

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

Maestría en Historia

POLICÍAS RURALES Y SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS. MECANISMOS DE COACCIÓN Y REPRESIÓN EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL ESTADO MEXICANO: 1861-1896.

Presenta:

Yanceli Verján Vásquez

Director: Dr. Riccardo Forte Veronese

Lectores: Dra. Erika Pani

Dra. Sonia Pérez Toledo

Dra. Luz María Uhthoff

2006

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	
Capítulo I . Primeros ensayos hacia un control del Estado de las fuerzas de Seguridad pública: 1857-1865	22
1.1. La Constitución de 1857 en el contexto de transición política y de construcción del Estado mexicano	22
1.2. Modelo de la policía liberal	52
1.3. El modelo de seguridad de Lafragua: La ley Orgánica de Seguridad	70
1.4. Las fuerzas de Zuloaga. Un breve paréntesis	80
1.5. La creación de la Policía Rural de la Federación al calor de las medidas de excepción. Contexto	84
1.6. Modelo de seguridad en el Segundo Imperio. La Guardia Rural	107
Capítulo 2. Leyes de suspensión de garantías contra salteadores y plagiarios: 1869-1896	130
2.1. Los rurales y la Ley del 13 de Abril de 1869	130
2.2. Debates de las leyes de suspensión de garantías contra bandidos: 1869-1880	155
2.2.1. Violación a las garantías individuales	162
2.2.2. Ataque a la soberanía de los Estados	170
2.2.3. Administración de la Justicia	181
2.2.4. La ley como arma de “partido”	185
2.3. Las leyes de suspensión contra los asaltantes de las vías férreas: 1886-1896	200
2.4. Reforma del artículo 23 de la Constitución	207
Capítulo 3. La policía rural de la Federación: 1869-1896	219
3.1. Policía rural, un paso hacia su institucionalización	237
3.2. Los rurales en la primera administración de Porfirio Díaz	258
3.3. Los rurales en la presidencia de Manuel González y segunda administración de Díaz: 1880 – 1896	264
3.4. Los rurales ¿instrumento de centralización y apoyo al régimen? Algunos indicadores	297
Conclusiones	316
Anexos	327
Bibliografía	347

INTRODUCCIÓN

Podría decirse que una de las primeras razones que motivaron el presente trabajo surge a partir del escaso número de estudios que sobre la Policía Rural se han realizado, resaltándose en este sentido la obra de Paul Vanderwood,¹ pionero en el estudio de esta fuerza, quien ha dado importantes aportes no sólo en el proceso de su institucionalización, sino en la muy compleja red de relaciones que se establecieron entre ésta y el fenómeno del bandidaje, enriqueciendo así, la perspectiva de historia social que le atañe. Aunque su estudio ha aportado de manera concluyente la escasa importancia que tuvieron, debido a su bajo nivel de profesionalización, disciplina y cohesión como cuerpo, no obstante lo anterior no puede tomarse como indicativo de agotamiento para desistir del tema.

Sin desconocer lo anterior, el interés que configura en este caso el estudio de los rurales, pretende abordar la emergencia y conformación de la Policía rural desde la perspectiva del pensamiento liberal decimonónico, esto es como una fuerza creada para la defensa y protección de las garantías individuales, principios sobre los cuales la Constitución liberal de 1857 reconoció como fundamento de la sociedad y del nuevo Estado. En consecuencia y de manera más amplia esto nos ubicó en la reflexión de la temática sobre el monopolio y control de los medios de coacción por parte del Estado, que

¹ Paul Vanderwood, *Desorden y progreso*. México, Siglo XXI, 1986; *Los rurales mexicanos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1981; “Bandidaje en el siglo XIX”. *Historia Mexicana*, México, Vol. 34, No. 1, julio-septiembre., 1984; “Los rurales: producto de una necesidad social”, *Revista Mexicana*, México, Vol. 22, No. 1, julio-septiembre. 1972.

no solamente se entienden como el recurso legítimo de la violencia, sino también como los instrumentos del Estado para la protección y salvaguardia de dichas garantías.²

No hay que olvidar que desde la caída del Imperio de Iturbide y con la adopción del sistema federal en 1824, se asignó a los estados la responsabilidad de conservar la seguridad pública en su territorio -función que recayó en las milicias cívicas- de acuerdo con el precepto de soberanía local, que reservó a los poderes estatales la facultad de organizar su gobierno y administración interior, así como la obligación de garantizar los derechos del hombre y el ciudadano (entre ellos la seguridad) los cuales fueron establecidos en las constituciones particulares de los estados.

De allí, se desprende que los diferentes intentos por organizar fuerzas de seguridad controladas por los gobiernos del centro, contaran con la persistente resistencia de los poderes locales quienes veían en ellas un potencial riesgo de convertirlas en instrumentos políticos de los gobiernos nacionales (centralistas o federalistas), así como en un latente peligro para sus soberanías internas. Pero por otro lado, se contó con la sempiterna situación deficitaria de la Hacienda Pública, que hacía imposible el mantenimiento y sostenimiento de fuerzas de seguridad de alcance nacional. En este sentido se entiende que muchas de las propuestas lanzadas por los diferentes gobiernos del centro, alentaron a las autoridades locales y estatales, así como a los particulares, para que asumieran la organización y mantenimiento de fuerzas destinadas para su seguridad interior.

² En este sentido nos valemos de la apreciación de Riccardo Forte, quien plantea que la Constitución de 1857 al declarar como obligación de todas las leyes y todas las autoridades del país “respetar y sostener las garantías que otorgaba la constitución”, en éste se admite implícitamente la necesidad del Estado de contar con los “instrumentos idóneos” incluida la fuerza, para hacerlos efectivos. Riccardo Forte, “Fuerzas armadas y mecanismos de conciliación en la transición mexicana al Estado moderno: 1857-1890”, en Brian Connaughton (coord.), *Poder y legitimidad en México en el siglo XIX: instituciones y cultura política*. México, Biblioteca de Signos, Universidad Autónoma Metropolitana, Conacyt, Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 587.

Así, aunque la creación de la Policía rural en 1861, no representó una ruptura de esta tendencia, dadas las condiciones coyunturales del momento, si es significativo y de allí su importancia, que vino a ser la primer policía federal destinada a la seguridad pública. Es importante resaltar, que aunque esta institución fue la primer fuerza de seguridad a nivel federal que logró sobrevivir después de la Intervención Francesa, no se puede desconocer la existencia de otros proyectos emparentados con los rurales, que aunque no pudieron concretarse y materializarse a largo plazo, si rendían al objetivo de establecer una fuerza controlada y monopolizada por el Estado, tal como lo fueron el proyecto de la Guardia de Seguridad de José María Lafragua en 1857 y la Guardia Rural del Segundo Imperio en 1865.

La importancia del modelo creado por Lafragua, se encuentra no sólo porque se le ubica como el antecedente más próximo de la Policía Rural, sino porque en éste se hace visible un intento por establecer una policía de corte federal y liberal, lo cual no es una coincidencia que se haya establecido en vísperas de la promulgación de la Constitución de 1857. Es interesante observar que desde los años cuarenta, década en que se asiste a un proceso de reorientación y expansión de la opción liberal y federal acelerada por efecto de la invasión norteamericana,³ este mismo liberal —Lafragua— empieza a insistir en la necesidad de reformar la policía, que alejada de los intereses políticos, atendiera como objeto de su institución la protección de la seguridad de los ciudadanos.

Asimismo y no menos importante insistía en la necesidad de elaborar un reglamento de policía preventiva, que además de estar acorde con los preceptos liberales que imprimían

³ Carmagnani, Marcello. “Federalismo liberal mexicano”, en M. Carmagnani (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 142; Hernández Chávez, Alicia, *La tradición republicana del buen gobierno*. México, El Colegio de México, Fideicomiso de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 218.

a la sociedad el deber de corregir al hombre antes que castigarlo, comporta una tendencia de transformación de la acción policial *reactiva* a una *proactiva*, encaminada a la labor de prevenir y evitar cualquier acción peligrosa que pusiera en riesgo la autoridad del Estado y la seguridad del ciudadano. En este sentido como señala Tilly, dicha transformación tiene estrecha relación con el proceso de instauración de los gobiernos directos y el desplazamiento de los antiguos intermediarios, concentrándose la labor de vigilancia y detención en una sola organización centralizada.⁴ No en vano, Lafragua también proponía la creación de una Superintendencia, que desempeñara este importante ramo de la administración pública.⁵

Si bien el modelo de la Guardia de Seguridad no tuvo plena materialización, es concebida como el antecedente más inmediato de la Policía Rural, aunque como veremos distó mucho del modelo que creó Juárez en 1861.⁶ En este sentido, habría que resaltar que la creación de los rurales en este año se da por decreto en momentos en que Juárez se hallaba investido con amplias facultades por el Congreso, dadas las graves circunstancias de inestabilidad e inseguridad por las que atravesaba el país. Serían además muchas las dificultades económicas y poco el tiempo que se tuvo para organizar la policía rural, que solamente con sus escasos cuatro cuerpos y su reducido pie de fuerza, terminaron por ser reincorporadas como fuerzas auxiliares del ejército en campaña contra los grupos armados de oposición antes de ser disueltas por la inminencia de la Intervención Francesa. A pesar que nuestro interés se enfoca fundamentalmente a la Policía Rural, no pudimos pasar por alto el modelo de seguridad que se creó en el Segundo Imperio, como lo fue la Guardia

⁴ Tilly, Charles. *Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990*. Madrid, Alianza Editorial, 1990, p. 168.

⁵ Colección Lafragua. *Memoria de la primera Secretaría de Estado ... op. cit.*

⁶ Archivo General de la Nación. Fondo Gobernación., leg. 1436. Exp. 6/1861. “Creación de cuatro cuerpos rurales”, 6 de Mayo de 1861.

Rural, a la que podríamos considerar como paralelo de los rurales de Juárez, no obstante su mayor complejidad en su forma operativa y organizativa.

De esta manera, en el primer capítulo, nos centramos en la revisión normativa de estos tres modelos de seguridad que se ensayaron a lo largo de dos décadas, los cuales dejaron su impronta en este convulsivo pero definitivo proceso de transición política mexicana. Cada uno con sus diferencias de forma y contenido y las dificultades que imposibilitaron su organización, abrazaron no obstante la intención de establecer una fuerza controlada por el Estado, que rindiera al objeto de garantizar la seguridad y tranquilidad pública, asuntos incuestionables para su propia legitimidad.

Ahora bien, al pretender realizar este estudio sobre la Policía Rural, nos encontramos desde el comienzo con un elemento que fue ineludible tratar, a saber, las leyes de suspensión de garantías contra bandidos, mismas que fueron vistas como medidas complementarias ante la debilidad de las instituciones del Estado para garantizar y preservar la seguridad en los caminos.

En el transcurso del siglo XIX, el problema de la inseguridad, en particular en los caminos, será un tema de gran preocupación de todos los gobiernos, independientemente de su adscripción política. Podría decirse que todos recurrieron al mismo discurso sobre las causas y origen de ésta, así como al tratamiento para darle solución. Entre las causas que estos políticos le atribuyeron a la problemática de la inseguridad, todos coincidieron en ubicarla en primer lugar, como el resultado de la inestabilidad política y de las grandes convulsiones armadas que protagonizaban cada cambio del poder; en segundo lugar a la falta de una buena administración de justicia y, derivada de ésta, a la lentitud de la justicia

ordinaria, la corrupción de los jueces y la mala interpretación de las leyes;⁷ en tercer lugar por la ausencia e ineficacia de las fuerzas coactivas para el restablecimiento de la seguridad, y en cuarto, y no menos importante, por la concepción heredada de la colonia, que adjudicó a los indígenas y mestizos mexicanos una “propensión natural hacia la violencia y el desorden”.⁸

En particular ante la ineficacia y acaso ausencia de los aparatos de control por parte del Estado para garantizar la seguridad en los caminos y, en ausencia de una legislación penal uniforme y una buena administración de justicia, desde los comienzos de la vida independiente mexicana, los gobernantes pusieron a su disposición mecanismos de carácter extraordinario como lo fueron las leyes y decretos para reprimir el bandolerismo dándose con ello una continuidad de las prácticas heredadas de la colonia. No hay que olvidar sobre este aspecto, que el tratamiento severo que dieron las autoridades coloniales al bandidaje de los caminos, muchas de las veces sin más recurso que la ejecución de la pena de muerte, rendía al criterio de considerar los caminos como una “servidumbre rústica”.⁹ De esta

⁷ La administración de justicia y la aplicación de una legislación penal para la represión del bandidaje en los caminos, parecía más grave en la primera mitad del siglo XIX, pues como señala Solares Robles, uno de los grandes obstáculos con los que se contó fue la ausencia de un código único y general para aplicar las penas, lo cual hizo irremediable el uso de las leyes de origen colonial que por ser abundante en disposiciones legislativas, contribuyeron a la confusión y al caos en el sistema judicial, muchas veces provocado por errores de interpretación en las leyes. 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, p. 106. En este sentido, como amplía Speckman, a pesar de haberse reconocido la necesidad por establecer un cuerpo de leyes propias, uniformes y acordes con la nueva vida independiente, en México desde 1822 hubo que aceptarse el cuerpo jurídico colonial, por la falta de experiencia y aún por las dificultades de orden político que hicieron que se postergara la elaboración de códigos uniformes como lo sería el primer Código penal de 1871. Aunque esto no significó que durante el siglo XIX no se hubiesen promulgado leyes penales, pues como señala Elisa Speckman, antes de 1871, “la legislación penal estaba dispersa en un sinnúmero de cuerpos y leyes, que tuvieron un carácter mixto, pues subsistían medidas que databan de la época colonial, pero en connivencia con leyes decretadas por los gobernantes mexicanos”. Speckman Guerra, Elisa. *Crimen y Castigo. Legislación penal, interpretaciones de la criminalidad y administración de justicia (Ciudad de México, 1872 – 1910)*, México, El Colegio de México. UNAM, 2002, p. 23.

⁸ Mac Lachlan Colin M., *La justicia criminal del siglo XVIII en México. Un estudio sobre el Tribunal de la Acordada*, México, SEP, Setentas, 1976, p. 54

⁹ Solares Robles, Laura, *Bandidos somos...*, *op. cit.*, p. 207.

manera, como señala Laura Solares, “el hecho de considerar los caminos como un servicio público imprimía un carácter diferente a los delitos cometidos en ellos. De esta forma 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”.¹⁰ En el transcurso del siglo XIX esta consideración prevaleció y fue más amplia aún al argumentarse no como un ataque a particulares, sino a la sociedad en general, con lo cual se transgredía el principio del contrato social.

No obstante y teniendo en cuenta esta continuidad, para los gobiernos que iniciaron la vida independiente y ensayaron este tipo de mecanismos para reprimir el bandidaje, se agregó a éste el de los conspiradores políticos. A pesar de que en las diferentes leyes y decretos promulgados para reprimir tanto el bandolerismo como a los conspiradores políticos se hicieran en muchos de los casos de manera particular y diferenciada, sin embargo prevaleció la tendencia a dar un tratamiento generalizado al fenómeno del bandolerismo que incluía a los desafectos políticos de los gobiernos. Así como señala Solares, por bandidos se entendían “desde quienes intervenían en pronunciamientos por

¹⁰ *Ibid.*, Basta recordar el papel que adquirió la Acordada, la cual fungió como una de las policías rurales que ofreció cierta eficacia a las autoridades coloniales, gracias a los métodos drásticos y expeditos que utilizaron para reprimir el bandidaje. Precisamente el Tribunal de la Acordada creado en 1711 y reconocido por la Corona en 1722, fue como señala Mac Lachlan Colin, un organismo nuevo e independiente para administrar justicia criminal, que respondió a la ineficacia de la administración de justicia y al fracaso de las autoridades regulares existentes para mantener el orden y hacer frente al grave problema del bandolerismo. Como organismo judicial tuvo un gran poder debido a la gran independencia, autonomía y jurisdicción territorial ilimitada con que gozó, solo equiparable a la Sala del Crimen dependiente de la Audiencia. Precisamente por no sujetarse a los procedimientos normales que ordenaba la justicia ordinaria y por los abusos y excesos que cometían, siempre contó con la resistencia de las autoridades de la Audiencia, aunque por otro lado, contó con la complacencia de los virreyes que vieron en la Acordada el medio más eficaz —a pesar de sus excesos— para garantizar la seguridad y la propiedad, sin que le ocasionara gastos por ser ésta institución eminentemente voluntaria. Mac Lachlan Colin M., *La justicia criminal del siglo XVIII...*, *op. cit.* p. 55 y ss.

causas eminentemente políticas, hasta quienes asaltaban una diligencia o robaban una casa”.¹¹

De las primeras medidas que se tomaron al respecto, se cuentan la ley que se dictó para juzgar militarmente a los ladrones en cuadrilla el 27 de septiembre de 1823 la cual reforzaba la del 28 de agosto del mismo año, que había sido promulgada en función de la recurrencia de las conjuraciones a favor de Iturbide.¹² Como señala Solares, con la disposición legal del 27 de septiembre se pretendía atacar el problema del “bandidaje en los caminos y por el otro confinaba a quienes atentaran contra las paz pública, en particular a los conspiradores”.¹³ A partir de esta primera ley hasta 1857 se dictaron alrededor de once leyes para reprimir el bandolerismo, en particular a los ladrones en gavilla y salteadores de caminos,¹⁴ las cuales tenían en común los procedimientos a que eran sometidos estos individuos, como lo eran el ser juzgados militarmente mediante juicios sumarios y la aplicación de la pena capital.¹⁵

¹¹ Solares Robles, Laura, *Bandidos somos... op. cit.*, p. 105. Es claro que esta tendencia por dar un tratamiento genérico al bandidaje correspondió al objeto de descalificación a los adversarios políticos de los gobiernos en el poder.

¹² El antecedente más próximo de la ley del 27 de Septiembre, según Solares, fue una Real cédula dictada por Fernando VII en 1817, ante el alarmante incremento de los robos. En ésta se disponían penas para “los ladrones de costumbre; salteadores de camino y otros malhechores públicos”. *Ibid* pp. 132-133.

¹³ *Ibid*, p. 132.

¹⁴ Con respecto al fenómeno del bandidaje en caminos, Laura Solares da cuenta de algunas diferencias de tipo cuantitativo y cualitativo que interesan resaltar. Por un lado al hablar del ladrón que robaba en cuadrilla, generalmente se hacía referencia a un grupo de dos o cuatro salteadores, mientras que las gavillas llegaban a tener 50 hombres o más. En cuanto a los salteadores de caminos, a diferencia de los dos primeros, “restringían su actividad al camino y casi siempre actuaba en solitario”. Éste tenía la “desventaja de no poder atacar a grupos numerosos como los arrieros, que viajaban siempre en grupo y las diligencias que ocasionalmente llevaban protección; sus asaltos los perpetraba contra individuos también solitarios que se aventuraban en los caminos”. *Ibid*, p. 212.

¹⁵ Como nos recuerda Solares, a esta clase de juicios sumarios en las que se concluía con la pena de muerte ya fuese mediante el fusilamiento o el ahorcamiento, fue común la práctica subsiguiente de la decapitación, en el cual se usaban las cabezas de las víctimas para su exhibición en los parajes públicos y así producir entre la población el efecto de terror y escarmiento para prevenir esta clase de delitos. Este “ritual” seguido a la aplicación de la pena de muerte, que recuerda los castigos usados en la época de la Santa Hermandad, permanecieron -como complementa esta autora-, por lo menos hasta la primera mitad del siglo XIX, “a pesar de los numerosos discursos presentados en congresos nacionales y estatales para condenarlo y denunciarlo como un signo de ostracismo, un atentado con la naturaleza y la libertad del hombre”, *Ibid*, pp. 99-100.

Con la implementación de estas medidas extraordinarias, se creía encontrar el remedio más eficaz para restablecer la seguridad en los caminos, poblados y despoblados, así como también se veía en ellas el medio más expedito para administrar justicia ante la dilación y corrupción que ofrecía la justicia ordinaria, fallas que a su vez, se estigmatizaron como corolario natural del incremento del bandolerismo y de la delincuencia en general.

Más allá de las constantes quejas y denuncias sobre corrupción e impunidad recayeran directamente en los jueces encargados de hacer aplicar las penas, factor que aún en las postrimerías del siglo fue el referente más socorrido por las diferentes autoridades políticas para calificar de ineficaz todo un sistema en la administración e impartición de justicia, es innegable, que esta ineficacia no esconde algunos elementos que fueron determinantes para la lentitud y dilación en este ramo tan trascendente, como la escasez de recursos económicos para el pago de los sueldos de los jueces y demás empleados del aparato judicial, así como también por razones que tuvieron que ver con las “enormes distancias y dificultad en las comunicaciones para brindar y recibir información, [el] aumento considerable de la población y [la] distribución ineficaz de los centros de atención para satisfacer las demandas”.¹⁶ Por otro lado, no debe perderse de vista, que al iniciarse la vida independiente, México heredó una vasta legislación colonial, la cual se hallaba dispersa en un sin número de cuerpos y leyes que repercutió de manera negativa para crear confusión y abrir espacio a “errores de juicio e interpretación”.¹⁷

De esta manera, ante la ausencia de un código penal y un sistema de graduación de penas —por lo menos hasta 1871, año en que se publica el primer código penal mexicano— junto con la escasa preparación de los jueces y demás elementos atrás referidos, fueron

¹⁶ *Ibid.*, p. 160.

¹⁷ *Ibid.*, p. 106.

motivos suficientes para que la administración de la justicia caminara lentamente. Pero además debe tenerse en cuenta, que aún en la segunda mitad del siglo XIX, subsistía la antigua corriente casuística, que se basaba en las circunstancias cambiantes que rodeaban cada caso,¹⁸ dando paso a una variedad de interpretaciones de las leyes y de las penas establecidas. De allí que, incluso frecuentemente, los jueces no encontraran razones para aplicar la pena de muerte a pesar de estar vigente en los diferentes códigos del siglo XIX. Esta situación unida con las formas jurídicas que protegían a los acusados como el indulto y posteriormente con la figura del amparo, causaron gran inquietud entre quienes veían la justicia ordinaria como un gran incentivo para el aumento de la delincuencia, el crimen y su impunidad, lo cual constituyó en uno de los principales motivos que hicieron justificar la implementación de medidas extraordinarias para erradicar el bandidaje en caminos durante el transcurso del siglo XIX.

Es así como en el segundo capítulo (parte central de este trabajo) pretendimos vincular el tema de los policías rurales con la implementación de las leyes de suspensión de garantías contra salteadores y plagiarios, en donde éstas precisamente adquirieron un carácter complementario ante la debilidad del Estado y su poder coactivo. Así, ambos

¹⁸ Como señala Speckman, a pesar de que la justicia en el Antiguo Régimen “era considerada una función propia del rey”, ésta no se materializó en una efectiva monopolización del terreno de lo jurídico, respetándose así “la capacidad de los particulares para generar derecho”. De hecho todavía en el siglo XVIII los jueces gozaban de un amplio margen de libertad para dictar sentencia, dando gran peso “a las circunstancias del caso”. De esta manera la corriente casuística propia del Antiguo Régimen, se “caracterizaba por el pluralismo en cuanto a los sujetos del derecho; la ley y los tribunales eran uniformes en razón del territorio pero no en consideración a los individuos, pues cada estamento gozaba de diferentes prerrogativas y obligaciones, además de existir tribunales especiales”. Speckman Guerra. *Crimen y Castigo...*, *op. cit.* pp. 25-26. En México, como sostiene Beatriz Urías, durante los primeros cuarenta años de vida independiente, el desarrollo del poder judicial coexistió entre la corriente jurídica individualista orientada hacia el establecimiento de un sistema fijo y coherente de leyes, y la antigua corriente casuista. Pero no es sino hasta 1871 con la promulgación de los códigos civil y penal que se terminó de manera formal con este carácter mixto de la legislación. La relevancia que adquiere la promulgación de este Código, radica en que se “despersonalizó y secularizó de forma definitiva la noción del delito (erradicando) formalmente toda referencia a la condición racial o social de los acusados, y despenalizó actos sancionados por la religión”. Urías Horcasitas, Beatriz. *Indígena y criminal. Interpretaciones del derecho y la antropología en México 1871-1921*, México, Universidad Iberoamericana, Departamento de Historia, 2000, pp. 40-50.

recursos para nuestro objeto no pueden disociarse uno del otro. Ambos estaban destinados a restablecer y a hacer efectivas las garantías como la seguridad y la propiedad, principios sagrados e inalienables en el pensamiento liberal decimonónico. Pero además de esto, debe tenerse en cuenta, que de acuerdo con los políticos de la época, se pretendía responder al clamor generalizado por extirpar uno de los males que tanto daño hacían al progreso material y social del país ya de por sí sumido en la pobreza por tantos años de guerras internas e invasiones extranjeras; pues el bandolerismo afectaba, directamente al comercio, a la agricultura, la industria y, en fin, contribuía a la imagen negativa que en el exterior se tenía del país, lo cual entorpecía el sueño de muchos mexicanos para quienes era casi imprescindible contar con la presencia de extranjeros que contribuyeran con su inteligencia y empeño al engrandecimiento de la nación.

Ahora bien, pese a lo draconiano de las leyes suspensivas —que ponen en evidencia la misma debilidad del Estado—, para muchos políticos de la época, la aplicación de estas leyes hacían ver por el contrario, la voluntad indeclinable del gobierno para hacer realidad las garantías de los ciudadanos. Así, para muchos que reclamaban y exigían energía del gobierno, el uso de estas medidas lejos de denotar debilidad, daba muestras de su fortaleza, pues ante todo era su deber el asegurar estas garantías y poner en armonía al conjunto de sus asociados.

Aquí puede entreverse la complejidad del tema, pues ¿cómo hablar de suspensión de garantías individuales para unos, con el fin de asegurarlas para otros? Esto, por supuesto, significaba la violación de los principios consagrados en la Constitución, como lo eran, la igualdad ante la ley y todavía más grave, cuando se trataba de la pena de muerte, pues rompía con el precepto de la inviolabilidad de la vida humana. El meollo del asunto gira entonces entorno a otra de las grandes discusiones que protagonizaron el siglo XIX y esto

corresponde al peso que se ponían en la balanza, las garantías del individuo y, por otro, las de la sociedad. La mayoría de los políticos se inclinaron por esta última, pues el ataque a la vida, a la propiedad y a la seguridad hecha a un individuo, correspondía no el ataque hecho a la persona afectada, sino a la sociedad misma, ya que constituía una trasgresión al pacto social originario. Este aspecto que se desarrollará en el transcurso de este capítulo, tendrá una gran relevancia, pues se presentó como uno de los temas más controvertidos en las discusiones sobre estas leyes.

El carácter de complementariedad que hemos querido ubicar en el centro de este trabajo, surge en principio al encontrar en el artículo 8º del decreto de mayo de 1861, que formalizó la creación de la Policía Rural de la Federación, la disposición de juzgar a los ladrones y bandidos mediante la circular del 12 de marzo del mismo año, circular que sería transitoria hasta que se formara una ley de “procedimientos severos y expeditos” para juzgar a los ladrones y bandidos, objeto que se cumplió en parte con la famosa ley contra salteadores y plagiarios del 13 de abril de 1869. A pesar de verse en esto una coincidencia de tipo coyuntural, dadas las condiciones y el contexto en que se dictó dicha circular, así como la creación de la Policía Rural —recordando que éstas se dieron bajo las amplias facultades en que se hallaba investido el presidente Juárez—, no deja de ser sugerente dicha coincidencia, que nos indica la búsqueda por implementar tanto medidas de orden legal e institucional así como mecanismos de orden extraordinario para dar eficacia a la garantía de la seguridad. Pero por otro lado, a pesar de ver en esta complementariedad un elemento de tipo coyuntural, no obstante nos atrevemos a decir que ésta reviste un carácter estructural, pues correspondió a la manera de cómo los políticos y funcionarios de la época, concibieron en dar respuesta al problema de la inseguridad, lo cual es observable en casi todo el transcurso del siglo XIX.

Esta complementariedad a que hemos hecho referencia, se hace incluso explícita en 1869 cuando el ministro de gobernación presenta ante la Cámara de Diputados el proyecto de ley contra ladrones y plagiarios, en el que se incluía el aumento de la partida destinada a los policías rurales. Es importante resaltar que en la exposición de motivos, el ministro hacía referencia a la necesidad de implementar tanto medidas “preventivas” (policías rurales), como “represivas”, para dar respuesta a los graves problemas de seguridad surgidos después de la salida de los invasores. En cuanto a las primeras, además de solicitar el aumento de recursos para estas fuerzas, también hablaba de la urgente necesidad de reorganizarlas y contar con el apoyo decidido de las fuerzas propias de los gobiernos estatales. La importancia de este proyecto será de gran relevancia, pues conlleva a la reorganización de los policías rurales y al cambio de dependencia que tenían con la Secretaría de Guerra, pasando al control de la de Gobernación.

Así, en este capítulo nos centramos fundamentalmente en los debates que se dieron en el seno de la Cámara de Diputados en torno a las leyes de suspensión de garantías contra bandidos entre el periodo de 1869 - 1896, años en que se dictan respectivamente la primera y última ley, por lo menos en lo que restó del siglo XIX.

En la revisión de estos debates nos encontramos con algunos aspectos importantes que deben mencionarse. En primer lugar, podría decirse que la implementación de estas medidas extraordinarias tuvieron dos etapas que corresponden precisamente con las dictadas durante la República Restaurada y las implementadas bajo el régimen de Porfirio Díaz, que por sus contextos, debates y contenidos de las leyes, guardan diferencias importantes.

En cuanto a la primera, la formulación e implementación de la ley del 13 de abril de 1869 contra salteadores y plagiarios se mantuvo vigente de manera consecutiva hasta 1876.

Es en esta etapa donde se hace visible una mayor intensidad en las discusiones de estas leyes, pues a pesar de que fueron aprobadas por una amplia mayoría, se destacó un sector minoritario que mantuvo su oposición en contra de dichas leyes, argumentando su inconstitucionalidad y la franca violación de las garantías individuales que ellas implicaban, además de denunciar su uso político.

En la segunda etapa, además de la discontinuidad y el reducido número de leyes que se dictaron, esto es, en 1886 y en el bienio de 1895-1896, también hay una diferencia importante en su contenido, pues ya no estarían dirigidas para reprimir a los asaltantes de caminos y plagarios, sino que se destinarían exclusivamente a los asaltantes de las vías férreas. Pero además, el ambiente de las discusiones pierden la intensidad que fue caracterizada en el periodo precedente, pues si bien en 1886 la oposición se torna más moderada, para 1895 y 1896 desaparece por completo aprobándose prácticamente sin alguna discusión.

Es en este mismo contexto, donde se inicia el debate sobre la reforma al artículo 23 de la Constitución que hizo extensiva la pena de muerte para los delitos de plagio, el cual creímos importante incluir en este capítulo, precisamente por haber sido éste uno de los aspectos más controvertidos de las discusiones de las leyes de suspensión de la etapa precedente, pero además porque representa desde nuestra perspectiva uno de los momentos culminantes respecto de la gran discusión que desde 1857 giró en torno a la promesa de la abolición definitiva de la pena de muerte.

Un elemento a destacar de la revisión de este debate que inicia en 1895 y culmina en 1901 con la aprobación de la reforma al artículo 23 de la Constitución,¹⁹ es la ruptura que se produce al interior del pensamiento liberal, entre la corriente del liberalismo clásico doctrinario, que prácticamente desaparece de la escena política oficial y la de un liberalismo de corte conservador, representado por el sector de los científicos que vino a constituirse como grupo hegemónico durante el porfiriato.

Esta escisión del pensamiento liberal, es identificable en las discusiones que se inician en la década de los sesenta sobre las leyes de suspensión de garantías contra bandidos, en donde hemos resaltado la postura asumida por un sector minoritario, que consecuente a una apegada adscripción a las doctrinas liberales y a la Constitución se opuso sistemáticamente a la implementación de dichas leyes, propugnando en vez de éstas, la adopción de medidas “preventivas” entre las que incluían precisamente un mayor fortalecimiento del Estado a través de sus instituciones como la administración de justicia y un robustecimiento de su capacidad coactiva, esto a través de sus fuerzas de seguridad pública en las que se cuenta a la Policía Rural.

En lo que se refiere a esta demanda encaminada a robustecer la capacidad coactiva del Estado y en particular de las fuerzas rurales, que si bien no fue exclusiva de la minoría opositora de las leyes de suspensión, se observa no obstante que en términos reales ésta no se materializó en un ensanche y expansión de la policía rural, como se verá en el tercer capítulo.

Así, en este último capítulo, nos centramos fundamentalmente en el desempeño que tuvo la Policía Rural desde inicios de la República Restaurada hasta mediados de la década

¹⁹ Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio, 1901, tomo XXXIII, 1ª parte.

del noventa, momentos que coinciden con la consolidación del régimen de Porfirio Díaz. Es importante advertir, que si bien partimos de las conclusiones aportadas por Vanderwood, en el sentido de que esta fuerza desde sus inicios contó con un bajo nivel de profesionalización, disciplina y cohesión como cuerpo, quisimos no obstante, ahondar y corroborar dichas premisas, basándonos principalmente en la percepción que los políticos de la época tenían de esta fuerza, incluyendo algunos sectores de la “opinión pública”, como lo eran los representantes de la prensa escrita.

Por otro lado, a pesar de los argumentos de peso que ofrece Vanderwood y que se corroboraron a partir de las denuncias que se hicieron a estas fuerzas, en particular por los innumerables problemas que desde su inicio presentaron, como la sempiterna escasez de recursos, las irregularidades en su administración y organización, los defectos de su reclutamiento, entre otros, no obstante nos resultó paradójico encontrar en el estudio de este autor, la tesis que sustenta que para mantenerse en el poder, Díaz tuvo que apoyarse sobre todo en la fuerza de la policía rural, pues según afirma, fueron éstos los que mantuvieron la paz, pero además y “mucho más importante para el dictador” —resalta Vanderwood— fue que éstos se constituyeron en “los instrumentos de la centralización política y representaban su determinación de hacer que se respetara su voluntad”.²⁰

En este sentido, creemos que esta es una de las debilidades de este pionero en el estudio de los rurales, pues difícilmente puede sustentarse este papel que les atribuye, teniendo en cuenta los problemas estructurales que le acompañaron desde su origen y que imposibilitaron terminantemente no sólo un desarrollo encaminado hacia su profesionalización y modernización —elementos cruciales en el proceso de monopolio y control de los medios de coacción por parte del Estado—, sino también en un crecimiento y

²⁰ Vanderwood, *Desorden y progreso... op. cit.*, p. 140.

expansión significativos que le hicieran ser representantes de una auténtica policía de la federación que se hubiera reflejado en una mayor presencia a nivel de todo el territorio nacional.

Por tanto, el carácter de instrumento de centralización política y de pacificación que Vanderwood le atribuye a los rurales, tiende a ser absoluto y desconoce los nuevos elementos que configuraron un nuevo sistema de relaciones, de participación y distribución del poder tanto de la clase política en sus esferas federal como local, así como del sector castrense, que configuraron y caracterizaron la muy particular “paz porfiriana”.

Por otra parte, al pretender dar este carácter casi absoluto a los rurales, se olvida a su vez el papel que tuvieron otras fuerzas de seguridad a nivel estatal y local en el contexto de la pacificación. Como incluso él mismo lo hace entrever, al reconocer que la mayoría de las denuncias por los abusos, violaciones a las garantías individuales como la famosa “ley de fuga”, atribuidas a los rurales fueron ejecutadas en realidad por fuerzas rurales que no necesariamente pertenecieron a la Federación, sino a fuerzas de los gobiernos estatales y locales.

Esto pues, en sí constituye una nueva arista para seguir indagando no sólo sobre la capacidad real que tuvieron los policías rurales de la Federación, así como de los miembros regulares del ejército, sino también de aquellas otras fuerzas de coacción a nivel local. En síntesis, aquello contribuiría por un lado, no sólo a entender y entrever el grado de capacidad efectiva que tuvo o no, el régimen de Porfirio Díaz en el proceso de monopolización y centralización de los aparatos de coacción, y por otro lado, y no menos importante, coadyuvaría a matizar la participación de los rurales, no sólo en vista de su real eficacia, sino a despejar un poco su participación que históricamente se les ha adjudicado al ubicarlos en la leyenda negra del porfirismo.

Ya para finalizar, no sobra decir que este trabajo sobre policías rurales y leyes de suspensión contra bandidos, constituye tan sólo una aproximación que pretende contribuir en la comprensión del difícil proceso de transición y consolidación del Estado mexicano. En éste quisimos poner de relieve, la cuestión de la (in) seguridad, tema que fue recurrente y de primer orden en las diferentes administraciones desde el inicio de la vida independiente del país. En todos los discursos y opiniones que se manifestaron sobre esta cuestión, vemos que éste se constituyó también en un problema esencial para dar o restar legitimidad al poder público.²¹ Así, la Policía Rural y las leyes de suspensión de garantías contra bandidos, contradictorias y a la vez complementarias, tan sólo fueron algunos de los instrumentos con los que se pretendió dar solución a este problema. Dada la gran complejidad de este tema, quisimos enfocarnos principalmente al discurso de los liberales del siglo XIX, privilegiando para ello los *Debates de la Cámara de Diputados*, fuentes de un valor excepcional, no sólo porque a partir del seno legislativo se discutían las reformas encaminadas a organizar las fuerzas armadas en general, en los que se cuentan los rurales, sino además, porque a partir de allí se dieron las leyes objeto de nuestro estudio. A través del seguimiento que se hizo de estas fuentes, nos percatamos de su gran riqueza y contenido, pues nos permitió acercarnos a la concepción y a las diferentes posturas asumidas de una gran parte de la clase política liberal. En este mismo sentido, figuran las *Memorias de Gobernación*, fuente que además de reflejar la posición oficial del gobierno, nos ayudó a entender en especial los problemas y las limitaciones -que desde esta instancia se reconocían-, de las instituciones y los instrumentos con los que contaba el Gobierno para garantizar el orden y la seguridad pública. No menos importante, fue la revisión de algunas

²¹ Esta situación, como sabemos no fue exclusiva de los gobiernos del siglo XIX, aún hoy, la inseguridad constituye un gran desafío para las autoridades de todos los niveles, y más aún, en estos tiempos electorales, donde podemos ver su uso como propaganda política.

fuentes hemerográficas, en especial los periódicos de tendencia liberal como *El Siglo XIX* y *El Monitor Republicano*, entre otros, que además de reforzar la opinión de la clase política liberal, fue un vehículo para profundizar en sus planteamientos, pero por otro lado, fue muy significativa su revisión, porque a partir de estos medios, también se pudo constatar, la opinión, los reclamos y demandas de sectores populares, que en algunos casos recurrían a estos medios para su difusión, en especial, llama la atención la publicación de varios procesos de juicios de amparos que fueron levantados por familiares de las víctimas de las leyes de suspensión de garantías contra bandidos ó, por ejemplo las diferentes cartas en muchos casos, de pequeños propietarios y labradores, en demanda de mayor seguridad y protección por parte del Estado. Estos últimos aspectos, que no pudieron ser abordados en el presente trabajo como se hubiera querido, quedan sin embargo presentes, como una propuesta para continuar con su estudio en una futura investigación.

CAPÍTULO I . PRIMEROS ENSAYOS HACIA UN CONTROL DEL ESTADO DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD PÚBLICA: 1857-1865

1.1. La Constitución de 1857 en el contexto de transición política y de construcción del Estado mexicano

En un reciente estudio de Riccardo Forte y Guillermo Guajardo que analiza el proceso de consolidación del Estado y la relación de éste con la sociedad en el contexto latinoamericano, se plantea que el proceso de monopolización de los medios de coacción revistió en medio de las tensiones y contradicciones que ello significó, algunas formas de consenso para allegarse así un grado de legitimidad. La legitimidad entendida como atributo del Estado –nos dicen- “se refiere a un grado de consenso entre una porción relevante de la sociedad, que asegura la obediencia de la misma sin que sea necesario, salvo en casos extremos, recurrir a la fuerza”. Desde este punto de vista “todo poder trata de ganarse el consenso suficiente para que se le reconozca como legítimo, transformando así la simple obediencia en verdadera adhesión”.¹

Desde la perspectiva analítica que proponen, esto es, a partir del binomio *coacción-consenso*, se parte así de la premisa de que la *coerción* deja de ser un atributo exclusivo del Estado, al mismo tiempo, que deja de entenderse únicamente como la violencia que ejerce legítimamente.² Al plantearse dicho enfoque, no obstante se señala la complejidad que estos dos instrumentos revisten, por lo cual se asume como una relación que posee tan sólo un

¹ Riccardo Forte y Guillermo Guajardo Soto (coords.), *Consenso y coacción: Estado e instrumentos de control político y social en México y América Latina (siglos XIX y XX)*. México, El Colegio de México –El Colegio Mexiquense, 2000, pp. xv-xii.

² *Ibid.*, p. xxv.

valor analítico que no exige alguna rigidez, para evitar el error de ponerla en el plano de “una simple dialéctica entre mecanismos opuestos” que puedan cargar o sobredimensionar una de la otra. La complejidad de esta relación queda mejor expuesta al plantearse que “en la práctica política a menudo no existe una dicotomía clara entre las acciones coactivas y las resoluciones consensuales”, en “donde incluso las operaciones más violentas y directas llevadas por la autoridad pública necesitan de una amplia base de consenso para ser efectivas” y, viceversa “cualquier forma de consenso alrededor de un proyecto político no se puede consolidar plenamente sin medidas e intervenciones coercitivas”.³

En el caso mexicano, el proceso de construcción del Estado, a partir de la perspectiva *coacción-consenso* puede verse ilustrada en un primer plano a partir de su historia legislativa y constitucional, que, como sostiene Reynaldo Sordo, en medio de las contradicciones que implicó el proceso de institucionalización del Estado, “se [fue] llegando a un consenso en puntos clave dentro de la organización del Estado y las prácticas políticas”.⁴

No hay que olvidar que en el avance de estos grandes consensos que se fueron estableciendo para dar forma, organizar y “constituir” al nuevo Estado, contribuyó de manera fundamental la adopción de los principios liberales, los cuales rindieron el objeto de

³ *Ibid.*, p. xv.

⁴ Entre estos puntos de consenso, Sordo menciona, “el respeto a los derechos individuales, sea cual fuere la constitución o forma de gobierno, la necesidad de contar con una ley fundamental expresamente enunciado, el rechazo de un Estado autoritario y la necesidad del equilibrio de los poderes, el reconocer que la actividad de legislar pertenecía a una institución separada del poder ejecutivo, la aceptación de la representatividad popular y el juego de los grupos políticos” Sordo Cedeño, Reynaldo, “El Congreso y la formación del Estado-nación en México, 1821-1855” en Josefina Zoraida Vázquez (coord.). *Interpretaciones de la historia de México. La fundación del Estado Mexicano, 1821-1855*. México, Nueva Imagen, 1994, p. 139. Desde otro punto de vista, también se puede apreciar el consenso que es visto por Josefina Vázquez como “el espíritu de transacción que ejercitaron liberales –federalistas y centralistas- y conservadores hasta 1858” que evitó la total fragmentación de lo que había sido la Nueva España. He allí, como nos dice, “la causa del verdadero milagro de que la Nueva España resistiera la fragmentación que sufrieron los otros virreinos, a pesar de que su territorio procedía de dos audiencias, dos gobiernos autónomos, doce intendencias y una capitania general”. *Ibid.*, J. Vázquez, “De la difícil constitución de un Estado”, *op. cit.*, p. 11-12.

ofrecer un nuevo marco que le diera legitimidad. De esta manera, resulta relevante que desde la Independencia se asiste a la conformación de un Estado liberal basado en los principios de la representación popular, la división de poderes y las garantías individuales, que visto desde el punto constitucional, sustentaron la base de un *consenso* para fundar el Estado y, por tanto, dar legitimidad al proceso de monopolización de sus medios coactivos, el que, a su vez, supone como condición un nivel de control con la suficiente capacidad coactiva para dar garantía a dichos preceptos.

Así, en este contexto de transición liberal se asiste a uno de los aspectos más difíciles y complejos del proceso de construcción del Estado, como lo fue el establecer un poder con la suficiente capacidad de control que hiciera posible la realización de los principios liberales, los cuales descansan por excelencia en la concepción de una sociedad compuesta por individuos libres e iguales, desprovistos de cualquier nexo corporativista en su relación con el Estado,⁵ esto es, en sustitución a la antigua concepción opuesta basada en un “orden social en que los hombres estaban determinados por su pertenencia a estamentos o corporaciones concebidos como órganos diferenciados que mantenían una relación jerárquica”.⁶

De esta manera, se abre paso a un proceso que al imponer una *uniformidad* tanto desde el punto de vista individual, como jurídico y territorial, implicó la resistencia de

⁵ Es a partir del siglo XVIII con la Ilustración, donde empieza a emerger una idea del hombre como individuo autónomo, en sentido estricto sin “vínculos ni limitaciones, ‘en sí mismo un ser perfecto y solitario’, según Rousseau, y la de la sociedad como una yuxtaposición de individuos iguales, homogéneos, de hecho intercambiables”. Guerra, François-Xavier, *Modernidad e independencias*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 160.

⁶ Beatriz Urías Horcasitas, *Indígena y criminal. Interpretaciones del derecho y la antropología en México 1871 – 1921*, México, Universidad Iberoamericana. Departamento de Historia, 2000, pp. 27-28. Como define Guerra, en “el Antiguo Régimen, el de los vínculos y las solidaridades antiguas, la sociedad está formada por cuerpos –actores colectivos institucionalizados-, con sus jerarquías propias, sus jefes, sus derechos particulares”. Guerra, *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, t. 1, p. 165. Ver también, Sábato, Hilda (Coord.) *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. Coord.. México, El Colegio de México, Fideicomiso de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1997.

intereses que se habían consolidado en el pasado colonial,⁷ fundamentadas en esencia a partir de una concepción y dinámica corporativa, plural y “territorial”.

De acuerdo con lo anterior, las implicaciones de este proceso de consolidación del Estado produjo una tensión que se ve reflejada entre un polo de tendencia centralista y otro de tendencia descentralizadora, ésta última representada por los diversos poderes e intereses adscritos a la *territorialidad* que se afianzaron desde tiempos coloniales.⁸

Sin embargo, al hablar de la tendencia descentralizadora materializada en aquellos poderes territoriales, nos remite a hacer alusión no sólo a una de las características que asume el proceso histórico mexicano, sino a uno de los componentes esenciales que adopta el Estado en su forma federal. De allí, la importancia que recobran los recientes estudios que retoman la dimensión de la *territorialidad*, que, en palabras de Marcello Carmagnani, se presenta como fundamento de la forma del Estado moderno mexicano.⁹

De esta manera, el fenómeno de la *territorialidad* debe verse como un proceso de continuidad dentro de la discontinuidad, en el sentido de que ésta empieza a consolidarse en la segunda mitad del siglo XVIII, para luego ser institucionalizada con la Constitución de Cádiz a través de las Provincias y posteriormente con la formación de estados independientes y soberanos en la Constitución de 1824.¹⁰

⁷ Riccardo Forte, “Fuerzas armadas y mecanismos de conciliación...”, *op. cit.*, p. 583.

⁸ M. Carmagnani, “Territorios, provincias y Estados: Las transformaciones de los espacios políticos en México, 1750 – 1850”, en J. Z. Vázquez, *Op. Cit, Interpretaciones de la historia...* pp. 45, 52-53.

⁹ M. Carmagnani, “Territorialidad y Federalismo en la Formación del Estado Mexicano” en *Problemas de la formación del Estado y de la Nación en Hispanoamérica*, Editado por: Inge Buisson, Günter Cala, Hans-Joachim König y Horst Pietschmann. Inter Naciones – Bonn, 1984, p. 290. Desde esta perspectiva analítica que redefine el fenómeno de la territorialidad, ha venido a posicionarse como una herramienta valiosa que ayuda a comprender mejor el proceso histórico no sólo en el espacio mexicano, sino en el área latinoamericana, la cual toma como punto de partida la reversión de la clásica ecuación Estado-nación, por la de Estado-territorialidad.

¹⁰ Carmagnani, “Territorios, provincias y Estados: Las transformaciones de los espacios políticos en México, 1750 – 1850”, en J. Z. Vázquez, *Op. Cit, Interpretaciones de la historia...* pp. 45-53; Rabiela, Hira de Gortari, “El territorio y las identidades en la construcción de nación” en Hernández Chávez, Alicia y Manuel Miño Grijalva (Coords.), *Cincuenta años de historia en México. En el cincuentenario del Centenario de Estudios*

Sin ir más allá de la colonia, se ha planteado que en el espacio novohispano fueron emergiendo unidades espaciales diferenciadas, que gracias a una multiplicidad de factores geográficos, étnicos, económicos, culturales y sociales, así como a la debilidad que caracterizó la administración colonial “dieron a las élites locales y regionales una auténtica autonomía”.¹¹ En especial, a lo largo del siglo XVII se hizo visible una gran multiplicación de espacios coloniales internos que fueron posibles, gracias a la expansión de la agricultura, la ganadería extensiva y, sobre todo a la fuerza que adquirieron los comerciantes novohispanos, permitiendo con ello “la emergencia de unidades territoriales diferenciadas dotadas de una amplia autonomía informal por parte de las élites”.¹² Ya a partir de los cambios en la organización política-administrativa que trajo las reformas borbónicas, en particular con la implementación del régimen de intendencias en 1786, se reforzaron los poderes territoriales en la Nueva España, permitiendo la consolidación definitiva de formas de autogobierno a nivel local y regional. Pero no es, sino hasta la promulgación de la Constitución de 1812 que este reforzamiento de las autonomías regionales adquirieron un carácter institucional al crearse las Diputaciones Provinciales¹³ –antecedente de los

Históricos, México, El Colegio de México, 1991, pp. 199-205; Hernández Chávez, Alicia, *México: Breve Historia Contemporánea*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 150- 151; Guerra, *México: del Antiguo Régimen...*, *op. cit.*, pp. 44-45.

¹¹ Guerra, *México: del Antiguo Régimen...*, *op. cit.*, p. 43.

¹² Carmagnani, “Territorios, provincias y Estados...”, *op. cit.*, p. 45; Carmagnani, “Territorialidad y federalismo en la formación del Estado mexicano”, en Inge Buisson, Günter Kahle, et al, *Problemas del Estado y de la Nación Hispanoamericana*. Bonn, Inter Naciones, 1984.

¹³ Bajo este sistema político-administrativo, las viejas intendencias gobernadas por un funcionario del rey, pasaron a serlo por un consejo elegido, esto es, entre miembros distinguidos de la Provincia. Como destaca Alicia Chávez, su peso fue de gran importancia en la política local, particularmente durante la primera mitad del siglo XIX, asumiendo puestos públicos de gran relevancia. Hernández Chávez, *México: Breve Historia Contemporánea*, *op. cit.*, p. 165.

estados-¹⁴ presentándose éstas entonces, como “una reorganización y una institucionalización de lo preexistente”.¹⁵

Las Cortes de Cádiz y por lo tanto la Constitución de 1812, son un punto de referencia que marcó en adelante el proceso de construcción a la modernidad, no sin darse a la vez un proceso de continuidad que guardó el conocimiento y la experiencia de un largo pasado colonial. De allí, la gran paradoja del mundo hispánico que señala Xavier-Guerra, “al darse la victoria precoz de la modernidad política en sociedades que son aún por sus imaginarios y prácticas sociales del Antiguo Régimen”.¹⁶

A partir de los acontecimientos de Bayona con la abdicación forzosa del rey en 1808, la ruptura del antiguo pacto de *soberanía* compartida entre el rey y los reinos, puso en la discusión central, la teoría de reversión de la soberanía, la cual una vez roto el pacto, ésta recayó en el pueblo a través de sus cuerpos representativos. Así el tema de la soberanía, que se concentró en las Cortes de Cádiz, presentó dos visiones que guardaron correspondencia con la concepción que tenían de ella los españoles y los americanos respectivamente. Al enfoque unitario y abstracto de la soberanía por parte de los españoles, que puso énfasis en que la nueva soberanía recaería en la Constitución, se contrapuso el enfoque plural de los americanos, es decir, la soberanía “surgida no tanto de un contrato de individuos sino de un pacto entre “pueblos”.¹⁷ Y es aquí donde encontramos el carácter esencial y muy particular del concepto de soberanía como la entendían los americanos a partir de una larga historia que reconoció y legitimó autonomías territoriales y que basaron

¹⁴ Hira de Gortari, “El territorio y las identidades...”, *op. cit.*, p. 213; Hernández Chávez, *México: Breve Historia...*, *op. cit.*, p.163; Carmagnani, “Territorios, provincias y Estados...”, *op. cit.*, p. 55.

¹⁵ *Ibid.*, p. 55; Guerra, *México: del Antiguo Régimen*, *op. cit.*, p. 45.

¹⁶ Guerra, François-Xavier, “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina” en *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. Coord. Hilda Sabato. México, El Colegio de México, Fideicomiso de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 37.

¹⁷ *Ibid.*, p. 38.

su fundamento en la antigua tradición del *jusnaturalismo católico* colonial, el cual puso énfasis en el carácter “originario” y “natural” de la nación y la sociedad, esta última titular de derechos inalienables.¹⁸

En consecuencia, como plantea Annino, los “americanos contrapusieron la idea típicamente contractual de la soberanía, ‘originariamente’ depositada en la nación y por ello jamás delegable en forma definitiva a las instituciones representativas”,¹⁹ de allí la honda repercusión que tendrá en el transcurso del siglo XIX, donde los diferentes actores políticos y sociales en conflicto recurrirán a la legitimidad de la soberanía que recaía directamente en las comunidades locales, siendo éste uno de los aspectos centrales que dieron la apariencia de ingobernabilidad de la República.

No obstante, a esta idea de “ingobernabilidad” -al hablar de la primera mitad del siglo XIX- que se sustentó en la preeminencia de estas soberanías locales en contraposición de los poderes centrales, no puede pasarse de soslayo, que a partir de la creación de nuevas instituciones y prácticas políticas que trajo consigo la Constitución de Cádiz, se dio un nuevo cauce de representación y participación política de las élites regionales y comunidades locales que logró articularse de manera ordenada con las nuevas instituciones, desvirtuándose así en gran medida, la tradicional idea de completa anarquía e ingobernabilidad en este primer periodo de la historia mexicana.

Es sabido, que ante la causa independentista del movimiento encabezado por Morelos e Hidalgo, la Constitución de Cádiz “ofreció una alternativa ordenada y mucho más atractiva que la guerra, la de constituirse en Ayuntamiento con gobierno propio a condición de

¹⁸ Annino, Antonio, “Ciudadanía ‘versus’ gobernabilidad republicana en México. Los orígenes de un dilema”, en *Ciudadanía política y formación de las naciones...*, *op. cit.*, p. 79.

¹⁹ *Ibid.*, p. 76.

acreditar población y recursos suficientes”,²⁰ esto significó entonces, que “ante semejante opción, la causa bélica se subordinó a un profundo reordenamiento político y social de la población”.²¹

En este nuevo reordenamiento político y social, vinieron a jugar un papel fundamental la creación de las diputaciones provinciales y los ayuntamientos constitucionales, instituciones que se fundaron y legitimaron a partir de la posibilidad que brindó por primera vez la Constitución gaditana, al establecerlas como órganos electivos. En este sentido, como señala Alicia Hernández, estas dos instituciones fueron claves porque “ambas se fundaron en una constitución que normó la calidad del ciudadano, quien dejó atrás gradualmente su condición de vasallo del rey para adquirir un carácter electivo y no hereditario”. Así, a través del proceso electoral “nuevas autoridades fueron elegidas en sustitución de las que el rey designaba”,²² pero además, el nuevo concepto de ciudadano se erigió, como “único titular de soberanía” que debía ser ejercida a través de la elección de sus representantes.²³ De allí la gran recepción que tuvo entre élites y pueblos esta gran transformación de súbditos a ciudadanos, que se reflejó en la proliferación de ayuntamientos en los años que tuvo vigor la constitución gaditana –1812-1814-, así como en el proceso expansivo que tuvo estas nuevas prácticas políticas después de la década de 1820.

Si bien, la ciudadanía que estableció la Constitución de 1812 no modificó la definición anterior de *vecino*, su logro fue ampliarla a nuevos sujetos al extender los

²⁰ Hernández Chávez, *La tradición republicana*, op. cit., p. 23.

²¹ *Ibid.*, p. 23.

²² Hernández Chávez, *México: Breve historia.....*, op. cit., p. 166.

²³ Hernández Chávez, *La tradición republicana.....*, op. cit., p. 32.

derechos políticos “a todos los hombres que tuvieran un modo honesto de vivir independientemente de su connotación étnica y rango social”.²⁴

Frente a este logro, debe observarse sin embargo, que ante la emergencia del concepto de ciudadano como único titular de la soberanía, todavía no se hace perceptible la noción de “ciudadano con iguales derechos y obligaciones, como tampoco es visible la primacía de la libertad frente a distintas libertades y privilegios”;²⁵ en este sentido, se está todavía en presencia de actores colectivos.²⁶ Es posible rastrear esta persistencia, al encontrar que el concepto de ciudadanía todavía estuvo inmersa en una dimensión colectiva y territorial, que se fundamentó en la condición de vecino.²⁷

A diferencia de la connotación que da el liberalismo a la ciudadanía moderna, de “universalidad, igualdad, individualidad y abstracción”, el *vecino* “es siempre un hombre concreto, territorializado, enraizado”, y se caracteriza por estar íntimamente ligado a una estructura y concepción jerárquica y corporativa de la sociedad.²⁸ De allí que la dualidad vecino-ciudadano, que persiste durante el transcurso del siglo XIX y la primera década del XX tengan un carácter orgánico, ligado al territorio y a la esfera local.

Así, la ciudadanía que estableció la Constitución de 1812 no modificó la definición anterior de vecino, su logro fue extenderla a nuevos sujetos, conservando la

²⁴ *Ibid.*, p. 32.

²⁵ *Ibid.*, p. 34.

²⁶ La noción de ciudadanía -al igual que la soberanía-, descansa en una concepción cuyas raíces se encuentran también en la tradición jusnaturalista y las doctrinas clásicas, sobre la sociabilidad natural del hombre, con un fuerte sentido de la colectividad. De allí que la ciudadanía en América se redimensiona a partir de la comunidad, antes que en el individuo y, posee por lo tanto, un carácter contractual y corporativo. Guerra, *México: del Antiguo Régimen...*, *op. cit.*, 22, 45.

²⁷ Carmagnani y Hernández Chávez, ubican los antecedentes de la *ciudadanía* en el contexto de las reformas borbónicas de la segunda mitad del siglo XVIII, al darse el reconocimiento de la condición de vecino a grandes sectores de la población mestiza, indígena y mulata. Para estos autores, la condición de vecino se constituye en fundamento y requisito para acceder a la ciudadanía. Carmagnani y Hernández Chávez, “La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910” en *Ciudadanía política y formación de las naciones...*, *op. cit.*, p. 372.

²⁸ Guerra, “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis”, *op. cit.*, pp. 41-42.

indeterminación formal de la tradición -como sugiere Annino-, la cual descansó sobre preceptos cualitativos y subjetivos, como el modo honesto de vivir lo que a su vez reforzó su carácter corporativo y personalista. En síntesis, la constitución gaditana al extender la calidad de vecino se dio un logro, porque amplió nuevos derechos políticos y civiles a un gran número de sujetos al no basarse en su carácter censitario y de propiedad y, porque finalmente reconoció y legitimó la diversidad y pluralidad de derechos consuetudinarios que descansaban sobre las comunidades locales que se habían constituido a lo largo de tres siglos.²⁹

De lo anterior se puede decir entonces, que las novedades político-administrativas que trajo la constitución gaditana hayan sido aprehendidas y asimiladas a la realidad política, cultural y social mexicana, que se sustentaron por un lado, en una “estructura de poder de carácter informal de base territorial”³⁰ y por el otro, en una “larga tradición de autogobierno en pueblos, barrios y comunidades mestizas”.³¹ De allí se infiere, que con el desmantelamiento y desaparición del aparato administrativo-político colonial no haya provocado un vacío de poder tal, que haya sumido a la naciente república en un total desfiguro de ingobernabilidad y anarquía.³²

²⁹ Annino, “Ciudadanía ‘versus’ gobernabilidad...”, *op. cit.*, p. 68. Pese a las bondades incluyentes que tuvo la ciudadanía orgánica, la tendencia a reforzar los intereses políticos en una comunidad, produjo un rasgo de colaboración -que como advierten Carmagnani y Chávez-, acentuó el carácter corporativo de la ciudadanía y, propició la construcción de redes políticas diferentes a las sociales. Finalmente, como sostienen los mismos autores, la ciudadanía orgánica acompañada del sufragio indirecto y la municipalización de la política, terminaron por ser limitativas al obstaculizar la consolidación de un gobierno nacional y al reproducir el carácter personalista y clientelista opuestos a un orden liberal sustentando en valores individuales. Marcello Carmagnani y Alicia Hernández, “La ciudadanía orgánica...”, *op. cit.*, p. 403.

³⁰ Carmagnani, “Territorialidad y federalismo...”, *op. cit.*, p. 296.

³¹ Hernández Chávez, *La tradición republicana...*, *op. cit.*, p. 24.

³² Particularmente esta gobernabilidad logró proyectarse a nivel estatal y local, pues como reitera Hernández Chávez, “Si se pudiera caracterizar la vida mexicana a partir de los estados y no, como por lo general se ha realizado hasta ahora a partir de la ciudad de México, o de un estado general prefigurado, podríamos decir que la transformación histórica no fue ni caótica ni anárquica”. *Ibid.*, p. 45; Carmagnani, “Territorialidad y federalismo...”, *op. cit.*, p. 296-297.

Por el contrario, retomando a Hernández Chávez, la gobernabilidad del país en los primeros decenios de vida independiente, se logró gracias a que se conjugaron los “nuevos derechos con los antiguos al vincular las viejas y nuevas formas de política con la organización social de la comunidad”.³³ Más aún, a nivel del ayuntamiento –eje articulador y base del complejo sistema electoral-³⁴ el ímpetu que recobró en esta etapa, fue posible gracias a que “no representó una ruptura o destrucción del gobierno consuetudinario de los pueblos, de tal forma que la penetración del republicanismo con algunos elementos liberales –la representación, por ejemplo- fue muy dúctil”.³⁵

Así, la eficacia que demostró la introducción de estos nuevos elementos liberales al ser articulados a las especificidades de México, puede ser vista en términos de la gobernabilidad que se aseguró en los primeros años de vida independiente, al darse una gran interacción entre viejos y nuevos derechos posibilitando la apertura y expansión de nuevas formas y prácticas políticas. No obstante, sus repercusiones no fueron totalmente de signo positivo, pues también a partir de la Constitución de Cádiz se acentuó e institucionalizó poderes e intereses locales que resintieron y se opusieron de manera constante a cualquier tipo de proyecto centralizador que atentara contra sus intereses y antiguos derechos. El resultado fue una gran dispersión y fragmentación del poder con amplias autonomías a nivel municipal y estatal, dando un carácter confederal a la organización política del país. De esta manera, la gobernabilidad del país en los primeros

³³ Hernández Chávez, *La tradición republicana...*, *op. cit.*, p. 35.

³⁴ A partir de la conformación de los ayuntamientos constitucionales por la vía electoral, se consolidó o potenció esta institución como un espacio por excelencia de representación de los intereses locales, los cuales tuvieron la capacidad de irrumpir en la escena política nacional. *Ibid.*, p. 35 y ss.; Hernández Chávez, *México: Breve Historia...*, *op. cit.*, p. 191; Rodríguez Kuri, Ariel, *La experiencia olvidada. El Ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*, México, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, El Colegio de México, 1996.

³⁵ Hernández Chávez, *La tradición republicana...*, *op. cit.*, p. 35; Hernández Chávez, *México: Breve Historia...*, *op. cit.*, pp. 191-192.

decenios de vida independiente, debe ser juzgada a partir del confederalismo que fue el común denominador de la tensión entre fuerzas políticas y sociales centrífugas y centrípetas, las primeras, representadas por los estados, municipios y pueblos y, las segundas por las autoridades federales y los intereses establecidos en el Distrito Federal.³⁶

Así con el pacto de compromiso establecido en la Constitución de 1824 y la aceptación de una soberanía compartida, se reconocieron los derechos y libertades preexistentes de los poderes territoriales que se consolidaron con anterioridad. De esta manera la titularidad de la soberanía de los estados, reconocida y explicitada en la Constitución, se entendió no como aquella de carácter homologante y abstracta del modelo francés, sino que retomó de la herencia liberal gaditana el concepto de una soberanía que reconoció la diversidad de cada localidad territorial y que, incluso, “aceleró en forma imprevista las dinámicas de larga duración en la territorialidad”.³⁷

De allí que, al retomar parte de su legado basado en una larga tradición de poderes territoriales, los legisladores de 1824 aunque inspirados en la constitución norteamericana, hayan establecido un gobierno federal que gobernara los estados y no a los ciudadanos, como sí lo habían establecido sus vecinos del norte. Por ello la aceptación de la soberanía compartida fijada en la constitución mexicana, no puede considerarse como una simple copia de la norteamericana. Sin embargo, a pesar que los beneficios que trajo el pacto federal al evitar una total desintegración del territorio y de haber reorientado las tensiones preexistentes que trajo la ruptura con el viejo orden, la constitución federal de 1824, condujo a una debilidad estructural del gobierno federal que se hizo visible al hacerlo

³⁶ Hernández Chávez, *La tradición republicana...*, *op. cit.*, pp. 29-36.

³⁷ Annino, “Ciudadanía ‘versus’ gobernabilidad republicana”, *op. cit.*, pp. 70-71.

depender del *contingente* (en dinero y hombres) de los estados, además de quedar establecida una clara supremacía del poder legislativo.³⁸

Desde el fracaso de la opción de un sistema de gobierno unitario y centralizado bajo la monarquía imperial de Agustín de Iturbide, las fuerzas regionalistas representadas por los estados constituyeron un desafío en el primer Congreso Constituyente para afianzar su posición como único depositario de la soberanía nacional. Así, a partir del primer congreso constituyente de 1822, se concibió la idea de la unidad de la nación bajo un sistema de gobierno donde la supremacía del gobierno residiera precisamente en el Legislativo, con un poder Ejecutivo subordinado al Congreso, truncándose de esta manera la posibilidad de instaurar un gobierno unitario. Así, son los estados -herederos de las provincias- los que “preceden y dominan el poder central” que en esta época se caracterizó por una extrema debilidad.³⁹

Ante las resistencias y obstáculos por constituir un gobierno unitario, la Constitución federal de 1824 resultó ser un pacto de compromiso entre el centro y las provincias, que derivó en “un federalismo descompensado”.⁴⁰ La descompensación se vio reflejada por los límites que se fijaron al Ejecutivo frente a las amplias facultades que se atribuyó al Congreso de la Unión, pues quedaron como prerrogativas de este último la mayoría de atribuciones en materia económica, infraestructura y educación.⁴¹ Por otro lado, al declarar a los estados libres, independientes y soberanos en todo lo referente a su gobierno y

³⁸ Vázquez, J. “De la difícil constitución...”, *op. cit.*, p. 15; Serrano Ortega, José A. *El contingente de sangre*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto José María Luis Mora, 1993.

³⁹ Guerra, *México: del Antiguo Régimen.... op. cit.*, p. 45; Hamnett, Brian R. “Faccionalismo, constitución y poder personal en la política mexicana, 1821-1854: un ensayo interpretativo”, en *Interpretaciones de la historia de México...*, *op. cit.*, p. 85; Hernández Chávez, *México: Breve Historia...*, *op. cit.*, pp. 196-197.

⁴⁰ Hernández Chávez, *México: Breve Historia...*, *op. cit.*, pp. 197.

⁴¹ *Ibid.*, p. 199.

administración interior,⁴² la Constitución de 1824 otorgó a las legislaturas estatales un amplio margen de acción que sirvió como fundamento para resistir las políticas centralizadoras del gobierno nacional, además de significar un gran menoscabo a la soberanía de la federación.⁴³

En este mismo sentido conviene resaltar las facultades que en términos del control de las fuerzas de coacción estableció la Constitución. Si bien la figura presidencial se mantuvo como el jefe máximo de las fuerzas armadas, sus facultades se vieron limitadas al permitírsele sólo “conceder los grados y empleos superiores del ejército y la milicia activa, conferir licencias, retiros y pensiones y disponer de las fuerzas armadas sólo con el fin de guardar la seguridad interior y la defensa de la federación”.⁴⁴ En cuanto al Congreso, éste retuvo no sólo la facultad para “designar la fuerza permanente de mar y tierra y las milicias locales de los estados”, sino también la de “dictar las ordenanzas y reglamentos para la organización y servicio de estas fuerzas, así como su distribución en todo el territorio”.⁴⁵

Frente a esta a asimetría de facultades claramente restrictivas al poder Ejecutivo, es importante señalar la tendencia a robustecer las fuerzas armadas locales en detrimento del ejército permanente, la cual versó sobre un aspecto fundamental: el *contingente de sangre*, esto es, el cupo de reemplazos que cada entidad federativa o departamental –ya fuera en el

⁴² “Acta Constitutiva de la Federación – 1824” en Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México. 1808-2002*. México, Editorial Porrúa, 2002, p. 154.

⁴³ La soberanía estatal permitió a los poderes locales legislar sobre asuntos locales como la fuerza de las milicias cívicas, las alcabalas, el comercio interior, los impuestos propios del estado, entre otros. Con respecto a estos últimos, el acuerdo fiscal materializado en la ley del 4 de agosto de 1824, al reducir considerablemente los ingresos de la federación, propició un Estado nacional pobre, endeudado y cada vez más sujeto a préstamos usurarios. Vázquez, J. “De la difícil constitución...”, *op. cit.*, p. 25; Serrano Ortega, *Contingente de sangre, op. cit.*, pp. 40-42.

⁴⁴ Ortiz Escamilla, Juan, “Las fuerzas militares y el proyecto de Estado en México, 1767-1835”, en Hernández Chávez, Alicia y Manuel Miño Grijalva (Coords.), *Cincuenta años de historia en México. En el cincuentenario del Centro de Estudios Históricos*. México, El Colegio de México, 1991, p. 269.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 268.

sistema federal o central- debía aportar al ejército permanente, imponiendo a la federación una gran limitación en un asunto tan vital como la defensa.⁴⁶

Como señala Serrano Ortega, detrás del decreto de reemplazos de agosto de 1824, que concedió un carácter discrecional a las autoridades locales y estatales para cumplir con su contingente de hombres, favoreciendo el método de la leva como el principal método de reclutamiento en vez del sorteo, subyace el intento “por parte de las legislaturas estatales, de obstaculizar la consolidación de un ejército permanente que auxiliara al gobierno nacional en el control y la administración de los territorios, donde imperaban los intereses locales”.⁴⁷ En este sentido, su oposición a cubrir su contingente de reemplazos por medio de sorteos, se fundó en el temor a “fortalecer al ejército permanente y, con ello, al gobierno nacional”.⁴⁸

Las autoridades locales al aleccionar dentro de sus jurisdicciones el reclutamiento por medio de levas, rindieron al objeto de deshacerse de la población económicamente improductiva,⁴⁹ reservando para sí a la población apta, ya fuese para no socavar la economía de sus localidades al ver reducir su fuerza de trabajo disponible o, ya para fortalecer sus propias fuerzas milicianas en detrimento del ejército permanente. Si bien, la práctica de la leva no explica enteramente el fenómeno de la deserción en las filas militares,⁵⁰ este método acentuó y profundizó un mal endémico que vino desde la

⁴⁶ Serrano, *El contingente....*, *op. cit.* p. 15; Vázquez, J. “De la difícil constitución...”, *op. cit.*, p. 25.

⁴⁷ Serrano, *El contingente....*, *op. cit.* p. 48.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 17.

⁴⁹ Como señala J. Vázquez, “en la mayoría de los reglamentos estatales de reemplazos para el ejército, se fijaron como sujetos de reemplazo a los ‘viciosos, vagos y malentrenidos’, que debían ser arrestados por los ayuntamientos en colaboración con el comandante estatal”. Vázquez, J. “De la difícil constitución...”, *op. cit.*, p. 25.

⁵⁰ Desde que se implementó la Real Ordenanza de Milicias de 1767 -en el contexto de las reformas borbónicas-, se estipuló que el ejército obtendría los reemplazos a través de banderas de reclutas, sorteos y levas. A partir de allí las autoridades coloniales y posteriormente con las autoridades del periodo postindependiente, se encontraron con obstáculos para obtener los reemplazos no sólo por la resistencia que opusieron las autoridades locales, sino por la misma resistencia que existía entre la población. Entre las causas

conformación del ejército novohispano, el obstaculizar la instauración y consolidación de un ejército profesional y disciplinado indispensable para ejercer el monopolio coactivo del Estado.

Como las autoridades estatales reclutaban para sus propias milicias cívicas la población con las cualidades que exigía el gobierno federal para el ejército permanente – varones con buena salud, con moralidad probada, con propiedades y oficio-⁵¹ a partir de 1826 el gobierno federal por medio del ministerio de Guerra comenzó –aunque infructuosamente- a ejercer presión sobre las autoridades estatales para hacer efectiva la obligación de reclutamiento por medio del sorteo, con el objeto de moralizar y hacer más eficiente al ejército permanente. Esta presión hacia las autoridades estatales, se explica a partir del estado constante de guerra que vivió el país ante la amenaza extranjera que acrecentó los requerimientos de soldados permanentes y, por el otro, la creciente fuerza y politización que estaban adquiriendo las milicias cívicas con sus sólidos vínculos a los intereses regionales.⁵²

No es que haya sido una novedad la fuerte vinculación entre los nexos de las milicias cívicas y los intereses regionales a partir del pacto de 1824,⁵³ pero sí es importante resaltar

que explican esta resistencia y, por lo tanto, de este mal endémico como fue la desertión, se destaca además la poca inclinación de la población por la carrera militar, debido a la dura disciplina militar, los castigos, la falta de pago, el desarraigo que implicaba el traslado a otras regiones y el abandono que ello significaba de sus medios de vida anteriores. De allí, la gran aceptación que hubo entre habitantes y autoridades locales para organizar las milicias cívicas, pues además de no sufrir las carencias y problemas que sí vivían los soldados, su servicio no implicaba el abandono o separación de sus actividades normales de manera permanente. Serrano, *El contingente...*, *op. cit.*, pp. 29-30, 48.

⁵¹ *Ibid.*, p. 59.

⁵² Serrano Ortega, *El contingente...*, *op. cit.*, pp. 68-73; “Liberalismo gaditano y milicias cívicas en Guanajuato, 1820-1836”, en Brian Connaughton, Carlos Illades y Sonia Pérez Toledo (Coords.), *Construcción de la legitimidad política en México*. México, El Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México, 1999, pp.180-192; Ortiz Escamilla, “Las fuerzas militares y el proyecto de Estado...”, *op. cit.*, pp. 274, 278; Hamnett, “Faccionalismo, constitución y poder personal”, *op. cit.*, p. 119.

⁵³ La gran identificación entre milicias cívicas e intereses regionales y, la facilidad con que se organizaban estas fuerzas residió –como señala Guerra- en que demostraron una mayor cohesión que el ejército, teniendo

que a partir de éste adquirió una gran relevancia en la escena política nacional. Muestra de ello fue la Ley reglamentaria de 1827 en la cual las milicias cívicas salieron fortalecidas en gran parte por la presión ejercida de las autoridades estatales.⁵⁴ De acuerdo con esta ley, se amplió el radio de acción que les había dado el Reglamento de 1823, al encargarlas no solo para la defensa de sus propias poblaciones sino además para la defensa del sistema federal y de la soberanía del país.⁵⁵ Como argumenta Ortiz Escamilla, este nuevo reglamento representó un gran triunfo para los estados “porque la milicia que ahora se formaba ya no sólo tenía la obligación de resguardar los hogares, sino también la de defender la independencia nacional, la Constitución federal y la de su propio estado”.⁵⁶ En este último sentido, al recaer la jefatura de las milicias en manos de los gobernadores estatales, se reforzó legalmente para que cada entidad pudiera levantar la fuerza en los términos que juzgara conveniente y de acuerdo con sus intereses, convirtiéndose así a las milicias cívicas en el baluarte y sostén de la soberanía estatal.⁵⁷

Ha sido de común conocimiento las repercusiones de este fortalecimiento de las milicias y de sus sólidos vínculos con los intereses regionales, que al postular y defender sus reivindicaciones soberanistas se constituyeron como polos de resistencia a cualquier proyecto de tipo centralizador, lo cual conllevó a que intervinieran activamente en las guerras civiles, movimientos y planes políticos durante la primera y gran parte de la

en cuenta que además de las características de reclutamiento a escala regional y de ser dirigidas por notables locales, “esas milicias añaden a la solidaridad de las armas bases locales y redes de parentesco que refuerzan su unidad”. Guerra, *México: del Antiguo Régimen...*, *op. cit.*, p. 146.

⁵⁴ Ortiz Escamilla, “Las fuerzas militares y el proyecto de Estado...”, *op. cit.*, p. 274.

⁵⁵ De acuerdo con el Reglamento de 1823, las funciones de la milicia cívica consistían en “perseguir y aprehender a los desertores y malhechores, escoltar presos y caudales nacionales, defender los hogares de su pueblo en todo su término”. Con la ley de 1827, además de encargar a la cívica la defensa del sistema federal y de la soberanía del país, también reglamentó un cambio importante, al asignar al gobernador como jefes de las fuerzas e igualarlas con la permanente. Serrano, *El contingente...*, *op. cit.*, p. 63.

⁵⁶ Ortiz Escamilla, “Las fuerzas militares y el proyecto de Estado...”, *op. cit.*, p. 274.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 274.

segunda mitad del siglo XIX. No obstante, habría que señalar que la fuerte presencia que tuvieron estas fuerzas en la vida política nacional decimonónica, puede rastrearse desde la creación de las milicias provinciales novohispanas, momento en que las notables regionales asumen las jefaturas, permitiendo con ello una mayor “identificación de los intereses notables con el territorio de pertenencia”.⁵⁸ Otro momento que vino a ser determinante en el fortalecimiento de estas fuerzas y por ende de las élites locales y regionales, se produjo en el contexto de la guerra de independencia, cuando a raíz del fracaso del ejército permanente para contener el movimiento insurgente, las autoridades coloniales hicieron recaer la defensa del virreinato en la sociedad novohispana⁵⁹ con la organización de diversas fuerzas que luego serían determinantes para concluir el movimiento independista. Por último y de trascendental importancia en este proceso, tuvo lugar con la reorganización de las milicias cívicas en 1823, que al retomar algunos de los principios liberales de la Constitución de 1812 -entre ellos, el principio democrático electivo- se dio fundamento al nuevo concepto de ciudadano armado, formulándose así una nueva forma de participación política.⁶⁰ Este nuevo mecanismo de participación política, al tener como fundamento las elecciones cívicas, además de contribuir a la expansión de la ciudadanía se convirtió en uno de los medios privilegiados que coadyuvaron a “promover las elecciones como legitimadoras de las autoridades civiles”.⁶¹ De allí la importancia, del nuevo concepto de ciudadano armado,

⁵⁸ Carmagnani, “Territorios, provincias y estados...”, *op. cit.*, p. 45.

⁵⁹ Inicialmente con la convocatoria que se hizo por primera vez a la clase propietaria para que se alistaran voluntariamente a las nuevas fuerzas creadas para el apoyo y defensa de Fernando VII en 1810 y, luego con el plan militar del Virrey Félix María Calleja en 1811, en el que se recurrió al apoyo de las élites provinciales para la organización de milicias provinciales, urbanas y rurales. Ortiz Escamilla, “Las fuerzas militares y el proyecto de Estado...”, *op. cit.*, p. 263; “Insurgencia y seguridad...”, *op. cit.*, pp. 101-103; Serrano Ortega, *El Contingente*, *op. cit.*, pp. 36-37.

⁶⁰ Sábato, *Ciudadanía política y formación de las naciones...*, *op. cit.*, pp. 24-25.

⁶¹ Serrano Ortega, “Liberalismo gaditano...”, *op. cit.*, p. 169.

que confirió a los pueblos y sus representantes una fuerza política especial,⁶² estrechando aún más el vínculo entre milicias cívicas e intereses regionales, pues al quedar las primeras como defensoras de sus demarcaciones contra todo enemigo interno o externo⁶³ y, al legitimar la elección de sus propias autoridades con base en un apoyo popular, dio un sustrato legal, político e ideológico a las reivindicaciones de carácter soberanista, incluso como se sabe, en contra de las políticas centralizadoras del gobierno nacional.

De esta manera el fortalecimiento progresivo –tanto político como militar- que adquirieron las élites regionales con su participación en la guerra de independencia y a raíz de la promulgación gaditana, llegaron a ser determinantes en la nueva fisonomía del Estado mexicano con la Constitución de 1824, que como se ha dicho, resultó de un pacto que dio origen a un federalismo descompensado. Así, como plantea Carmagnani, el federalismo que se fijó en la Constitución de 1824, “dio vida a una federación con poderes federales dotados de escasas competencias y además de una reducida capacidad de ejercicio, pues la parte de soberanía que los estados concedieron tanto de hecho como de derecho a la federación fue interpretada como una delegación transitoria.”⁶⁴

Unida a esta escasa competencia y debilidad del poder federal, también la Constitución de 1824 dejó de proveer los mecanismos que articularan y regularan la relación entre federación y estados, impidiendo la mediación de los conflictos entre estos poderes, con lo cual se institucionalizó una nueva tensión entre el poder central o federal y los poderes estatales.

De allí, la importancia que recobró la promulgación de la Constitución de 1857 porque inauguró una nueva etapa que rompió con la forma confederal establecida en 1824,

⁶² Hernández Chávez, *La tradición republicana...*, *op. cit.*, p. 37.

⁶³ *Ibid.*, p. 172; Ortiz Escamilla, “Las fuerzas militares y el proyecto de Estado...”, *op. cit.*, p. 273.

⁶⁴ Carmagnani, “Federalismo liberal mexicano”, en *Federalismos latinoamericanos...*, *op. cit.*, p. 136.

al fundar un nuevo federalismo que reservó para el poder federal una “esfera propia e independiente de los estados ilustrada en la ley contra los bienes de todas las corporaciones y la nacionalización de los mismos-”,⁶⁵ a la vez que definió y amplió sus competencias federales.⁶⁶ En cuanto a los estados, se precisó y delimitó su soberanía en todo lo referente a su gobierno interior.⁶⁷

En este sentido, la carta fundamental de 1857 marca un antecedente de gran envergadura en este contexto de transición política y de constitución hacia el Estado moderno, al configurar una nueva relación entre poderes estatales y federales, confiriendo una mayor preeminencia a la soberanía de los segundos, aunque todavía en principio, pues hubo de esperarse más de una década para que ésta fuera aplicada y, en fin para que se estableciera un poder político con el suficiente control de los medios de coacción que lograra “imponer la autoridad del poder federal y los principios sobre los cuales este mismo poder fundaba su propia legitimidad”.⁶⁸

Por otro lado, y no menos importante, la Constitución de 1857 al adoptar de manera cabal los principios liberales de igualdad y libertad, no sólo consignó y amplió significativamente las garantías individuales,⁶⁹ sino que éstos pasaron a constituirse como fundamento de la sociedad y del nuevo Estado, al reconocerlos como “la base y objeto de

⁶⁵ *Ibid*, pp. 147-148.

⁶⁶ Estas facultades que fueron definidas por la Constitución y que tuvieron además, como señala Hernández Chávez, un carácter fundamentalmente indirecto y regulador, se dieron principalmente en las áreas dirección política y de justicia generales, de relaciones exteriores y de administración civil y militar general. *Tradición republicana...*, *op. cit.*, pp. 58-59.

⁶⁷ *Ibid*, p. 58; Carmagnani, “Federalismo liberal mexicano”, *op. cit.*, pp. 147-148.

⁶⁸ Riccardo Forte, “Fuerzas armadas y mecanismos de conciliación...”, *op. cit.*, p. 587.

⁶⁹ Sólo de manera muy general en el Acta Constitutiva se enunció la obligación de “proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano”. “Acta Constitutiva de la Federación – 1824” en Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México. 1808-2002*. México, Editorial Porrúa, 2002, p. 159. El hecho de que en la Constitución de 1824 no se hubiesen mencionado directamente los derechos del hombre, obedecía a la influencia de la norteamericana que reservó a las constituciones estatales dicha promulgación. De esta manera en México las garantías de libertad, igualdad, seguridad y propiedad quedaron establecidas en principio sólo en las constituciones de las diecinueve entidades federativas.

las instituciones del país”. Pero, además, al declarar que “todas las leyes y todas las autoridades del país”, debían “respetar y sostener las garantías que otorgaba la constitución”,⁷⁰ implícitamente se admite, como sostiene Forte, “la necesidad de que el Estado tuviera que poseer los instrumentos idóneos” para garantizarlos.⁷¹

De esta manera, al adoptar los principios liberales y al hacer suyos los preceptos de la libertad individual y la igualdad jurídica, que, como se sabe, presupone la idea del individuo libre de ataduras corporativas y la anulación de las sociedades intermediarias que antes intervenían en la relación ciudadano-Estado, los constituyentes del 57 no sólo resolvieron por desconocer y abolir los privilegios de los antiguos cuerpos civiles, sino que abolieron de manera definitiva los fueros eclesiástico y militar, estos últimos mediante la aprobación por la mayoría de los constituyentes de la Ley Juárez de 1855.⁷² Así, la igualdad jurídica que reza que todos los hombres deben ser juzgados por los mismos tribunales y las mismas leyes, quedó formalmente establecida al ponerse fin a los tribunales especiales y a las leyes privativas (art. 13), dejando sin efecto las legislaciones relativas a los juicios civiles en juzgados eclesiásticos o militares. Con ello, además de significar una garantía a la igualdad jurídica y dar un paso hacia adelante en el proceso de “monopolización del terreno de lo jurídico”,⁷³ también confirió a la Justicia Federal el papel de garante de los derechos del hombre y del ciudadano.

⁷⁰ Constitución de 1857, Título I, sección I, art. 1º, en Felipe Tena Ramírez. *Leyes fundamentales de México. 1808-2002*. México, Editorial Porrúa, 2002, p. 607.

⁷¹ Forte. “Fuerzas armadas y mecanismos de conciliación...”, *op. cit.*, p. 587.

⁷² En este mismo sentido, como señala Hernández Chávez, con la abolición de los privilegios de las corporaciones y los fueros de la Iglesia y el ejército, se dio inicio a un cambio de gran trascendencia, pues se pretendió encauzar las “lealtades individuales hacia el Estado secular” a su vez que buscó “debilitar las bases intermedias de lealtad con la Iglesia, el cacique local, los intereses económicos regionales y militares”, mismos que constituían un “un obstáculo para el desenvolvimiento de una conciencia nacional”. Hernández Chávez, *Breve historia...*, *op. cit.*, p. 229.

⁷³ Ver Elisa Speckman Guerra, *Crimen y Castigo. Legislación penal, interpretaciones de la criminalidad y administración de justicia (Ciudad de México, 1872 – 1910)*, México, El Colegio de México. UNAM, 2002 y

De acuerdo con esto último, es importante resaltar el significado que adquirió para la administración de justicia y la defensa de los derechos humanos, la institucionalización de los juicios de amparo que constituye la garantía jurídica contra las violaciones constitucionales del poder público.⁷⁴ Conviene resaltar, que la introducción de la institución del amparo en la carta fundamental de 1857 (Arts. 101 y 102) fue retomada por los constituyentes, del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 (Art. 25). En ese entonces, el liberal Mariano Otero en su voto particular al instar no sólo por el restablecimiento de la Constitución del 24 sino al formular las reformas que creía conveniente que se adicionaran para extender la acción del Poder Federal, argüía en la necesidad de “elear a grande altura el Poder Judicial de la Federación –‘protector nato de los derechos particulares’- dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos”,⁷⁵ contra todos los atentados que pudieran sufrir de los poderes federales así como de los estados de la unión.

Pero aún más, desde los debates constitucionales de 1842 se hizo presente esta necesidad, particularmente en el proyecto de Constitución que presentó el sector de la minoría. En este caso, se proponía que así como había de darse al Poder general la facultad

a Beatriz Urías Horcasitas, *Indígena y criminal. Interpretaciones del derecho y la antropología en México 1871 – 1921*, México, Universidad Iberoamericana. Departamento de Historia, 2000.

⁷⁴ Como señala Soberanes, al crearse el juicio de amparo, se adoptó el sistema norteamericano de la *judicial review* que representó el “más viable para las circunstancias y peculiaridades” del país. Sin embargo, nos recuerda la fuerte presencia que tuvo en el pasado colonial, del cual los legisladores de 1847 y 1857, retomaron el término de *amparo*, concebido como sinónimo de “protección al particular frente al poder, cuando era privado de sus derechos subjetivos; inclusive existía dentro del derecho procesal civil de la época a través del juicio sumarísimo de amparo, de origen novohispano –mismo que surgió en 1744- con un ulterior desarrollo gaditano de gran trascendencia”. Es así, que para este autor, ni los constituyentes de 1847 ni los de 1857, tenían plena conciencia de la trascendencia de la institución que iban a crear, más bien, sugiere que estos hombres pensaban que estaban creando algo similar a la institución norteamericana y, no la “institución procesal más importante” del país hasta la fecha, esto es, la “institución protectora de los individuos por excelencia [...] el instrumento de protección jurídica de las personas por antonomasia”. Soberanes Fernández, J. L. *Evolución de la Ley de Amparo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994, pp. 9-10

⁷⁵ Mariano Otero, “Voto Particular”, en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales...*, op. cit. p. 456.

de anular todos los actos contrarios a los principios consignados en la Constitución –claro indicativo de fortalecer la competencia de la federación-, había de darse en correspondencia, a “todos los hombres el derecho de quejarse de cualquier acto de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados, ante la Suprema Corte; poder tutelar de las garantías civiles, que tendrá el derecho de vindicarlas [...]”.⁷⁶

En ambos casos, tanto en el voto particular de la minoría en 1842, como en el de Mariano Otero en 1847, coinciden dos elementos que importan mencionarse: en primer lugar, la necesidad de fijar las garantías individuales como base y objeto de las instituciones sociales, además de establecer los mecanismos para hacerlos efectivos; y, de otro lado, el restablecimiento del sistema federal, bajo un nuevo concepto que confiriera una mayor competencia a los Poderes federales, estableciendo asimismo los límites y los medios para hacer realidad el principio federal.

De allí que sea en la década de 1840, cuando empieza a converger un proceso de reorientación y refundación del principio federal que fue acompañado por un amplio movimiento a favor de las garantías individuales, dándose así, una expansión de la opción liberal y federal, que se inició en los debates constitucionales de 1842⁷⁷ y que

⁷⁶ Los proyectos de Constitución de 1842. “Voto particular de la minoría de la comisión”, *Ibid.*, p. 345.

⁷⁷ De acuerdo con el análisis que hace Carmagnani de los proyectos de Constitución de 1842, el proyecto de la mayoría se caracterizó por una concepción limitada de las garantías constitucionales, (sólo reconoció los derechos de libertad, igualdad, seguridad y propiedad), y en la aceptación de la descentralización dentro de un sistema unitario, que desconoce la soberanía compartida y en donde la federación sólo significa tan sólo la descentralización administrativa. Por su parte, el proyecto de la minoría, presenta de manera más elaborada la conjunción entre derechos del hombre y federación. En cuanto a lo primero, reconoce los derechos como base de las instituciones sociales, que deben ser aseguradas, protegidas e iguales para todos los individuos; y de acuerdo con su concepción de federalismo, ésta queda planteada al reconocer que “la administración interior de los Estados, será enteramente libre e independiente de los Poderes supremos, en todo aquello que no estén obligados por esta Constitución para la conservación de la unión federal”. Como resultado de la tensión entre estas dos propuestas, surgió un tercer proyecto, “el de transacción”, producto del compromiso entre los dos sectores, donde se acoge la “idea descentralizadora del proyecto de la mayoría, y la idea liberal de las garantías constitucionales de la minoría, con el resultado de proponer la organización de una república unitaria –pero no centralista- y liberal”. *Ibid.*, p. 141-142.

alcanzó su clímax con la invasión estadounidense en 1847 y la dictadura de Santa Anna (1853-1855).⁷⁸

Es así que en los debates de la década de 1840, ya no es sólo la cuestión federal el punto nodal de importancia, sino que ésta aparece por primera vez asociada al tema de las garantías constitucionales. Como plantea Carmagnani, en el interregno de 1842-1847, la tensión entre las tendencias centralistas y descentralizadoras, se presenta influida positivamente de la “progresiva difusión de la teoría jusnaturalista, capaz de garantizar a todos frente a las arbitrariedades de los poderes formales y reales existentes, garantías que la soberanía de los estados no asegura suficientemente”,⁷⁹ dando con ello expresión a un movimiento no sólo a favor del reconocimiento tácito de los derechos humanos, sino que se manifestó en términos amplios en una doble tensión entre libertades antiguas de origen pactista y la libertad liberal de origen jusnaturalista.⁸⁰

De esta misma manera, el movimiento social y político propiciado a partir de la intervención norteamericana, también contribuyó a resolver favorablemente “la convergencia entre descentralizadores y federales”,⁸¹ dando vida finalmente, a un polo

⁷⁸ Hernández Chávez, *La tradición republicana...*, *op. cit.*, p. 218; Carmagnani, “Federalismo liberal mexicano”, *op. cit.*, pp. 138-139.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 139. Esta situación quedó expuesta en el voto particular de Mariano Otero, cuando al plantear sobre la necesidad de fijar las garantías individuales y de establecerlas bajo la “égida del poder general”, parecía sugerir sobre los riesgos de que éstas siguieran dependientes y arregladas bajo las disposiciones particulares de los estados, porque “¿cómo podría el gobierno general proteger esos derechos, ni afianzar en los estados [...] la realidad de las instituciones democráticas? ¿Cómo hacer efectivos los principios de la libertad?”. Para Otero, era “incontestable que en el estado actual de [la] civilización” se dejara su arreglo a la absoluta discreción de los poderes estatales. Mariano Otero, “Voto Particular”, en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales...*, *op. cit.*, p. 452.

⁸⁰ En cuanto a las primeras, las libertades antiguas, son entendidas como un “atributo de cada comunidad territorial e imposibles, por lo tanto de ser codificadas”, por su parte, la corriente favorable a la libertad de origen jusnaturalista (liberal), se sustenta en que “ella no sólo debe ser igual para todos sino también fundada en el individuo y, por lo tanto, susceptible de ser explicitada y escrita en un texto constitucional”. Carmagnani, “Federalismo liberal mexicano”, *op. cit.*, p. 140.

⁸¹ Como sea, la constante tensión que caracterizó la primera mitad del siglo XIX entre las posturas que defendieron el centralismo y aquellos que defendieron la opción descentralizadora, encontró un nuevo cauce a partir de la invasión norteamericana, el cual coadyuvó a forjar una nueva concepción del Estado que “dejaba atrás el concepto de un conjunto de patrias regionales unidas por determinados intereses en común”. En este

liberal-federal que se ilustró de manera definitiva en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, la cual acogió y reformuló en un sentido más amplio y elaborado la doble instancia que implica el sistema federal, a saber, “la centralización política, a partir de la asignación a los poderes federales de la función de garantizar la libertad política en toda la República y, el reconocimiento de la esfera política y administrativa propia de los Estados”.⁸² Así, el Acta de Reformas constituyó un punto de partida de refundación del federalismo mexicano, que, como sostiene Carmagnani, surgió de la misma voluntad de reformar la Constitución de 1824.

De este modo, el proceso de reorientación y expansión de los principios liberal y federal que se vivió en la década de 1840, logró finalmente ser expresado en la Constitución de 1857, que no sólo los planteó, sino que proporcionó los mecanismos para hacerlos efectivos. Así, al establecer un Estado basado en las garantías individuales, la Constitución no sólo asignó a la Justicia Federal el papel de protector de los derechos humanos, sino también delimitó y precisó la soberanía tanto de los poderes estatales como la de los poderes federales.⁸³

sentido, como amplía Hernández Chávez, al producirse la invasión, todos los sectores políticos y sociales “resintieron el ultraje y la violación de la soberanía del país, lo que fortaleció la cohesión ideológica entre amplios sectores de la sociedad en torno al concepto de nación”. Si bien, como se sabe una gran mayoría de los estados se rehusaron, en un primer momento, a prestar su apoyo en defensa del territorio invadido, no obstante, pronto se dio paso a la guerra popular, con la que hubo que enfrentarse el ejército invasor. Hernández Chávez, *Breve historia...*, *op. cit.*, pp. 206, 212, 217.

⁸² Carmagnani, “Federalismo liberal mexicano”, *op. cit.*, pp. 142-143.

⁸³ *Ibid*, 148. Con la asignación que se le dio a esfera de la justicia federal, como garante de los derechos del hombre, es claro que dicha atribución corresponde sólo a ésta y no a la de los estados, pero además de observarse esta preeminencia hacia la federación, también es importante resaltar, que se dio una nueva articulación y mediación entre los poderes de la federación y los estatales, que se ilustra en la institución del amparo. Recordemos que el artículo 101 al respecto, estableció que los tribunales de la federación podrían resolver todas las controversias que se suscitaran por las leyes o actos de cualquier autoridad que *violaran las garantías individuales*; por aquellas que vulneraran o restringieran la *soberanía de los estados*, y viceversa, que invadieran la esfera de la *autoridad federal*. “Constitución de 1857”, Título II, sección III, art. 101, en Tena Ramírez. *Leyes fundamentales...*, *op. cit.*, pp. 623-624. En este aspecto se entiende la novedad que introdujeron los constituyentes del 57 al ampliar el amparo “para los casos de invasión del poder central en la esfera de acción de los estados y viceversa, con lo que resolvieron el más grave problema de la organización

Por otro lado, con la abolición de los fueros eclesiástico y militar y, nacionalización de los bienes de las corporaciones civiles, mediante la aprobación de la Ley de Juárez y la Ley Lerdo de Tejada, no sólo se quiso dar vida a los preceptos de igualdad jurídica, sino que se dio un paso de gran trascendencia en el proceso de construcción del Estado al pretenderse dar por una parte, mayor autonomía financiera a la federación⁸⁴ y, por otra, al dársele a éste el control exclusivo de los medios de coerción violenta.

Con la abolición del fuero militar, se asiste pues a una doble significación en las fuerzas armadas que va más allá, como señala Riccardo Forte, “de su obvia característica modernizadora en sentido anticorporativo”,⁸⁵ constituyéndose además como garante de los derechos del hombre y del ciudadano, y, no menos importante, se evitó que aquella asumiera una connotación de fuerza ilegítima que atentara contra la esfera de las soberanías estatales.⁸⁶

No obstante, esta nueva correlación de fuerzas que fijó constitucionalmente los límites y competencias de las esferas federal y estatal, no puede oscurecer la complejidad que revistió la formulación e implementación de las medidas anticorporativas liberales, dando origen a una nueva tensión entre federalistas y confederalistas en el seno mismo del Congreso constituyente.⁸⁷

federal”. Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*. México, Editorial Porrúa, Séptima edición, 1998. p. 76.

⁸⁴ Como bien señala Carmagnani, las leyes contra las corporaciones civiles, eclesiásticas y militares, y la nacionalización de sus bienes “representó la primera reformulación de la autonomía financiera del poder federal”. Carmagnani, “Federalismo liberal mexicano”, *op. cit.*, p. 147.

⁸⁵ Forte, “Fuerzas armadas y mecanismos de conciliación...”, *op. cit.*, p. 599.

⁸⁶ Como señala este autor, al establecerse constitucionalmente “una esfera de poder federal independiente de los estados y legitimada con el objeto de defender las garantías constitucionales sobre una base de igualdad, se otorgaba automáticamente al ‘nuevo’ ejército el papel de defensor de dichas garantías en contra de eventuales desafíos coercitivos particulares” y por lo mismo, implícitamente y al menos en principio, se dio paso a la anulación de su potencial arbitrario que otrora le había caracterizado. *Ibid.*, p. 599.

⁸⁷ Lo cual trascendió a que diez meses después de jurada la Constitución, fuera desconocida por el presidente Ignacio Comonfort. En el manifiesto que presentó al Congreso el 19 de diciembre de 1857 día en que reconoce el Plan de Tacubaya y asume la dictadura, confiesa los motivos de su determinación como lo fueron

En efecto, fueron estos últimos –los confederalistas- favorables a las libertades de orden pactista y defensores por lo tanto de los intereses corporativistas, quienes se vieron amenazados por las medidas liberales en contra de las corporaciones indígenas, eclesiásticas y militares.⁸⁸ En particular, con la anulación del fuero militar y la subordinación de las fuerzas armadas que ello implicaba a las autoridades federales, significó quizá la amenaza más importante para los poderes locales y estatales, como señala Forte.⁸⁹

De allí, se comprende que en aras de atender y dar solución a esta tensión derivada de la centralización y el control militar,⁹⁰ los constituyentes buscaran una fórmula de compromiso que tendiera a reducirla quedando formulada en la Constitución bajo una doble perspectiva, que como señala este autor, revistió una doble novedad. La primera de ellas, fue la prohibición a la que quedaron sujetos los estados de poseer “en ningún tiempo ni tropa permanente, ni buques de guerra”⁹¹ (Art. 112/II), lo cual fue compensado al establecer, el deber que le asiste a los poderes de la Unión de proteger a los estados, en casos de “invasión o violencia” proveniente del exterior o, en casos de “sublevación o trastorno interior” (Art. 116). Es en este sentido que se pactó un compromiso entre estados y federación, “debido a la exigencia de los primeros de obtener suficientes garantías de seguridad por parte de la segunda, a cambio de la renuncia a conservar el control directo sobre los medios de coerción violenta”.⁹²

las medidas sobre desamortización de los bienes de las corporaciones y a “las graves cuestiones religiosas”, que atacaban a las “costumbres y las tradiciones de los pueblos”. Buenrostro, Felipe. *Historia del Primer Congreso Constitucional de la República Mexicana que funcionó en el año de 1857*. México, Colección: Historia de los debates legislativos en México, Segunda época, t. 1, p. 281.

⁸⁸ Carmagnani, “Federalismo liberal mexicano”, *op. cit.*, p. 146.

⁸⁹ Forte, “Fuerzas armadas y mecanismos de conciliación...”, *op. cit.*, p 599.

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 599-600.

⁹¹ Ya prevista en la Constitución de 1824.

⁹² *Ibid.*, p. 600.

Pero además de esta suerte de compromiso entre estados y federación en aras de reducir la tensión producto de la centralización y monopolio de las fuerzas armadas, también se puede apreciar en el mismo artículo (116) -que estableció constitucionalmente el principio de intervención federal-, como un límite que se fijó a las mismas autoridades federales de ejercer su fuerza en los estados. En este sentido, al establecerse que para los casos de sublevación o trastorno interior que sufrieran los estados, el auxilio que debería prestar la federación, tendría que estar sujeta a que fueran los primeros por medio de sus legislaturas o gobernadores los que la solicitaran, significando con ello una “clara restricción a la federación”.⁹³ De esta manera, la forma limitada en que se fija y establece la intervención federal, impedirá a la larga, una reafirmación de la autoridad del Estado, que se reflejó en la “ausencia de una posibilidad real de respuesta coactiva de la federación a los desafíos estatales”.⁹⁴

Pese a ello, debe insistirse en el carácter novedoso que representó la incorporación de este principio en la constitución de 1857, que vino a dar fundamento constitucional a la intervención federal. Con ello, se estableció uno de los mecanismos que permitieron regular las relaciones y conflictos entre estados y de éstos con la federación, lo cual había sido una de las ausencias de la Constitución de 1824. A partir de entonces se inicia una nueva etapa, que como señala Carmagnani, “propició una ruptura drástica de la tradición inaugurada antes de la Independencia, que había subordinado el gobierno federal al de los estados a partir de 1824”.⁹⁵ De esta manera, “la intervención federal en cuanto derecho objetivo

⁹³ Israel Arroyo García, “El péndulo: consenso y coacción a través de la intervención federal en México, Brasil y Argentina”, en Forte y Guajardo, *Consenso y coacción...*, *op. cit.*, p. 371.

⁹⁴ Forte, “Fuerzas armadas y mecanismos de conciliación...”, *op. cit.*, p. 607.

⁹⁵ Carmagnani, “Introducción a la cuarta parte”, en Forte y Guajardo Soto, *Consenso y coacción...*, *op. cit.*, p. 357.

garantizado permitió inaugurar la supremacía de la federación y crear, por lo tanto, la afirmación de una nueva cultura política de corte federal”.⁹⁶

Así, pues hasta aquí sólo hemos querido hacer una breve lectura sobre la importancia que significó la Constitución de 1857 al fundar un Estado basado en las garantías individuales y el federalismo, como resultado de un largo periodo de reorientación y refundación de estos principios que inician desde 1824.

La Constitución de 1857, sólo marca el inicio de una nueva etapa del proceso de transición política y de construcción del Estado, al fijar no sólo los principios sino los mecanismos que al menos jurídicamente –y aún de manera limitada- proveyó para hacerlos efectivos. Aunque por las tensiones creadas desde su promulgación, la Constitución permanecería ineficaz casi hasta las postrimerías del siglo, siendo aún incipiente un suficiente control de los medios coactivos por parte de las autoridades civiles federales para que finalmente, éstos hubieran podido imponer su autoridad y “los principios sobre los cuales este mismo poder fundaba su propia legitimidad”.⁹⁷

En este contexto es importante resaltar, que aunque todavía no hubiesen las condiciones para la plena materialización de dicho control por parte de las autoridades públicas, no obstante empieza a existir un punto de consenso en un aspecto fundamental, como lo es, el de adjudicar el papel de defensor de las garantías individuales a las fuerzas armadas.

Lo anterior puede verse ilustrado en la memoria que presentó el ministro de guerra ante el Congreso de 1857, donde haciendo un recuento de los hechos más importantes acaecidos después de la derrota de la dictadura santannista y de las operaciones del ejército,

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Forte, “Fuerzas armadas y mecanismos de conciliación...”, *op. cit.*, p. 587.

hacía énfasis en la grave situación que representaba las partidas de bandoleros en distintos puntos del país, anunciando para ello, la organización de diversas secciones que harían presencia en los “rumbos donde se necesitaba la intervención armada”.⁹⁸ De esta manera, aunque presentándolos como de poca importancia para la política, advertía sobre la gravedad que representaban estas partidas para la “seguridad individual y propiedades de los ciudadanos”, para lo cual el gobierno tenía el “deber de protegerlos y ampararlos”.⁹⁹

En este mismo sentido, se advierte claramente el significado de la nueva función del ejército como protector de las garantías individuales, al plantear como “incuestionable la necesidad que tiene la nación de un ejército para su defensa, y para que como instrumento del poder público sea el apoyo de todas las garantías sociales [...] cuyo sagrado objeto es mantener la seguridad y el bien común”.¹⁰⁰ A pesar de la gran complejidad que esto reviste, y de las incongruencias que en efecto se dieron en el terreno de la práctica, no obstante en el plano del discurso liberal de la época viene a instalarse de manera predominante.

Lo anterior es importante resaltarlo, por cuanto rinde a uno de los objetivos de esta investigación, como lo es el abordar la emergencia y conformación de la Policía Rural mexicana, también como un instrumento del Estado para la conservación y defensa de las garantías individuales sobre las cuales descansa su propia legitimidad, máxime si dicha legitimidad también se apoya en la capacidad de las autoridades constituidas para garantizar la seguridad y el orden público. De esta manera, importa ubicar la presencia de la policía rural en el contexto de las transformaciones históricas que dieron origen al concepto de policía liberal moderna.

⁹⁸ “Memoria del ministerio de Guerra y Marina”, sesión 13 de Octubre de 1857, en Felipe Buenrostro, *Historia del Primer Congreso Constitucional de la República Mexicana que funcionó en el año de 1857*. Extracto de todas las sesiones y documentos relativos de la época. 1874. México, Colección: Historia de los debates legislativos en México, Segunda época 1856-1915, t. 1, p. 101.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

1.2. Modelo de la policía liberal

La seguridad, como plantea Arturo Yáñez, debe ser vista como componente esencial de la génesis del Estado moderno. Así “el concepto de seguridad como paz o tranquilidad de la vida de los súbditos y comercio en las ciudades y caminos fue, desde el siglo XV, elemento o categoría e institución constituyente de la génesis del Estado moderno, es decir, parte integral de la legitimidad pactada y objetivo del gobierno de los príncipes medievales y posteriormente, de los soberanos absolutistas”.¹⁰¹ Pero es a partir de las revoluciones norteamericana y francesa, que la cuestión de seguridad se inscribe con los derechos ciudadanos. Ésta es la concepción “totalmente moderna de seguridad pública que, a la tradicional protección de personas y bienes, añade la protección y garantía de los derechos ciudadanos como condición de su libertad”.¹⁰² De esta manera, con el ascenso del pensamiento liberal de origen jusnaturalista, el concepto de seguridad pública, “pasó de ser una de las obligaciones consuetudinarias de los príncipes premodernos a un derecho del hombre moderno y principal objeto, de su régimen político”.¹⁰³

Pero, además de esta transformación del concepto de seguridad adscrita como derecho, la Revolución francesa también traerá cambios de gran trascendencia a las funciones de la policía, dándose paso, como anota Tilly, de una acción policial *reactiva* a una *proactiva*, encaminada a la labor de prevenir y evitar cualquier acción peligrosa que pusiera en riesgo la autoridad del Estado. Dicha transformación guarda correspondencia, como señala este autor, con el proceso de instauración de los gobiernos directos y el

¹⁰¹ Yáñez 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. 37.

¹⁰² *Ibid.*, pp. 43.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 46.

desplazamiento de los antiguos intermediarios, concentrándose la labor de vigilancia y detención en una sola organización centralizada.¹⁰⁴

Desde esta perspectiva, con la transformación que adquiere la policía como institución que asume funciones de control y vigilancia en un sentido político, se asiste también como afirma Yáñez, quizá a una de las incongruencias que viene a presentar como garante de la *seguridad*, porque “si bien –ésta- se entiende como derecho inalienable y el Estado debe garantizarlo, cierto es también que ello, en principio, es contradictorio con el espíritu liberal que supone la mínima intervención estatal en la vida privada de los ciudadanos”.¹⁰⁵

Aunque podríamos estar de acuerdo con el anterior señalamiento, también podríamos decir que dicha incongruencia no deja de ser aparente, si tenemos en cuenta que desde el punto de vista de la ciencia política, la policía como función del Estado materializada en un instituto administrativo, está dirigida “a hacer valer las limitaciones que la ley impone a la libertad de los individuos y de los grupos a fin de salvaguardar y conservar el orden público en sus diversas manifestaciones”, esto es, a la seguridad de las personas, la propiedad, la “tranquilidad los conglomerados humanos” y, en fin, “a la protección de cualquier otro bien tutelado con disposiciones penales”.¹⁰⁶

De esta manera, podemos ver que la policía como función e institución del Estado rinde a un doble objeto, tanto como garante de la seguridad y protección de los ciudadanos y de sus bienes, pero también como límite a la libertad de los individuos con el fin de

¹⁰⁴ Charles Tilly, *Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990*. Madrid, Alianza Editorial, 1990, p. 168.

¹⁰⁵ Yáñez, *Policía mexicana...*, *op. cit.*, p. 46.

¹⁰⁶ Sergio Bova, “Policía”, en Norberto Bobbio, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI Editores, 1991, p. 1203. Estos límites a los que está llamada a ejercer la policía de acuerdo con la definición de Bova, nos lleva a replantear y superar la incongruencia señalada por Yáñez, si nos remitimos al principio que establece una condición o restricción fundamental para el ejercicio del derecho de la libertad, esto es, el límite que se ejerce a la libertad individual implícitamente conlleva a la salvaguardia de la libertad de los demás, o como universalmente se ha aceptado: la libertad individual termina donde empieza la libertad de los demás.

impedir una eventual transgresión a un orden establecido. Esto también podemos verlo paralelamente con la transformación-restricción que experimenta el concepto de policía, cuando deja de “*comprender toda la actividad de la administración pública*” y pasa a identificarse, con “la actividad dirigida a asegurar la defensa de la comunidad ante los peligros internos, representados por acciones y situaciones contrarias al *orden público* y a la *seguridad pública*”.¹⁰⁷

De acuerdo con la definición de Bova, la defensa del orden público “[justifica] la represión de todas aquellas manifestaciones que podían llevar a un cambio de las relaciones político-económicas entre las clases sociales”, en tanto que la seguridad pública, “[comprende] la salvaguardia de la integridad física de la población, tanto de los bienes como de las personas, frente a enemigos naturales y sociales”.¹⁰⁸

Así, al hablar de orden público es introducirse a un terreno muy complejo, pues como señala Yáñez, se está ante un espacio frágil entre libertad y seguridad, “espacio en el que más se ha ejercido la lógica del estado violentando la lógica liberal de los derechos o garantías individuales”, más en un contexto de convulsiones políticas y sociales como lo fue el México del siglo XIX, donde se asistió constantemente al uso político del orden público. Las constantes revueltas, pronunciamientos, cambios de gobierno por medio de las armas y la presencia constante del bandolerismo, constituyeron elementos para que cada facción que asumiera el poder, pusiera énfasis en la situación del orden y la seguridad pública, contando con los instrumentos ordinarios y extraordinarios que tuvieron a su alcance.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 1204. Las cursivas son nuestras.

¹⁰⁸ El orden público, a pesar de la dificultad conceptual que reviste, es entendida no sólo como “sinónimo de convivencia ordenada, segura, pacífica y equilibrada”, sino como “límite al ejercicio de los derechos”. Giuseppe de Bergottini, “Orden Público”, *Ibid.*, p. 1086.

Dentro de esta perspectiva, es importante hacer referencia a un elemento que debe ser tomado en cuenta, a saber, los cambios que sufrió la noción de *policía* bajo las nuevas circunstancias que le depararon, a raíz de la disolución del régimen colonial, tomando como referente algunos aspectos sobre la policía de la ciudad de México.

Para empezar, debe señalarse que el concepto y la práctica de policía, dista mucho de la concepción que hoy tenemos de ella. De acuerdo con el *Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia* de Joaquín Escriche, la palabra policía viene de la palabra griega *polis* que significa ciudad, de la cual se deriva *politía* –policía-, “que significa el arreglo, gobierno y buen orden de una ciudad o república”.¹⁰⁹ En términos generales tenemos, que la noción de policía hace referencia al “Gobierno de la Ciudad”, la cual además, en la época colonial estuvo íntimamente relacionado con la noción de “buen Gobierno”.¹¹⁰

En el caso mexicano y, en particular desde la fundación en la ciudad de México, la práctica de policía no puede verse dissociada de la función administrativa. Como señala Jorge Nacif, “el término de policía no era reducido a vigilar o cuidar el orden de una sociedad”, sino que este tenía un sentido mucho más amplio, “administrar todas las actividades que se generaban en la ciudad, anteponiendo el aseo, vigilancia y seguridad en todas ellas, para que se estableciera un desarrollo en la municipalidad requerida”.¹¹¹

¹⁰⁹ En este sentido -agrega- “la policía se toma comúnmente por el arte o ciencia de procurar a todos los habitantes de un pueblo una vida cómoda y tranquila”. Escriche, Joaquín. *Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia*. Bogotá-Colombia, Editorial Temis, 1987, t. IV, p. 318.

¹¹⁰ Nacif Mina, Jorge. “Policía y seguridad pública en la ciudad de México, 1770-1848”, en Hernández Franyuti, Regina, *La Ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*, México, El Colegio de México, 1994, t. II, p. 11.

¹¹¹ Nacif, *La Policía en la historia de la Ciudad de México (1524-1928)*. México, Desarrollo Social Socicultur, 1986, p. 17. De acuerdo con el *Diccionario* de Escriche, y para tener una visión de la amplitud de funciones que recaían en la policía, se pueden mencionar: “la disciplina de las costumbres, la salud pública, la reforma de los abusos que pueden cometerse en el comercio, los víveres, la seguridad y tranquilidad general, la limpieza de las calles, la solidez y hermosura de los edificios, la observancia de los estatutos, leyes bandos u ordenanzas municipales, la represión de los juegos, del uso de las armas, de la ociosidad u holgazanería, y

Desde la época colonial, las funciones de la policía recayeron en el Ayuntamiento. En el seno de esta institución, el cabildo, fue el órgano facultado para dictar las normas, órdenes y disposiciones que comprendían todas las actividades de carácter administrativo, así como para la “*vigilancia del cumplimiento de los bandos públicos y órdenes en la ciudad*, con la intención de que los servicios públicos fueran para el bien común”.¹¹²

No fue un asunto menor que en el Ayuntamiento recayera toda la responsabilidad para dirigir y controlar las actividades propias de la administración de la ciudad, al emitir las órdenes y disposiciones que coadyuvarían al buen funcionamiento y orden de la misma, todo bajo un concepto de la policía que tenía como fundamento el buen gobierno. De allí, como sugiere Rodríguez Kuri, a pesar de la laxitud y quizás ante la ausencia de una descripción propiamente dicha de la noción policía, “queda claro que la policía urbana se había constituido en la noción articuladora de la administración urbana, es decir, era la tarea primigenia y de alguna manera fundante del ayuntamiento ciudadano”.¹¹³ De allí también se deriva, que la noción de policía, como “materia urbana del ayuntamiento”¹¹⁴, y como eje articulador de la administración urbana, haya retenido para sí un ámbito propio en la esfera de las decisiones, de la práctica institucional, es decir, de la “política propiamente dicha en y desde el ayuntamiento”,¹¹⁵ misma que se potenció a raíz de la Constitución de 1812.

de todas aquellas acciones que aunque poco o nada criminales por sí mismas pueden tener malas resultas u ocasionar crímenes o males a los ciudadanos, la vigilancia sobre la ejecución de las leyes de caza y pesca, el cuidado de los caminos, calles, plazas y paseos, los teatros, espectáculos y demás diversiones públicas, y en fin todo lo que concierne a la seguridad y bienestar de los moradores”. Esriche, *Diccionario razonado...*, *op. cit.*, p. 318.

¹¹² Nacif, “Policía y seguridad pública...”, *op. cit.*, p. 11.

¹¹³ Rodríguez Kuri, Ariel, *La experiencia olvidada. El Ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*. México, Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, El Colegio de México, 1996, p. 34. Del mismo autor “Política e institucionalidad: el ayuntamiento de México y la evolución del conflicto jurisdiccional, 1808-1850”, en Hernández Franyuti, Regina, *La Ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*. México, El Colegio de México, t. II, 1994, p. 53.

¹¹⁴ Rodríguez Kuri, Ariel, *La experiencia olvidada...*, *op. cit.*, p. 33

¹¹⁵ Rodríguez Kuri, “Política e institucionalidad...”, *op. cit.*, p. 57, “La experiencia olvidada...”, *op. cit.*, pp. 35-37.

Frente a esta noción de policía íntimamente ligada a la función administrativa de la ciudad, hay que señalar que no comprendía dentro de su jurisdicción los asuntos criminales o delincuenciales, mismos que recaían en la Real Audiencia y, para su represión en el Tribunal de la Acordada y milicia urbana y la tropa, entendiéndose que en el caso de esta última se le encomendó, además de la custodia de la ciudad, el control de movimientos y focos de rebeldía a partir del motín de 1692.¹¹⁶

Es perceptible entonces, que en el periodo colonial se haya delimitado claramente - por decirlo de alguna manera-, dos “organismos policíacos”: el primero, encabezado por el ayuntamiento encargado de las funciones administrativas, y por el otro, el “responsable de remediar el problema del crimen”, del cual formaba parte la Real Audiencia de México.¹¹⁷

Es a partir de 1811 en el contexto de la guerra de independencia, cuando empieza a darse una transformación de las funciones de policía urbana o, mejor un desliz hacia funciones de control y vigilancia del orden público, no sin que se haya evidenciado una fuerte oposición por parte del Ayuntamiento, al reivindicar las funciones de su propia competencia. Así, ante la amenaza que representaba el movimiento insurgente liderado por Hidalgo, las autoridades coloniales tomaron una serie de medidas para contener su influencia en la ciudad de México, entre ellas la militarización de la sociedad, en especial la convocatoria a la clase propietaria para la conformación de fuerzas armadas contrainsurgentes -como los batallones patrióticos y formación de milicias- y la

¹¹⁶ La Real Audiencia asentada en la ciudad de México, fungió como principal tribunal de la Nueva España y conoció tres tipos de asuntos: civiles, penales y administrativos. Dividida en dos salas, civil y del criminal, poseía facultades de apelación de las sentencias, así como de aprobación de las condenas emitidas por los funcionarios judiciales de las provincias. En el área inmediata a su residencia, la Audiencia ejercía justicia de primera instancia a través de la sala del crimen. Dentro de ésta, los agentes de la sala del crimen fueron los encargados de patrullar las calles y aprehender a los delincuentes para luego ser enviados a los alcaldes del crimen. Mac Lachlan, *La justicia criminal del siglo XVIII...*, *op. cit.*, p. 38; Lozano A., *La criminalidad en la ciudad...*, *op. cit.*, p. 18, 155-157; Nacif, *La Policía en la historia de la ciudad...*, *op. cit.*, p. 28.

¹¹⁷ Nacif, “Policía y seguridad pública...”, *op. cit.*, p. 11.

instauración de una Junta de Policía y Seguridad. A partir de entonces, se proyectó en adelante una vigilancia especial a la población, dando cabida a prácticas de control represivo como la introducción de pasaportes, el espionaje y la leva contra vagos¹¹⁸.

Llama la atención, que con el establecimiento de la Junta de Policía –independiente del ayuntamiento- en agosto de 1811 y derivada de ésta, con el nombramiento de un Superintendente de Policía y Tranquilidad Pública,¹¹⁹ el ayuntamiento de la ciudad mostró su inconformidad por ver usurpadas algunas de sus funciones por parte de funcionarios ajenos a esta corporación, pero además al concebirse como depositario de los intereses de la población, salió en su defensa por las medidas violatorias que afectaban a los habitantes que representaba.¹²⁰

Como protesta, el cabildo redactó un documento al virrey. La importancia de este documento estriba precisamente, no sólo en que se reivindicó las funciones del ayuntamiento en materia de policía bajo esta amplia concepción de buen gobierno, sino que además, como señala Rodríguez Kuri, se aventuraron a proponer “una definición de la policía urbana de enormes consecuencias prácticas”.¹²¹

¹¹⁸ Para una aproximación sobre la legislación contra la vagancia en México, véanse, Arrom, Silvia, “Vagos y mendigos en la legislación mexicana, 1745-1845” en Bernal Beatriz, *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988; Pérez Toledo, Sonia, *Los hijos del trabajo. Los artesanos de la ciudad de México 1780-1853*, El Colegio de México-Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México, 1996; Serrano Ortega, “Levas, Tribunal de vagos y ayuntamiento: la ciudad de México, 1825-1836”, en Illades Carlos y Ariel Rodríguez (Comps.), *Ciudad de México. Instituciones, actores sociales y conflicto político, 1774-1931*. El Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma Metropolitana, 1996.

¹¹⁹ Serían funciones del superintendente de policía: el cuidado de la tranquilidad pública mediante informes de las personas que entraban y salían de la ciudad, dando pasaportes a los que pretendían ausentarse de ella por un tiempo determinado o aquellos que quisieran entrar, evitar todo desorden público, reuniones numerosas – en casas de juego, vinaterías o pulquerías-, vigilar lugares y casas considerados sospechosos, registrar entradas y salidas de garitas, entre otros. *Ibid.*, pp. 32-33; Lozano A., *La criminalidad en la ciudad...*, *op. cit.*, p. 37; Ortiz Escamilla, “Insurgencia y seguridad...”, *op. cit.*, p. 104.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 112; Nacif, “Policía y seguridad pública...”, *op. cit.*, p. 33, Rodríguez Kuri, *La experiencia olvidada...*, p. 36.

¹²¹ *Ibid.*, p. 36.

En este orden de ideas, en su *Representación* de 1811, el cabildo manifestó como tareas fundamentales de la corporación el “cuidar de la felicidad del pueblo a quien representa, de la guarda de sus derechos, evitarle prejuicios e incomodidades, y procurar en cuanto sea posible su sosiego y tranquilidad”. Y más adelante al denunciar su malestar ante las nuevas formas policíacas, enunciaban su propia concepción de la policía al asegurar que ésta “se extiende sólo a aquellas cosas que no comprenden las leyes, por su vicisitud, por su pequeñez y, que sin poderse llamar delitos, influyen para crear delincuentes”, de allí que “nada de lo que se halle expreso y determinado en el sistema de la administración pública, debe considerarse como un objeto que pertenezca privativamente a la policía”.¹²² En este sentido como señala Rodríguez Kuri, el ayuntamiento valiéndose de “cierto silencio legislativo”, circunscribe su ámbito a partir de lo que no está expreso en el sistema de la administración pública, reclamando para sí una “discrecionalidad jurisdiccional” que claramente refuerza su potencial político.¹²³

Es importante resaltar, que si bien el ayuntamiento de México retuvo su esfera de policía en el ámbito de sus facultades administrativas y bajo una concepción ligada al buen gobierno - misma que fue heredada al México independiente-,¹²⁴ no obstante, a partir del movimiento insurgente y más aún desde los primeros años de vida republicana, se fue delimitando y consolidando otra esfera policial –no necesariamente ligada al orden municipal-, sino a las decisiones federales, con vistas a la práctica coactiva y control del orden público. Esta última es claramente identificable, a partir de 1826, año en que se producen cambios importantes en la organización policíaca con la creación del Cuerpo de

¹²² Cita tomada de Rodríguez Kuri, *La experiencia olvidada...*, p. 36;

¹²³ *Ibid.*, p. 36.

¹²⁴ Como señala Nacif, con la creación por decreto del Distrito Federal el 18 de noviembre de 1824, “la ciudad de México continuaba con sus obligaciones administrativas y de buen gobierno”, debido a que conservó el sistema municipal. Nacif, “Policía y seguridad pública...”, *op. cit.*, p. 37.

Seguridad Pública denominado de Celadores Públicos -dependiente del gobernador del Distrito Federal-, antecedente más directo, de acuerdo con Nacif Mina, “de lo que se conoce como policía de Seguridad Pública”.¹²⁵ A partir de entonces, como sugiere este autor, se estableció para la ciudad, un nuevo sistema de policía que implementó “la utilización de la fuerza y la represión como medio para la conservación del orden público y el cumplimiento de las normas”.¹²⁶

Un elemento que debe ser atendido dentro de esta nueva forma de la acción policial, es el componente de la población civil como instrumento de las tareas de control y vigilancia bajo las diferentes administraciones en el poder. Un primer antecedente de esta práctica como ya se mencionó, se dio precisamente en el contexto del movimiento independista que se dio a la tarea de militarizar a la sociedad novohispana, tanto en la ciudad como en las provincias. Una de las primeras medidas de las autoridades coloniales para frenar y atajar la influencia del movimiento insurgente en la capital, consistió en la convocatoria que se hizo por primera vez -en octubre de 1810- a los propietarios, tanto peninsulares como mexicanos, para que voluntariamente se alistaran a las compañías denominadas “batallones patrióticos distinguidos de Fernando VII”.¹²⁷ A pesar del fracaso y las deficiencias que tuvo esta campaña al ponerse en evidencia la resistencia de los propietarios,¹²⁸ no obstante este mecanismo también constituyó –aunque sin mucho éxito-

¹²⁵ Creado el 26 de mayo de 1826, el nuevo cuerpo se compondría de 150 hombres de a pie y 100 montados, estarían armado y no gozarían de fuero. Los nombramientos los hacía directamente el gobernador del Distrito Federal, quien podía despedirlos a su arbitrio; de acuerdo con Nacif, “esta característica le daba un tono diferente a la práctica de la policía, pues la hacía ver como una acción federal y no municipal”. *Ibid.*, pp. 37-39.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 39.

¹²⁷ Ortiz Escamilla, “Insurgencia e inseguridad...”, *op. cit.*, p. 101; “Las fuerzas militares y el proyecto...”, *op. cit.*, p. 263.

¹²⁸ Como señala Ortiz Escamilla, el plan militar mostró pronto sus deficiencias, en primer lugar porque muchos de los propietarios se rehusaron al alistamiento, y en segundo lugar, porque aquellos que sí lo hicieron, evadieron por distintas formas el servicio, “ya fuera pagando a los ‘alquilones’, para que los

en una de las formas más socorridas durante los gobiernos republicanos en coyunturas de gran inestabilidad política así, como ante las amenazas externas. Esta tendencia que se explica también a la luz de la debilidad e ineficacia de las fuerzas coactivas del Estado, hizo recaer en los propietarios la organización de fuerzas sostenidas y armadas por éstos sin que ello representara algún gasto para los gobiernos nacionales.

Como complemento, o quizás ante las limitaciones de esta fórmula, también se ensayaron mecanismos de control y vigilancia que comprometió la participación de una gran parte de la población. No sobra decir, que también durante el último tramo del gobierno virreinal y ante las deficiencias que demostró el alistamiento de los batallones patrióticos, las autoridades coloniales implementaron una política de militarización más generalizada de la población civil que se materializó con el “Plan Calleja”.¹²⁹

Asimismo, desde los primeros años de vida independiente, en especial entre el lapso 1827 y por lo menos hasta 1847, interregno que comprendió una gran agitación política y social por los conflictos de orden interno como por las invasiones extranjeras, la participación de la población en tareas de vigilancia y control en el ámbito capitalino, se basó fundamentalmente en la figura de la *policía civil*, que recayó en los “jefes de familia de las manzanas en que se dividían los cuarteles menores”.¹³⁰ Como señala Nacif Mina, a pesar de la resistencia que opusieron los residentes de la capital para cooperar en estas tareas y, a pesar la obligatoriedad y las medidas de carácter coactivo –sanciones, multas y cárcel- que se fijaron en los reglamentos para hacer efectiva la participación de toda la ciudadanía, “la idea de policía civil siguió siendo la alternativa planteada por el gobierno,

suplieran en el turno, ya corrompiendo a los cabos de cita pagándoles por exceptuarlos de este servicio”. Ortiz Escamilla, “Insurgencia e inseguridad...”, *op. cit.*, p. 102.

¹²⁹ Si bien, como señala Ortiz Escamilla, “en la primera convocatoria de alistamiento se trataba de un plan muy elitista, ahora toda la sociedad tenía la obligación de tomar las armas para someter a los rebeldes”. *Ibid.*, p. 263; Serrano Ortega, *El contingente...*, *op. cit.*, pp. 28, 36.

¹³⁰ Nacif Mina, “Policía y seguridad pública...”, *op. cit.*, pp.40-41 y ss.

para la custodia de la ciudad”.¹³¹ No sobra decir por demás, que esta acción policíaca pronto se convirtió en espionaje, que se “[sirvió] de los propios vecinos como su instrumento”.¹³²

En este contexto, es posible ubicar un cambio que rindió a la necesidad de replantear la noción de policía urbana, partiendo además del cuestionamiento que se hizo a las prácticas policiales de control y vigilancia extrema de las que fue objeto la población. En este sentido, empezó a hacer mella la idea de una policía de tipo liberal, que atendiera no sólo los problemas del orden público, sino además que tuviera el objeto de salvaguardar la seguridad pública, ésta entendida bajo el concepto moderno de seguridad como derecho del ciudadano y, por tanto, como garantía constitucional.

Es importante resaltar este cambio, pues coincidió con el proceso de reorientación del liberalismo y federalismo que se produjo en la década de 1840 y que fue acelerado por efecto de la invasión norteamericana, lo cual se reflejó también en la reformulación que se dio a la Guardia Nacional y en general a las fuerzas de policía destinadas a la seguridad y el orden público, tal como se observó a finales de 1846 al restablecerse nuevamente el sistema federal.

En efecto, para ese año, la tendencia a los cambios antes descritos se reflejan en la Memoria que presenta el ministro José María Lafragua.¹³³ Desde esta perspectiva, resulta congruente la importancia que se adjudica a la reorganización de la Guardia Nacional, al anunciar que por decisión del gobierno se restablecería bajo nuevos preceptos que la

¹³¹ *Ibid.*, p. 49.

¹³² *Ibid.*, p. 42. Si bien esta fórmula de vigilancia civil no contó con la aceptación entre la población, solamente en 1847 ante la invasión estadounidense y la situación de indefensión en que se encontraba la ciudad, las Compañías Urbanas de Conservación –nueva figura de policía civil- tuvo una mejor recepción en los vecinos. *Ibid.*, pp. 45-46.

¹³³ Colección Lafragua. *Memoria de la primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, de los Estados Unidos Mexicanos. Leída al soberano Congreso Constituyente en los días 14, 15 y 16 de diciembre de 1846.* Por el Ministro del ramo, C. José María Lafragua. México, Imprenta de Vicente García Torres, 1847.

distanciaran de lo que hasta ese entonces se había convertido, en una “institución odiosa”, que por efecto de las constantes revueltas políticas y del despotismo de los gobiernos centralistas la habían alejado de los ciudadanos. De esta manera argumentaba que el examen de las leyes que habían organizado la antigua milicia nacional, habían generado la necesidad de reglamentar una nueva, “partiendo de principios eminentemente liberales” y, anunciaba que el Gobierno no cesaría de procurar todos los medios y arbitrios para organizar y fortalecer a la Guardia Nacional, la cual consideraba “como la primera garantía de la independencia y libertad de la patria, de la seguridad y del orden público”, sin olvidar que esta institución tendría el objeto también de salvaguardar las garantías individuales.¹³⁴

En este mismo tenor y en correspondencia con su planteamiento sobre la policía urbana, es interesante observar que si bien conserva elementos sobre antigua la noción de policía administrativa, no obstante apunta hacia una concepción más moderna y delimitada acorde con los preceptos liberales.

Así, en este informe el ministro planteaba, que “los gobiernos en punto de policía” no solamente tendrían que emplearse en actividades de índole de administración pública, como el ornato, la limpieza de las ciudades, la siembra de árboles, entre otros, sino que en adelante, el “buen orden, la seguridad y tranquilidad de los ciudadanos” que les estaban encomendadas por las leyes, pasarían a ser “uno de los preferentes de sus cuidados” y, acorde con estas ideas, llamaba la atención sobre la urgencia de elaborar un “un reglamento de policía preventiva que [atajara] por así decirlo, el germen de los delitos”.¹³⁵ He aquí un fragmento que nos importa resaltar de su visión y de la crítica que hacía a dicha institución:

¹³⁴ *Colección Lafragua*, “Circular del 22 de diciembre de 1855”, *op. cit.*

¹³⁵ *Ibid.*

[...] Entre nosotros no existe la verdadera policía; porque lo que se conoce con ese nombre no ha pasado de una somera inspección sobre el ornato y salubridad de la ciudad, matizada de cuando en cuando con algún tanto de espionaje político, que por su total desconcierto y abusiva ejecución, no ha hecho que aumentar los elementos de anarquía y de desorden. Pero la verdadera policía, es decir, la institución que protege la seguridad y las virtudes públicas, precaviendo los crímenes, no existe, como he dicho; y la que hace sus veces, lejos de reprimirlos, más bien contribuye a exacerbarlos. [...] Es pues, de todo punto necesario organizar la policía, de manera que sirva a los fines de su instituto, creando medios eficaces para prevenir los delitos, y haciendo que la represión produzca la enmienda del vicioso, en vez de precipitarle a la oscura senda del crimen. [...] Lo dicho basta sin embargo para demostrar la urgentísima necesidad que hay de crear una superintendencia, que desempeñe este importante ramo de la administración pública; porque mientras no se le de la extensión necesaria; estará reducido... a una mera inspección del aseo y limpieza de la ciudad y al triste oficio que le han dado nuestras revoluciones.¹³⁶

Retomando, son tres elementos que deben subrayarse de ese extracto: en primer lugar, la necesidad de crear y reglamentar una verdadera policía preventiva, acorde con los preceptos liberales que imprime a la sociedad el deber de corregir al hombre antes que castigarlo; en segundo lugar, la tendencia a restringir las funciones de tipo administrativo (ornato, limpieza, etc), y enfocarlas como primer objeto a la protección de la seguridad y la tranquilidad de los ciudadanos; y, por último y de gran importancia, alejarla de las funciones políticas, como lo era en este caso el espionaje.

No obstante la concepción liberal y moderna de una policía preventiva, que desdibujara la nefasta función que complementariamente se le había dado a estas fuerzas como *policía secreta*, la figura de la policía todavía contiene preceptos de su forma premoderna al referir también como principios de su verdadera institución el contribuir a la moralidad y al recomendar un reglamento de policía de costumbres, precisamente para evitar la materialización del delito.

Llama la atención, la necesidad de crear una superintendencia que concentrara las funciones de la policía en una sola institución. Si bien, esta no fue implementada en el momento en que se planteó, hay que resaltar que ésta se materializó en 1853 bajo la

¹³⁶ *Ibid*

dictadura de Santa Anna aunque sólo tuvo vigencia hasta 1855.¹³⁷ Pese a su corta existencia, es importante mencionar que este ensayo tendía hacia una de las grandes transformaciones de este ramo de la policía en la ciudad, la cual visualizaba la concentración de todas las actividades tanto de orden administrativo municipal, como de aquellas del manejo del orden y la seguridad pública todas fusionadas en la figura del superintendente. Como señala Nacif Mina, el sistema policiaco establecido en el reglamento que le daba vida, “se gestó específicamente en concentrar todas las actividades correspondientes a la policía, en un solo organismo gubernamental el cual daría auxilio directo a todos los ramos municipales”,¹³⁸ estableciendo los elementos administrativos, como de vigilancia por medio de las fuerzas policíacas armadas.¹³⁹ En este mismo sentido, la figura del superintendente - como único responsable de la policía en el municipio de México-, cobraba una importancia capital. Nombrado por el Gobierno nacional y quedando bajo las órdenes directas del gobierno del Distrito Federal, este funcionario tendría en todo lo concerniente a policía las mismas atribuciones y deberes impuestas por las leyes a los Jefes Políticos.¹⁴⁰ Pero además de ello, es relevante la valorización que se dio al superintendente de policía, no tanto en términos de la administración del Ayuntamiento, sino del gobierno general del Distrito Federal, por cuanto se estableció que el superintendente sustituiría al Gobernador cuando se ausentara. En este mismo sentido, como añade Nacif Mina, al estar “supeditado en primera instancia al Gobernador del Distrito, y en cuestiones superiores al Supremo Gobierno, esto

¹³⁷ Nacif Mina, *La policía en la historia de la ciudad ...*, op. cit., pp. 88-98.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 98.

¹³⁹ Como se estableció en el artículo 19, toda la fuerza armada de policía, independiente de su categoría o denominación estarían a las órdenes inmediatas del superintendente, esto bajo la subordinación del gobierno del Distrito. *Ibid.*, p. 94.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 90.

tiene un significado muy profundo, porque se define una estructura oficial y formal en el sistema”.¹⁴¹

Como se sabe este intento por centralizar uno de los aspectos importantes dentro de la administración de la ciudad no llegó a consolidarse por la misma situación de inestabilidad en que se hallaba el país. Así después de que Santa Anna partió rumbo a Puebla en diciembre de 1855, el gobierno interino de Martín Carrera mandó a suprimir la Superintendencia de Policía, quizás también fundamentado por la inconveniencia de hacer persistir una figura que como el superintendente, poseía grandes atribuciones en el control de “todos los aspectos que de este asunto emanaban con respecto al gobierno de la ciudad”.¹⁴²

Ahora bien, ante la victoria del movimiento liberal-popular del Plan de Ayutla en 1854, determinante para la salida definitiva de Santa Anna de la política nacional, se preparó el terreno que conllevó al movimiento de reforma, indispensable para sentar las bases en la organización del Estado bajo los principios renovados de la opción liberal-federal, mismos que se venían preparando en la década anterior y que se profundizaron a raíz de la experiencia de la dictadura santannista. En este sentido, como señala Sordo, “la dictadura de Santa Anna radicalizó la posición liberal, definió mejor su ideología y preparó el movimiento de la reforma”.¹⁴³

Así, tras la salida definitiva de Santa Anna en diciembre de 1855, empiezan a trazarse los primeros lineamientos para llevar a cabo una reorganización de todos los aspectos de la vida política e institucional del país. En una circular emitida el 22 de diciembre por el entonces también ministro de Gobernación José María Lafragua -junto con los titulares de

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 98.

¹⁴² *Ibid.*, p. 98.

¹⁴³ Sordo Cedeño, “El congreso y la formación del Estado...”, *op. cit.*, p. 158.

otros ministerios-,¹⁴⁴ aparecen las primeras justificaciones que dieron origen a la sanción del *Estatuto Orgánico Provisional*, mismo que habría de regir la República en tanto se estableciera el Congreso Constituyente y se diera vida a la Carta de 1857.

En términos generales esta circular planteaba la imperiosa necesidad de reorganizar los ramos de la administración interior de los estados y de los municipios, así como de justicia, hacienda, comercio, industria, relaciones exteriores, entre otros. En fin, se pretendía una reorganización integral con el fin de legitimar la autoridad emanada del Plan de Ayutla y, no menos importante, racionalizar y canalizar todos los recursos económicos ante la penuria y desorganización acrecentada después de la anulación de la dictadura de Santa-Anna.

Un elemento que debe ser señalado de esta circular, correspondió a la necesidad de reorganizar la Guardia Nacional, reducir el ejército y crear una fuerza de seguridad para el Distrito y Territorios como en los estados, misma que será la que más adelante dio origen a la Guardia de Seguridad de 1857.

En primer lugar, en cuanto esta necesidad de reducir al ejército, es previsible que no sólo haya correspondido a motivaciones económicas –dada la crítica situación del erario público-, sino además porque rindió a un sentimiento antimilitar que se ambientó desde la década de 1840 a partir de la emergencia en la escena pública de una nueva generación de liberales, misma que resintió la constante intervención del ejército en los periodos de mayor clímax del centralismo.¹⁴⁵ En este sentido, como señala Hernández Chávez, la nueva

¹⁴⁴ *Colección Lafragua*, “Circular del 22 de diciembre de 1855”. No se puede pasar por alto, que ante la situación política imperante en ese momento, se consideraba como el primer deber del gobierno, hacer que se conservara la *unidad nacional*, para lo cual se había dado al gobierno todas las facultades -tanto conciliatorias como de fuerza-, para reprimir cualquier intento de escisión, reacción o sedición.

¹⁴⁵ Hernández Chávez, *Breve historia...*, *op. cit.*, p. 207.

generación liberal que luchó por una república federal, “repudió al ejército permanente por su función de caudillaje y volteó su mirada hacia la Guardia Nacional”.¹⁴⁶

Ahora bien, en cuanto a los primeros lineamientos que se trazaron para la organización de una fuerza de seguridad para el Distrito y Territorios como en los estados – que daría origen a la Guardia de Seguridad de 1857-, se propuso que estarían exclusivamente para perseguir y aprehender a los malhechores y que su reglamentación se sustentaría “sobre bases sólidas para que la seguridad tanto en las poblaciones como en los caminos”, no fuera solamente una garantía escrita sino un “bien positivo y para que la incesante persecución de los malhechores y la vigilancia de la autoridad pública [pudieran] ésta prevenir y aquella reprimir”. Por otro lado, anunciaba que el Gobierno General cuidaría de manera especial, que los gobiernos de los estados, atendieran “de toda preferencia a la seguridad de las vidas y propiedades, principalmente, en los caminos y despoblados”.¹⁴⁷ Aquí la seguridad aparece con mucha más claridad como una garantía individual y se habla, por otro lado, de la doble dimensión que recobra la función policial de represión y prevención del delito.

Es importante destacar que junto con la formulación de una policía para reprimir y prevenir el delito, también se instaba otra para que abreviara los trámites y procedimientos criminales en los juicios de homicidio y robo. Esto concuerda con la necesidad de reformar la administración de justicia, lo cual constituirá en la segunda mitad del siglo, en uno de los obstáculos para aquellos liberales que abogaran por la abolición de la pena de muerte y la

¹⁴⁶ Como más adelante agrega Hernández Chávez, precisamente por el “carácter popular -no corporado-, de una ciudadanía armada [...], que elegía a sus comandantes por voto directo y secreto, fue mucho más cercana a estos liberales, quienes vieron en la Guardia Nacional el ejército de la nueva República”. *Ibid.*, p. 207.

¹⁴⁷ *Colección Lafragua*, “Circular del 22 de diciembre de 1855”, *op. cit.*

derogación de leyes suspensivas contra salteadores y plagiarios, como se verá en el segundo capítulo.

Ya con el *Estatuto Orgánico Provisional* que fue decretado en mayo de 1856, se establecieron las bases que habría de regir la República hasta que se sancionara la nueva constitución, dándose en ella plenas facultades al gobierno interino de Comonfort con el objeto de mantener la existencia de la unidad de la República y para dar continuidad a la reorganización de la administración pública. En fin, se reconoció la necesidad de mantener “la dictadura”, aunque limitada por la declaración que reconoció las garantías de la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad.¹⁴⁸ Tal como lo expresaba Lafragua en la explicación que hacía del *Estatuto*, se había tenido que reconocer la dictadura “porque de otra manera no se [podía] concebir cómo el jefe supremo del Estado, [podía] en uso de las amplias facultades en que se hallaba investido, reformar todos los ramos de la administración pública, atender la seguridad e independencia de la nación”, y no menos importante, promover todo lo referente que condujera a su “prosperidad, engrandecimiento y progreso”.¹⁴⁹

¹⁴⁸ “Estatuto Orgánico Provisional”, en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales....*, *op. cit.* No obstante, la declaración de estas garantías en la Sección quinta, la pena de muerte quedó establecida en el artículo 56, restringiéndose sólo “al homicida con ventaja o premeditación, al salteador, al incendiario, al parricida, al traidor a la independencia, al auxiliar de un enemigo extranjero, al que hace armas contra el orden establecido, y por los delitos puramente militares que fija la Ordenanza del Ejército”. También se hizo explícito, que en ninguno de estos casos se impondrían padecimientos físicos. Este mismo artículo será retomado en la Constitución de 1857 (art. 23) aunque con dos importantes variaciones: en primer lugar se fijó que, para la abolición de la pena de muerte, quedaba a cargo del poder administrativo establecer a la mayor brevedad el régimen penitenciario; y en segundo lugar, quedaba plenamente abolida para los delitos políticos.

¹⁴⁹ “Estatuto Orgánico Provisional”, en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, *op. cit.* p. 520.

1.3. El modelo de seguridad de Lafragua: La ley Orgánica de Seguridad

Veinte días antes de ser jurada la Constitución, el 16 de enero de 1857 se expidió la *Ley orgánica de la Guardia de Seguridad*, proyecto que ya había sido anunciado por Lafragua en 1855 y en el que trabajó con base en el modelo de la Guardia Civil española.¹⁵⁰ Aunque no tuvo plena materialización, la Guardia de Seguridad se le ubica como el antecedente más inmediato de la Policía Rural.

Es de muchos conocido que dentro del pensamiento político decimonónico hubo la tendencia por atribuir los problemas del progreso y del desarrollo material como “moral” de la nación, a la falta de población, no sólo en términos cuantitativos-, sino precisamente a la ausencia de una población “trabajadora” e “inteligente”, lo cual conservó preceptos heredados de la colonia que rindió a un sistema de valores de tipo racista y discriminatorio. Esto sumado a la crítica situación de inestabilidad política, alejaba la fantasía de atraer inmigrantes extranjeros para inyectar el espíritu de trabajo e inteligencia que hacía falta a la nación. De allí, que la idea de garantizar la seguridad y la tranquilidad pública, además de ser un elemento de vital importancia para el logro de la legitimidad de los gobernantes, también estuviera asociada de manera importante al ideal de progreso material y moral, que aunque sin ser exclusivo, era posible también gracias a la inmigración extranjera.

Esto se puede ilustrar de manera clara, cuando en la circular emitida por el Ministerio de Gobernación, decretando la Guardia de Seguridad por orden del presidente Ignacio Comonfort, el ministro Lafragua, expuso que uno de los motivos y acaso el más eficaz de los males del país era la falta de población, porque esta ausencia no sólo hacía “infecundo los innumerables elementos de riqueza [...] sino [porque] oponía una barrera realmente

¹⁵⁰ *Colección Lafragua*. “Circular del 16 de enero de 1857”.

invencible a las mejoras morales y materiales que reclamaba el siglo”. Sumado a lo anterior, la inestabilidad política y las constantes revueltas que por treinta y seis años habían llenado las páginas de la historia reciente, obligaban al gobierno a “procurar el remedio del mal; y como este [dependía] muy especialmente de la falta de seguridad”, se había creído por orden del Presidente “hacer un verdadero servicio a la patria creando una institución, que *ajena enteramente a las cuestiones políticas*, [sería] apoyada por toda la sociedad”. En cuanto a la inseguridad reflejada por los asaltos y los robos, -aunque para el ministro su gravedad era menor con respecto a otras latitudes-, era deber del gobierno “impedirlos y castigarlos, ya para que los habitantes de la nación vivieran tranquilos, ya para que la inmigración no se [estrellara] ante este obstáculo que seguramente [era] uno de los que más la [habían] detenido”.¹⁵¹

Es de subrayarse la necesidad de crear una fuerza de seguridad totalmente ajena a las cuestiones políticas, lo cual quedó explícitamente establecido en el artículo 143 de la *Ley Orgánica de la Seguridad Pública*, al establecer que ésta no podía deliberar, ni representar ni mezclarse en ningún asunto político, su obligación era defender a las personas y las propiedades.¹⁵² Esta clara restricción y la estricta dependencia que estableció la *Ley Orgánica* hacia el gobierno y las autoridades civiles, tendía de manera evidente a alejarla del fantasma que tradicionalmente había vinculado las milicias con los intereses políticos locales o estatales, que en diferentes momentos terminaron por convertirse en cuerpos deliberativos autónomos en abierta oposición al gobierno nacional. En otros términos, se puede decir también, que lo anterior apuntaba— aunque no de manera determinante— a la

¹⁵¹ *Ibid.* Las cursivas son nuestras.

¹⁵² *Colección Lafragua. Ley Orgánica de la Seguridad Pública de la República Mexicana.* Expedido por el Supremo Gobierno en 16 de Enero de 1857. México, Imprenta de Vicente G. Torres, p. 23.

creación de un modelo de policía profesional que reviste un tipo de “control civil objetivo” de acuerdo con la perspectiva analítica de Samuel Huntington.¹⁵³

Podríamos aventurarnos a decir que otro elemento con el que se pretendía alejar a la guardia de seguridad de cualquier vínculo político, deriva precisamente del mismo proceso de nombramiento de los jefes de las fuerzas. Si bien, el nombramiento recaía en los gobernadores de los estados y de los jefes políticos en los Territorios, aquella se daría con aprobación del gobierno federal.

En este mismo orden de ideas, es claro que se pretendía crear una fuerza bajo el dominio y control de las autoridades civiles¹⁵⁴ aunque en plena correspondencia a las características propias del sistema federal mexicano. Se puede decir entonces que su control sería mixto, por cuanto se estableció en primer término su dependencia al gobierno federal por medio del ministerio de Gobernación (art. 17). En este mismo sentido -delimitando su ámbito-, estarían sujetas directamente al supremo gobierno y pagada por él, el servicio que correspondía a los caminos generales, presidios y conducción de caudales, como también en cuanto al servicio del Distrito y Territorios “por medio del gobernador y jefes políticos” (Art. 18). Por otro lado, quedó establecido que el gobierno federal designaría la fuerza total

¹⁵³ Para este autor que se enfoca en el análisis de las relaciones cívico-militares destaca que en cualquier tipo de sociedad existen dos tipos de control civil, por un lado el *control civil subjetivo* y, por el otro el *control civil objetivo*, de donde resulta que de acuerdo con el grado de poder militar que éstos asuman o del control civil sobre estos, se pueda apreciar como indicativo para establecer sus diferencias. En cuanto al primero, se hace referencia al “poder de algún grupo o grupos civiles particulares”, la cual –nos dice– “es la única forma de control civil posible en ausencia de un cuerpo de oficiales profesional”. En síntesis, este tipo de control, significa “llevar al máximo el control civil”, en donde lo esencial de este tipo de control “es la negación de una esfera militar independiente”. Con respecto al segundo, Huntington resalta que lo básico de “cualquier sistema de control civil es la minimización del poder militar”. De esta manera, al hablar del control civil objetivo se hace referencia al logro de esta reducción que se logra profesionalizando a los militares y “haciéndolos políticamente estériles y neutrales”, con lo cual no sólo se produce, “el nivel más bajo posible de poder político militar” con respecto a los demás grupos civiles, sino que “también se lleva al máximo la probabilidad de lograr la seguridad militar”. Samuel Huntington, *El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995. pp. 42-46; 91-95.

¹⁵⁴ En este orden, la Guardia estaría sujeta a las leyes y autoridades civiles en todo lo relativo a los actos comunes y a la vida privada (art. 11).

de la guardia de seguridad, además de nombrar a los tenientes, coroneles y comandantes de los batallones y escuadrones de toda la guardia.

En cuanto a las entidades federadas, la guardia estaría bajo la dependencia de los gobernadores y sus servicios -tanto en ciudades, pueblos, caminos, como en la conducción de presos-, se cubrirían de las rentas estatales (arts. 17 y 18). Cabe destacar que los gobernadores estarían facultados para dictar los reglamentos de sus respectivas fuerzas con base en las disposiciones de *Ley* -previa aprobación del gobierno federal-, nombrar y/o suspender de su servicios a los jefes y oficiales, además de distribuir las fuerzas de su jurisdicción (arts. 21, 26, 27 y 28). Vemos así, que los estados gozarían de cierta autonomía y margen de acción que fue complementada o resaltada con la disposición de que cada individuo de la guardia tendría la “[obligación] de obedecer al gobierno del estado y auxiliar a sus delegados” (art. 48).¹⁵⁵ Aunque esta autonomía no podría interpretarse como una desventaja de las competencias del gobierno federal, si se tiene en cuenta que en el caso de los nombramientos, éste quedó facultado para hacerlo en los cargos de la oficialidad superior.

De otro lado, es importante mencionar que de acuerdo a la dependencia de la guardia con respecto a las autoridades federales, esta fuerza además de estar sujeta al ministerio de Gobernación, también lo estaría del ministerio de Guerra en todo lo concerniente a su organización, instrucción, armamento y servicio y, por lo mismo, estarían sujetos a la ordenanza y leyes militares (art. 19). En este sentido, la guardia sería una fuerza

¹⁵⁵ Dentro de sus obligaciones, la Guardia también estaría obligada a prestar auxilio tanto a las autoridades militares como civiles (prefectos, alcaldes, tribunales superiores y jueces de primera instancia), además de los particulares previo a la solicitud de las autoridades políticas. En especial en el artículo 108 se menciona, que la Guardia prestaría a “los propietarios de las haciendas y ranchos cuantos auxilios pidiesen”, tanto para la “defensa de sus propiedades” como para la “conservación del orden en las mismas fincas”. Si bien, hay que señalar que esta función también englobaba al conjunto de propiedades públicas y comunales (art. 57).

caracterizada por su estructura y organización militar,¹⁵⁶ cuidando que el reclutamiento de sus elementos fuera voluntario tanto para civiles “en ejercicio de los derechos de ciudadano”, como para aquellos soldados del ejército que quisieran prestar sus servicios (art. 14).¹⁵⁷ Es importante resaltar, que dentro del reclutamiento también se fijaron algunas condiciones que iban dirigidas a asegurar un mayor control, disciplina y eficiencia de esta fuerza, como saber leer y escribir, poseer algunas condiciones físicas aceptables -como buena salud, robustez, agilidad-, así como conocimiento en el manejo de las armas y caballos. No menos importantes, fueron los requisitos de conducta y honorabilidad tanto para aquellos que con anterioridad hubiesen servido a la misma fuerza o al ejército, para lo cual debían llevar los correspondientes certificados o licencias emitidos por sus antiguos jefes o, ya fuese en el caso de los voluntarios civiles, expedidos por el alcalde ó párroco de sus demarcaciones (art. 15).

Pero veamos con más detenimiento algunos de los elementos que importan resaltarse de esta la *Ley Orgánica*, que, como señala Yáñez, apuntaba hacia un modelo “más puro de la policía liberal”.¹⁵⁸ De sus 147 artículos que la componen, la *Ley Orgánica* establecía como principales objetivos de la Guardia de seguridad: conservar la tranquilidad pública; proteger las personas y las propiedades; cuidar el orden en las poblaciones; vigilar los

¹⁵⁶ La Guardia estaría conformada por batallones de infantería y escuadrones de caballería que se subdividirían a su vez en compañías y de éstas en escuadras de ocho hombres (arts. 3, 4 y 5); *Ley Orgánica...*, *op. cit.*

¹⁵⁷ Además se estableció que el tiempo de servicio para los sargentos, cabos y soldados sería de dos años, con posibilidad de ascensos de acuerdo a los méritos contraídos en la fuerza (art. 13).

¹⁵⁸ Yáñez, *Policía mexicana...*, *op. cit.* p. 152. Para este autor, los determinantes básicos de lo que denomina el “modelo puro de la policía liberal” son los siguientes: 1) Es parte de la fuerza pública necesaria para la garantía de los derechos y libertades del ciudadano; 2) debe garantizar para todos, especialmente, el derecho a la seguridad; 3) uno de sus objetivos es proteger la integridad física y los bienes de los habitantes; 4) constituye una institución administrativa y no política; 5) sus agentes carecen de fuero; 6) ante su acción y reglamentos nadie tiene fueros o privilegios, parte del principio de la igualdad ante ley; 7) está al servicio de autoridades y reglamentos emanadas de una constitución política general; 8) actuando siempre bajo el principio de legalidad, se rige por códigos, reglamentos particulares y leyes específicas; 8) sus leyes específicas son congruentes con las leyes generales, pp. 26-27.

caminos; prevenir los delitos; perseguir a los malhechores y vagos; auxiliar a las autoridades en la ejecución de las leyes y escoltar los caudales públicos (Art. 2º).

Aquí empieza a notarse una clara distinción de sus funciones entre la conservación del orden y la seguridad pública, que se hace más explícita en el artículo 75, cuando enuncia que “Siendo el objetivo exclusivo de la guardia velar en todas partes por la seguridad de las personas y conservación de las propiedades, será también su primera obligación conservar a toda costa el orden público”.¹⁵⁹ Es así, como este artículo presenta como señala Yáñez, una “excepcional distinción entre seguridad y orden público, pues separa lo penal de lo administrativo convirtiendo a éste en el objeto de la vigilancia total”.¹⁶⁰

Desde esta perspectiva, si bien la guardia acumularía una amplia gama de acciones en función del control del orden público, es interesante señalar, que en la *Ley* también se proveyeron algunas limitaciones tendientes a impedir cualquier tipo de abuso de autoridad, así como también y no menos importante, en obstaculizar cualquier intento por degenerarla en función de actividades que no fueran de su objeto,¹⁶¹ en particular en aquellas en que fuera proclive a ser utilizada como instrumento político.

¹⁵⁹ Cabe resaltar en este mismo aspecto, que la *Ley Orgánica* al establecer como obligación de cada miembro de la guardia, obedecer al “gobierno del Estado y auxiliar a sus delegados” para reprimir cualquier tumulto o desorden sin importar su naturaleza (art. 48), dicha obligación podría extenderse sin previa orden de la autoridad civil en caso de que no estuviese presente y ante situaciones de extrema urgencia (art. 50). De esta manera, la “menor desobediencia o morosidad en el cumplimiento de esta clase de orden [sería] castigada con todo el rigor de la ordenanza militar” (art. 49). En este mismo orden también se puede señalar, que ante situaciones de perturbación y amotinamientos, la *Ley* establecía una suerte de prevención al recomendar a los jefes de las fuerzas “valerse de la prudencia y la persuasión”, con el fin de “instar a los perturbadores a su dispersión” (art. 51). Pero si fracasaban en este primer recurso, se les autorizaba tomar una “actitud militar, ante lo cual ninguna autoridad civil, podría mandar a retirar la fuerza, sino hasta después de restablecido el orden (art. 55).

¹⁶⁰ Yáñez, *Policía mexicana...*, *op. cit.*, p. 154. En este sentido se enuncian funciones que van desde la prevención y represión de motines de cualquier índole o la disolución de reuniones sospechosas, hasta funciones encaminadas a evitar las riñas, perseguir casas de juego y establecimientos públicos de cualquier género de las que no escapaban las habitaciones personales.

¹⁶¹ Hay que señalar que la *Ley Orgánica* también prescribía que en los casos donde se observara cualquier tipo de abuso por parte de la Guardia, los gobernadores o jefes políticos, podrían dar aviso al Gobierno, y en casos de “suma urgencia, pondrían el remedio que estimaran conveniente, dando desde luego cuenta al gobierno” (art. 146).

Así podemos mencionar en primer lugar, que en atención a todas aquellas funciones destinadas a la vigilancia, control y averiguación de actos sospechosos, podrían hacerse con el único límite de no caer en “un servicio de espionaje ajeno a su instituto”. En este sentido, todos los guardias se abstendrían a “escuchar las conversaciones” de las personas en espacios públicos como en casas particulares, aunque no por ello se dejaría de procurar y “adquirir noticias y de hacer uso de lo que [pudiera] serle útil para el mejor desempeño” de sus obligaciones (art. 63).¹⁶²

Encontramos, por otro lado, un señalamiento muy importante como lo es, que “al perseguir y aprehender a los malhechores, la guardia de seguridad [evitaría] en cuanto le [fuera] posible matarles o herirles” y, una vez aprehendidos, se pondrían a disposición de la autoridad competente (art. 96). Con esto la *Ley Orgánica* imponía algunos límites a las atribuciones de la Guardia, procurando así salvaguardar las garantías individuales de los aprehendidos, máxime si se tiene en cuenta que en los casos de conducción de los presos, la guardia de seguridad era presentada como el “primer agente de la justicia” (art. 125).¹⁶³

Por último, en este orden de limitaciones, se puede mencionar que a los guardias se les estaría prohibido cobrar multas e imponer penas, incluso las que estuviesen prescritas en las leyes, limitándose de esta manera sólo a “presentar el infractor a las autoridades competentes” (art. 64).

Con respecto a una de las funciones inherentes de la fuerza, como lo era el servicio en los caminos, la *Ley* establecía como principal objeto de la Guardia el ofrecer la “más eficaz

¹⁶² En este mismo sentido, los guardias no podrían entrar a las “casas particulares” sin previo permiso del dueño -con excepción de las que se encontraran en despoblado-, haciéndose énfasis en que éstos se abstendrían de molestar a las personas, tratando de cumplir su deber con la mayor prudencia. En caso de allanamiento y de presentar resistencia el propietario, debía solicitar la presencia del jefe de la fuerza para dar parte a la autoridad local (art. 66).

¹⁶³ Como se ampliaba en el anterior artículo “antes que “tolerar [que] se cometa el menor exceso ni tropelía contra los presos que conduzca, debe perecer, sin permitir jamás que persona alguna los insulte antes ni después de sufrir por la ley el castigo de sus faltas”.

persecución” de los ladrones y salteadores, extendiéndose éste no sólo al “deber de averiguar el paradero de los ladrones que hubiesen cometido un robo, sino también el de los efectos robados” (arts. 91 y 96). Lo anterior se complementaba, con algunas funciones de policía judicial –aunque sin serlo estrictamente- por cuanto estaba obligada a “formar las primeras diligencias para la averiguación del delito” (art. 59).

Ya para concluir con esta descripción de la *Ley Orgánica*, haremos alusión a un elemento de gran importancia, como lo es la disciplina a la que debía sujetarse esta fuerza para lo cual la *Ley* reservaba el capítulo quinto. En su artículo 36, por ejemplo, al establecer que “Siendo la guardia la que inmediatamente está encargada de la defensa de las personas y de las propiedades”, se reitera que los guardias tendrían que regirse estrictamente a los “preceptos de las ordenanzas militares en todo lo relativo al servicio”, lo cual no obstante tendría que sujetarse con apego a algunas normas de moderación, buen trato y persuasión precisamente para evitar una actitud de abuso y prepotencia de parte de sus miembros.¹⁶⁴

Ahora bien, en cuanto a la consideración como faltas a la disciplina eran consideradas además de la contravención de lo anterior y de lo prevenido en todo lo relativo al servicio de la institución: “el juego y la embriaguez”; “la falta de secreto; “la concurrencia a casas de mala nota y la relación con personas sospechosas”; “la falta de secreto”; “el quebrantamiento de los castigos o penas impuestas”. (art. 39). Es de reiterarse que todos los castigos se ajustaban a las penas señaladas tanto por las leyes militares como a las leyes

¹⁶⁴ De esta manera, como se señala en el artículo 37, el trato que debería dar todo guardia a las personas sería dado con “toda urbanidad y circunspección”, sin ofender verbalmente ni con acciones y en todo caso debían utilizar los medios de persuasión antes de recurrir a la fuerza.

comunes,¹⁶⁵ dependiendo de su clase y gravedad, eso sí, exceptuándose las penas de “palos o azotes”.

Sin especificar el tipo de faltas, la *Ley Orgánica* hace mención a castigos que incluían desde la imposición de multas, el traslado a otras compañías y batallones, incluso a la frontera o la marina, además de señalar otros que podrían representar un gran estigma, en este caso concernientes al honor, como la “rebaja de clase”; la “reprensión pública; “la degradación solemne; la “expulsión del cuerpo con nota infamante en la hoja de servicios” (art. 40). Aunque podríamos decir que este conjunto de reglas disciplinarias distan mucho de una corporación profesional al conservar preceptos de tipo *moral*, la severidad de las penas y castigos que implicaban su trasgresión, demuestran una gran necesidad por ejercer un estricto control y subordinación de esta fuerza.¹⁶⁶

No obstante, la importancia de la Guardia de Seguridad, aunque no tuvo plena ejecución, estriba en que fue uno de los más claros intentos por establecer una fuerza de policía bajo el control del Estado, subordinada y dependiente de las autoridades civiles y alejada de toda sospecha política, cuyo objeto en primer lugar estuvo destinado a la protección de las personas y las propiedades, -que no excluía la función de salvaguardar los derechos de los aprehendidos y acusados- y a la conservación del orden público.

Con respecto a la relación de la Guardia Civil española, con la Guardia de Seguridad de Lafragua, podríamos decir como Vanderwood, que ésta adoptó los principios de la primera, pero adecuándola al sistema organizativo federal y a las condiciones económicas del país, donde las “diversas entidades federativas mexicanas, junto con el gobierno de la

¹⁶⁵ Por los delitos puramente militares y mixtos y faltas a la disciplina, sería “juzgada en consejo de guerra ordinario o de generales conforme a ordenanza. De los comunes y de los negocios civiles conocerán los jueces ordinarios conforme al derecho común” (art. 41).

¹⁶⁶ Aunque con respecto a la “falta de subordinación”, sólo se menciona que “sería inflexiblemente castigada” (art. 47) sin especificar el tipo de castigo, es de suponerse que éstos se juzgarían en consejo de guerra de acuerdo con la ordenanza militar.

nación colaborarían con la organización y mantenimiento de sus propias fuerzas de seguridad pública”,¹⁶⁷ lo cual no desdibuja en nuestro criterio, el proyecto centralizador por parte del Estado, si recordamos que dependerían directamente del Gobierno general por medio del Ministerio de Gobernación.

Para infortunio del Ministro Lafragua,¹⁶⁸ no contó con el apoyo suficiente ni con las condiciones propicias para su materialización.¹⁶⁹ Como comenta Vanderwood, desde que se creó el cargo de inspector el 16 de febrero de 1856 y, al emprender el gobierno la organización de unidades dependientes del gobierno, se pusieron en evidencia las dificultades. Así, ante la creciente oposición de los grupos conservadores que estaban en contra de las reformas liberales y la inminencia de la guerra civil, hacía que los esfuerzos de los jefes militares se concentraran al combate de la reacción. De esta manera, la primera dificultad se encontró ante la reticencia de estos “jefes militares que al recibir las órdenes de poner algunas de sus tropas de caballería a disposición del inspector general para patrullar los caminos, se negaban abiertamente, insistiendo en que la totalidad de sus fuerzas debían ser empleadas para luchar contra los rebeldes conservadores”.¹⁷⁰ Sólo algunos gobernadores estatales proporcionaron hombres para la conformación de fuerzas de caballería destinadas a las funciones de policía, de tal suerte que en julio de 1857 se

¹⁶⁷ Vanderwood, *Los rurales...*, *op. cit.* p. 26. A diferencia de la Guardia Civil española que era eminentemente nacional y sus miembros no procedían de los lugares originarios, en la Guardia de Seguridad de Lafragua, se consideró conveniente que sus miembros operaran en los lugares de su residencia, para aprovechar el conocimiento que tuviesen de los caminos del estado o del Territorio donde hubiesen de servir.

¹⁶⁸ En una anotación del puño y letra que hiciera posteriormente Lafragua sobre la misma circular que decretaba la Guardia de Seguridad, manifestaba que un amigo quien había residido en Madrid le había dado la primera idea de esta institución y, comentaba con un tono de desencanto que el proyecto no había contado con todo el apoyo necesario. Sin embargo, como más adelante manifestaba, él quedaba con la satisfacción de haberla decretado y no perdía la esperanza que en un futuro se lograra establecer. *Colección Lafragua*. “Circular del 16 de enero de 1857”, *op. cit.*

¹⁶⁹ En los diarios de debates del congreso constituyente de 1856 – 1857 no se aprecia ningún comentario al respecto, de hecho no se llegó a formular en el seno de esta institución. La atención en términos de orden y seguridad pública se centró en la manera de reorganizar al ejército, las comandancias militares y la Guardia Nacional.

¹⁷⁰ Vanderwood, *Los rurales...*, *op. cit.* p. 28

contaban con cinco cuerpos. La falta de apoyo por parte de autoridades estatales y militares, así como la inestabilidad política y la falta de recursos fueron las causas directas que hicieron fracasar el proyecto de Lafragua. Ya en agosto de 1857 al suprimirse la inspección general se pone “fin al primer esfuerzo hecho por el gobierno de México de contar con una fuerza de policía rural”.¹⁷¹

1.4. Las fuerzas de Zuloaga. Un breve paréntesis

Exiliado Comonfort, tras los acontecimientos desprendidos en diciembre de 1857 con el Plan de Tacubaya, el auto nombrado presidente Felix Zuloaga emprendió la tarea de organizar diferentes fuerzas armadas para enfrentar tanto a los grupos constitucionalistas como también a las partidas de bandoleros que acechaban los caminos. Se estaba en pleno auge de la guerra civil. Ante la inmediatez de los acontecimientos, Zuloaga ordenó a todos los gobernadores de los departamentos y jefes políticos de los Territorios, mediante el decreto del 14 de abril de 1858, “para por sí o por medio de los prefectos o autoridades locales [establecieran] partidas de policía rural destinadas exclusivamente a cuidar de la seguridad de los caminos, perseguir [...] y aprehender a los ladrones y malhechores”.¹⁷² Además de quedar facultados para su organización también lo estarían para el nombramiento de los jefes previa aprobación del gobierno. Como en gobiernos anteriores, ante condiciones de extrema inestabilidad política, Zuloaga recurrió al “auspicio” de los particulares para el mantenimiento y sostenimiento de dichas fuerzas, facultando a las

¹⁷¹ *Ibid*, p. 29

¹⁷² “Decreto para establecer partidas de policía rural, destinadas exclusivamente al resguardo de los caminos”. 14 de abril de 1858. AGN, Gobernación. Caja 465, Expediente 7. Decretos y circulares. Tranquilidad pública.

autoridades para imponer a los hacendados, comerciantes y propietarios contribuciones en dinero, armas y caballos.

En igual sentido, el 12 de julio del mismo año decretó la formación de *Compañías Defensoras de la propiedad y el orden* con motivo de las depredaciones de las gavillas de malhechores” que actuaban a título de “constitucionalistas” y consumaban “todo género de crímenes”. El objeto que se establecía era “guardar el orden, conservar la tranquilidad, hacer respetar las autoridades, perseguir toda clase de malhechores, y dar seguridad a los habitantes, en los caminos y en las poblaciones” de sus propias demarcaciones.¹⁷³

De esta manera, se instaba para que en cada Distrito y con proporción a la riqueza y número de habitantes se organizaran estas compañías “compuestas de hombres aptos para el servicio y buena conducta”.¹⁷⁴ Después de publicada dicha circular, los prefectos de cada Distrito tendrían ocho días para conformar una junta permanente compuesta de los propietarios, comerciantes y fabricantes cuya renta anual no excediera de mil pesos.¹⁷⁵ Organizada esta Junta, el prefecto junto con estos sujetos fijarían el número de compañías de infantería y caballería, nombrarían al tesorero, los jefes, capitanes y subalternos elegidos entre los mismos propietarios,¹⁷⁶ así como también asignarían los sueldos que correspondían a estos elementos con el fin de “armar, montar y mantener a su costa”, estos cuerpos.¹⁷⁷

¹⁷³ “Decretando las Compañías Defensoras de la propiedad y el orden”, 12 de julio de 1858. AGN, Gobernación, Caja 467, Exp. 11. Decretos y circulares. Tranquilidad pública.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ Los que no concurrieran a las juntas sin causa física justificada, pagarían una multa que no bajaría de 25, ni podría excederse de 200 pesos. El prefecto señalaría la cuota de la multa, considerando la fortuna del omiso y la aplicaría al fondo de las compañías (art. 3).

¹⁷⁶ Los jefes, oficiales y tropa que sirvieran en esta fuerza, gozarían de fuero de las milicias auxiliares del ejército y, quedarían exentos del servicio militar y de cargas concejiles (art. 6).

¹⁷⁷ Para el pago de los sueldos y gastos, se destinaron los fondos y las multas que había creado el decreto del 14 de abril de 1858, así como de los que produjera la “venta en pública almoneda de los efectos que se [quitaran] a los malhechores, y no [fueran] reivindicados por sus dueños” (art. 12).

El 19 de julio, casi simultáneamente al decreto de las Compañías defensoras, propuso la formación de la Guardia Civil, “para el sostenimiento del orden público y la defensa de las poblaciones”, las cuales estarían subordinadas a la autoridad local inmediata, “pero en estado de sitio lo estarían a la autoridad militar de la plaza y sometidos a las leyes que rigen en estos casos.¹⁷⁸ En ella se inscribirían todos los mexicanos mayores de 18 años, que poseyeran un capital, profesión, oficio u alguna ocupación honesta, ser de buenas costumbres y de conocida adhesión al orden y a los sanos principios;¹⁷⁹ además, se fijaron multas para quienes no aceptaran ingresar.¹⁸⁰

Para el alistamiento de las personas que hubiesen de pertenecer a la Guardia, se nombrarían por la primera autoridad política, de acuerdo con el Ayuntamiento, dos comisionados por cada manzana para realizar un empadronamiento de los vecinos varones, los cuales de ser calificados y alistados en la Guardia, se armarían por su propia cuenta y sólo para los que no pudieran hacerlo, el Gobierno proporcionaría las armas previo informe del comisionado conscriptor.

Prácticamente la creación de esta fuerza, “era el equivalente a la leva militar”,¹⁸¹ lo cual levantó resistencias en la población, obligando a Zuloaga a flexibilizar las condiciones para el ingreso a esa milicia. Así quedarían exentos de presentar sus servicios los “ciudadanos casados con familia”. Pero, además de esto, se presentaba como una medida

¹⁷⁸ “Creando una milicia que se denomine Guardia Civil, para el sostenimiento del orden público”, 19 de julio de 1858. AGN, Gobernación, Caja 467, Exp. 24. Decretos y circulares. Tranquilidad pública.

¹⁷⁹ A parte de los que no cumplieran con estos requisitos, quedaban exceptuados de pertenecer a la Guardia Civil: los extranjeros, los individuos que pertenecieran al clero secular y regular y los que pertenecieran al Ejército y estuvieran en servicio activo.

¹⁸⁰ Las multas asignadas para los que estando inscritos en la Guardia Civil y dejaran de presentarse, se estimaba en una “contribución cuya cuota no excediera de 5 pesos cada mes, según las circunstancias de las personas y las de cada localidad”. Estas multas junto con el dinero proveniente de las contribuciones, se destinarían a “la compra de armas y de otros útiles indispensables de milicia para los inscritos que no [pudieran] notoriamente proporcionárselos y llevándose de ello cuenta exacta y debidamente documentada [...]”. “Imponiendo multa a los individuos que estén inscritos en la guardia civil sino se presentan”, 22 de octubre de 1858. AGN, Gobernación, Caja 467, Exp. 26. Decretos y circulares.

¹⁸¹ Vanderwood, *Los rurales...*, op. Cit. p. 32.

correctiva, para no dejar desprotegida y sin fuerza de trabajo todas aquellas actividades que representaban ingresos a la ya crítica situación económica del país.¹⁸²

Vemos pues que en menos de cuatro meses, el gobierno conservador de Zuloaga puso en ejecución tres proyectos 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.¹⁸³

El desarrollo de la guerra civil durante los tres años, difícilmente proporcionó las condiciones para preparar una fuerza de seguridad de tendencia centralizada, de tal modo, que sólo pudo responder a las necesidades del momento, decretando en primer lugar, la formación de fuerzas en las que se pretendió hacer recaer la defensa del orden público en la población civil y, en especial en la clase propietaria y jefes notables de las localidades, lo cual no fue exclusivo de ese gobierno conservador. Asimismo, al recurrir a la formación de una Guardia Civil, que conservó la estructura y organización de las milicias cívicas de antaño, sólo que en este caso, tuvo un carácter impositivo, no sólo por las multas que se fijaron a quienes se rehusaran a prestar sus servicios, sino además, al establecerla como un *deber* y no como un *derecho* de los ciudadanos para tomar las armas, tal como se insistió al formular que la ley que la había instituido, “no [expresaba] la concesión de un derecho para tomar las armas en defensa de la propiedad y de los intereses particulares; ella [había impuesto] un deber de contribuir a la defensa común”.¹⁸⁴

¹⁸² “Circular sobre que los individuos laboriosos están exentos de prestar el servicio de la Guardia Civil”, 26 de agosto de 1858. AGN, Gobernación, Caja 467, Exp. 7. Decretos y circulares.

¹⁸³ “Circular, sobre que a los detenidos de conspiración y que hayan pertenecido a alguna fracción de revolucionarios se les haga también los cargos por robos, incendios, etc”, 29 de septiembre de 1858. AGN, Gobernación, Caja 457, Exp. 9, Decretos y circulares.

¹⁸⁴ “Imponiendo multa a los individuos que estén inscritos en la guardia civil sino se presentan”, 22 de octubre de 1858. AGN, Gobernación, Caja 467, Exp. 26. Decretos y circulares., *op. cit.*

A pesar de que en el primer año de la guerra, la correlación de fuerzas favorecía al gobierno conservador obteniendo importantes victorias frente a las tropas liberales,¹⁸⁵ para finales de 1860 la situación se revierte, al ir escaseando los recursos y por la constante resistencia de las fuerzas constitucionalistas, que al final les propinaron una serie de derrotas entre agosto y diciembre de 1860. El 1º de enero de 1861 el ejército juarista hizo su entrada triunfal a la ciudad de México y el 11 del mismo mes, lo hace el presidente Benito Juárez en compañía de sus ministros. Con el triunfo liberal, “la causa constitucionalista había conseguido la victoria” y con ella la revolución de la Reforma. Al establecerse su gobierno en la capital, Juárez expidió un manifiesto a la nación, confirmando su política radicalmente liberal y reformadora, a la vez que ofreció una amnistía a los rebeldes.¹⁸⁶ A los pocos días, expidió una orden de destierro al arzobispo de México y a cuatro obispos, generando una gran conmoción entre la opinión pública conservadora, por lo cual algunos de sus ministros presentaron sus renunciaciones obligando al presidente a conformar un nuevo gabinete.¹⁸⁷

1.5. La creación de la Policía Rural de la Federación al calor de las medidas de excepción. Contexto

No tardó mucho para que la situación del orden público se tornara difícil para el presidente. Junto con los movimientos armados encabezados por Vicario, Tomás Mejía, Márquez y Zuloaga, se sumó la inseguridad en los caminos y despoblados, haciéndose cada vez más

¹⁸⁵ Díaz, Lilia, “El liberalismo militante”, en *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 2002, p. 599.

¹⁸⁶ *Ibid*, p. 603.

¹⁸⁷ *Ibid*.

pública y persistente la exigencia para que el gobierno acabara con la reacción y con los grupos de bandidos que habían proliferado después de la guerra.

Como primeras medidas para restablecer la seguridad pública, el 2 de marzo estableció el cargo de inspector general de Policía en el Distrito Federal, cuyas funciones, además de “vigilar la estricta observancia de las disposiciones de policía y buen gobierno” en la capital, estarían enfocadas a “cuidar las propiedades”, perseguir a los ladrones y malhechores y arrestar a los perturbadores del orden.¹⁸⁸ Y el 12 del mismo mes, en virtud de las amplias facultades en que se hallaba investido, expidió una circular en la que se dispuso que todo ladrón cogido infraganti y “bandidos contra quienes [hubiesen] fundadas presunciones”, fueran pasados por las armas y juzgados militarmente, dando parte de haberlo verificado. Esta medida sería transitoria en tanto se formara una ley de procedimientos “severos y expeditos” para juzgar a los ladrones y bandidos, al tiempo que se organizara la administración de justicia.¹⁸⁹

Una vez instalado el Congreso el 9 de mayo, el presidente Juárez dio cuenta de la grave situación interna que imperaba en el país. Una de las más difíciles era el lamentable estado de la Hacienda Pública en la que ni las leyes de Reforma ni la nacionalización de los bienes eclesiásticos habían podido surtir efectos positivos, pues a pesar de que “se [había] cuidado de llevar a cabo la nacionalización de los bienes de manos muertas, operación que

¹⁸⁸ Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio, 1877, t. 8, pp. 100-101.

¹⁸⁹ “Circular del 12 de marzo de 1861”. AGN. Gobernación, Legajo. 1436. Exp. 6/1861. Sin embargo, antes de expedirse esta circular ya se estaba utilizando este procedimiento, en virtud de la ley del 5 de Enero de 1857 (ó *Ley para juzgar a los ladrones, homicidas, heridores y vagos*) y más recientemente por el decreto del 27 de diciembre de 1860 impuesto por el general Ignacio Zaragoza. Dublán Manuel, *Legislación mexicana o colección...*, *op. cit.*, t. 8, pp. 330-342; 782.

por el gravamen que pesa sobre las otras rentas, y por el que es resultado de la guerra civil, no [había] podido proporcionar las ventajas que una situación normal produciría”.¹⁹⁰

En ese sentido se entiende la necesidad que hubo por reducir las fuerzas armadas y economizar grandes gastos al gobierno. Sin embargo, esta operación por la complejidad que revestía y los peligros que implicaba conllevó a que dicha reducción se realizara según el gobierno “con justa equidad”, despidiendo del servicio a los que eran calificados como “indignos”, pero, a la vez, rehabilitando militares de “algún mérito”, que por circunstancias ajenas a su voluntad” habían pertenecido a las filas reaccionarias.¹⁹¹

Ante la difícil situación económica complicada por la gravedad del orden público, el gobierno anunció el nombramiento de un nuevo gabinete y la creación de una Comisión de Salud Pública destinada a formular las medidas convenientes para la pacificación del país y consolidar la Reforma.¹⁹² Sin embargo, la duración de esta comisión fue corta, pues sus detractores la acusaron de haberse limitado a proponer la suspensión de garantías.

En cuanto al nuevo gabinete es importante resaltar que éste tuvo las importantes tareas de dictar las medidas para la pacificación del país, dar continuidad a las leyes de reforma y, no menos importante, reorganizar todos los ramos de la administración pública y hacendaria que tanto necesitaba el país. Era claro para el gobierno que por el carácter y la dimensión que implicaban dichas medidas, necesitaba contar con una acción decidida y directa sin tener por obstáculo al Congreso. Por ello, León González, como vocero del futuro gabinete previendo las resistencias y dificultades que tales medidas encontrarían ante

¹⁹⁰ Discurso pronunciado por el Excelentísimo Sr. Presidente de la República Mexicana D. Benito Juárez, en la solemne apertura de las sesiones del Congreso de la Unión, el día 9 de mayo de 1861, en Buenrostro, Felipe, *Historia del Segundo Congreso Constitucional de la República Mexicana, que funcionó en los años de 1861, 1862 y 1863. Extracto de todas las sesiones y documentos relativos de la época*. T. II, Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1874, p. 19.

¹⁹¹ *Ibid*, p. 20.

¹⁹² *Ibid*, sesión 12 de junio de 1861 p. 123.

un “cuerpo deliberante”, propuso que se buscara un “camino, que sin apartarse del terreno constitucional”, fuera “tan expedito y practicable como lo exigía” la angustiante situación de la República.¹⁹³

En el momento en que el gobierno pidió licencia al Congreso para conformar dicho gabinete, León Guzmán anunció las diferentes reformas que urgían realizarse, destacando como prioritarias: elevar a la categoría constitucional las leyes de Reforma, efectuar modificaciones y reformas que habían quedado pendientes en la Constitución así como expedir las leyes reglamentarias que hacían falta. En este mismo orden de prioridades, resaltó la urgencia de dar solución a las dificultades internacionales, la liquidación del crédito público y el arreglo definitivo de la hacienda.

En otro orden situaba las reformas que eran convenientes, pero cuyo carácter dominante eran de tipo gubernativo. A esta clase pertenecían: la organización de las oficinas federales; el mejoramiento del sistema administrativo; la simplificación de los procedimientos fiscales, además de la organización de la guardia nacional, el arreglo y moralización del ejército, el restablecimiento del orden y la paz y la organización de una policía represiva y preventiva.¹⁹⁴ En cuanto al restablecimiento del orden, León Gómez proponía además que se invistiera al gobierno de amplias facultades, pues la nación se hallaba ante peligros y conflictos que amenazaban su existencia.

Ante el programa de León Gómez, varios diputados reaccionaron, entre ellos el diputado Montes quien lo encontraba diminuto en cuanto a las reformas de índole

¹⁹³ *Ibid*, sesión 17 de mayo de 1861, pp. 44-45.

¹⁹⁴ *Ibid*, pp. 45-46.

hacendaria,¹⁹⁵ pero además en razón de que viera en el uso de las facultades extraordinarias la panacea a todas las dificultades en las que se encontraba el país.¹⁹⁶

Este era tan solo el comienzo de la división que iba a reinar en el Congreso y de la escisión del partido liberal: unos pedían más energía al Ejecutivo para actuar en el restablecimiento del orden y la seguridad pública, y otros criticaban el recurso continuo de las facultades extraordinarias y suspensión de garantías. Sin embargo, a raíz de los hechos del asesinato del liberal Melchor Ocampo en manos de sus plagiarios, el Congreso parecía unirse en torno al Presidente. En menos de una semana se aprueban el decreto del 3 de junio contra plagiarios¹⁹⁷ y la Ley del 7 junio de 1861, mismos que provinieron del mismo seno legislativo.¹⁹⁸

Como diría Zarco, el Congreso que había desechado los “medios extra-constitucionales” que se le habían propuesto para “salvar la situación” –haciendo referencia

¹⁹⁵ En particular señalaba que si se “hablaba de economías”, nada se proponía con respecto a las aduanas marítimas, cuestionándole, si éstas seguirían “a merced de los gobiernos de los Estados”. *Ibid*, p. 48.

¹⁹⁶ *Ibid*.

¹⁹⁷ Al parecer la propuesta que diera origen a este decreto, fue hecha por el mismo diputado Montes, quien días antes criticaba el frecuente recurso de la suspensión de garantías por parte del gobierno. Este decreto se aprobó en lo general por una abrumadora mayoría de 100 votos contra 8. Buenrostro, Felipe, *Historia del Segundo Congreso Constitucional...*, *op. cit*, Sesión 3 de Junio de 1861, p. 96. De acuerdo con el decreto del 3 de junio de 1861, los delitos de plagio debían castigarse con arreglo a los artículos 5º, 6º y 54 de la Ley del 6 de Diciembre de 1856, lo que significaba la imposición de la pena de muerte por las autoridades civiles o militares en caso de que fuesen cogidos infraganti, o con sólo la simple identificación de la persona. Se puede decir que la importancia de este decreto estriba en que se define jurídicamente el delito del plagio al establecer que, “Comete el crimen execrable de plagio todo el que de autoridad privada reduzca a prisión o a cautividad a una o muchas personas, y exija por restituirles su libertad, dinero o servicios personales, o el canje de alguna o algunas personas por autoridad legítima”. Manuel Dublán, *Legislación mexicana o colección...*, *op. cit*, t. 9, pp. 226-227. Como se verá más adelante en las discusiones de las leyes contra salteadores y plagiarios, uno de los temas más controvertidos será el de la imposición de la pena de muerte contra los plagiarios, pues no estaba explicitado en el artículo 23 de la Constitución. Finalmente es con la reforma de este artículo el 14 de Mayo de 1901 que el delito del plagio se introduce como causal de la pena máxima. *Ibid*, t. 33.

¹⁹⁸ En términos generales, la Ley del 7 de junio autorizaba la leva, los tribunales especiales, suspendía las garantías de la libertad de imprenta, el derecho de reunión en asuntos políticos, de portación de armas y, declaraba vigente la Ley del 6 de Diciembre de 1856 contra conspiradores. La Ley del 7 de junio tendría una duración de seis meses.

a la supresión de la comisión de salud pública-, había reconocido, sin embargo, “que la sociedad reclamaba medidas de un carácter excepcional”.¹⁹⁹

Empero, las medidas tomadas no podrían surtir los efectos esperados en poco tiempo. Seguían los movimientos armados y la inseguridad estaba a la orden del día. A mediados del mismo mes de junio se dio la noticia de la muerte del diputado Degollado, quien había pedido licencia al Congreso después del asesinato de Ocampo para ir al frente a combatir a los reaccionarios y, a los pocos días, cayó el general Leandro Valle en el combate que sostuvo con las fuerzas de Ignacio Buitrón. Con estas pérdidas parecía crecer la desmoralización de la opinión pública y aumentaban las críticas hacia el Presidente. A pesar de ello, la asamblea había declarado a Juárez como presidente constitucional y el 15 de junio prestaba juramento. Así, al cierre de las sesiones extraordinarias el 31 de julio, Juárez contaba con el respaldo del Congreso para actuar en el restablecimiento del orden y la seguridad pública mediante la suspensión de garantías contra los conspiradores y plagiarios y, con amplios poderes en materia de hacienda.²⁰⁰

Para el mes de septiembre las relaciones entre el Congreso y el presidente sufrían un gran revés. Una de las sesiones más difíciles al poco tiempo de abrir su segundo periodo, se protagonizaron el 7 de septiembre cuando un sector de la asamblea, al exigir el restablecimiento de las garantías constitucionales –derogación de la Ley del 7 de junio-, daban su voto de censura al Presidente y pedían su renuncia.

A pesar de reconocérsele sus grandes virtudes como liberal y patriota, la oposición le recriminaba al Gobierno muestras de debilidad. Como afirmaba el diputado Quevedo,

¹⁹⁹ *El Siglo XIX*, “La suspensión de las garantías individuales”, 15 de junio de 1861.

²⁰⁰ Por la difícil situación económica y la falta de recursos para combatir los grupos armados, el Congreso había expedido el 17 de julio la Ley de Hacienda que declaraba la suspensión por dos años del pago de todas las deudas públicas, incluso la deudas contraídas con Londres y demás naciones extranjeras. Lilia Díaz, “El liberalismo militante”, en *Historia General...*, *op. cit.*, p. 605.

Juárez era el “hombre propio para los tiempos de paz, pero no para las exigencias de la actualidad”. Frente a la demanda de restablecer la suspensión de garantías, pesaban más los argumentos que le atribuían la falta de capacidad en el “uso de las facultades con que se le habían investido”, que por razones que atribuían la violación de las garantías y la inobservancia de la Constitución.²⁰¹

El día 9 de septiembre apareció publicado un manifiesto suscrito por 51 miembros de la asamblea, en donde se explicaban los motivos por los cuales pedían la renuncia del presidente Juárez. Entre éstos mencionaban: el despilfarro de los inmensos recursos proporcionados por los bienes de manos muertas; la lentitud y moratorias de las operaciones militares sobre los restos de la reacción; la disolución del vínculo federal, por la escisión de los estados que se decían encerrados en sus individualidades; el estado poco satisfactorio y amenazante de las relaciones de México con las potencias extranjeras; los desaciertos de la administración juarista y principalmente la ineptitud e incapacidad del presidente.

Como respuesta, otro grupo de 52 diputados, entre los que aparecían Felipe Buenrostro, M. Dublán, Ignacio Mariscal y Porfirio Díaz, publicaron en *El Siglo XIX* una carta de adhesión y respaldo a Benito Juárez, en la que manifestaron que “no se [podía] sin grande injusticia atribuirse al Presidente la responsabilidad exclusiva de la situación” en que se hallaban.²⁰² Sin embargo, aunque reconocía que en efecto se habían cometido errores

²⁰¹ Buenrostro, Felipe, *Historia del Segundo Congreso Constitucional...*, *op. cit.*, Sesión 7 de Septiembre de 1861, p.247.

²⁰² Este grupo de diputados, al dar su respaldo al presidente Juárez, encontraban como explicación otras causas de las que él no podría ser directamente responsable, entre ellas, los tres años de guerra contra la intervención; las dificultades para “poner en movimiento y dar valor a la riqueza acumulada reservada por el clero”; la “imposibilidad de destruir radicalmente y en poco tiempo las gavillas de malhechores”; “las necesidades en que se habían visto los estados de disponer de las rentas federales o de arrogarse algunas facultades que constitucionalmente no les correspondían para acabar con los restos de la reacción y reorganizarse en un todo” -necesidad que aunque los excusaba- “no permitía sostener que hubieran roto

en la administración, aquello no justificaba que un grupo que se decía mayoría de los representantes, arrancaran del puesto a un ciudadano que lo había “colocado el sufragio de los pueblos”.²⁰³

Después de largas discusiones -el 12 octubre-, el gobierno por medio de su ministro del ramo pidió al Congreso la subsistencia de la ley de suspensión de garantías por el tiempo que hacía falta -o sea hasta diciembre-, argumentando que si bien las condiciones habían cambiado por las derrotas que recientemente había sufrido la reacción, no obstante, la situación en ningún momento podría calificarse aún como normal. Finalmente, se acuerda con el Congreso la subsistencia de la Ley 7 de Junio pero modificada en algunos de sus artículos.²⁰⁴

Y es que a pesar de los acuerdos y desencuentros entre un Ejecutivo que pedía mayores atribuciones para poder actuar y un Legislativo dividido a su vez, entre quienes favorecían estas atribuciones y los que cuestionaban esos poderes, las circunstancias parecían favorecer una política más enérgica y activa. De allí se entiende que en el seno del mismo legislativo hayan surgido las iniciativas de las medidas dictadas en junio, como también iba a suceder a finales de octubre, en la que se instaba a declarar en estado de sitio al Distrito Federal y en la que se formula una ley para juzgar a los salteadores y conspiradores en la misma capital.²⁰⁵ De esta manera, ante la gravedad de la situación que

voluntariamente el pacto federal encerrándose en sus individualidades”. En fin, todo un cúmulo de circunstancias y dificultades que impedían la completa “reorganización administrativa y social” que no podían ocultarse. *El Siglo XIX*, Suplemento No. 238. “Representación dirigida al Presidente de la República”, 9 de septiembre de 1861.

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ *El Siglo XIX*, “Parte Oficial. Ministerio de Gobernación”, 12 de octubre de 1861.

²⁰⁵ La propuesta de varios diputados para declarar en estado de sitio y dictar una ley para juzgar a los salteadores y conspiradores en el Distrito Federal, nacía del riesgo que existía ante una posible entrada de las fuerzas de Márquez, pues se daban noticias de su presencia en las inmediaciones de la capital, a pesar de las derrotas que habían sufrido días antes. Buenrostro, Felipe, *Historia del Segundo...*, *op. cit.*, Sesión 26 de Octubre de 1861, pp. 384-390; *El Siglo XIX*, 27 de octubre de 1861. El proyecto lo suscribían 34 diputados

protagonizaba el país y que *ponía en riesgo su existencia*, no quedaba más opción que establecer mecanismos de consenso para este objeto.

Sin embargo, para algunos sin oponerse del todo, no parecía conveniente seguir suspendiendo las garantías constitucionales, pues como planteaba Zarco, “no [era] oportuno aprovechar el momento presente para pedir que el congreso volviera sobre sus pasos y suspendiera una vez más las garantías individuales”. Lo que se necesitaba era “activar con energía y sin tregua la campaña contra las turbas de ladrones y asesinos”, necesitándose para ello “hombres y dinero”. En fin, era preciso que se organizaran los cuerpos del ejército, las guardias nacionales de los estados y que los gobiernos estatales salieran del aislamiento en que se encontraban y se decidieran a “emplear todos sus recursos [para] la pacificación de la República”.²⁰⁶

La posición con respecto a los estados era compleja y difícil. Algunos de ellos -como el gobernador del estado de México- recriminaban al gobierno la falta de auxilio federal tanto para ofrecer seguridad en los caminos como para garantizar el orden público de sus estados. Desde esta misma perspectiva, ofrecían un argumento para justificar su falta de colaboración para con el gobierno federal, precisamente por tener éstos que asumir de propia cuenta los medios y recursos para proveer su propia seguridad. Y por otro lado, el

entre los que figuraban, Romero Rubio, J. M. Iglesias, G. Bustamante, Juan A. Mateos, Baz, Felipe Buenrostro, I. Mariscal y Altamirano.

²⁰⁶ *El Siglo XIX*, “La campaña”, 18 de octubre de 1861. Si bien, en los meses precedentes Zarco había apoyado e incluso sugerido medidas de tipo extraconstitucional (ver por ejemplo en la editorial de *El Siglo XIX* del 25 de junio de 1861, en donde menciona, que en “hora buena” se había decretado el estado de sitio, y además pedía que se proclamara la ley marcial, que se establecieran consejos de guerra permanente o jurados populares, y así, “en una semana de severidad (bastaría) para salvar la situación”-), a partir de este momento podría decirse, que inició una postura en la que hizo hincapié por la utilización de las fuerzas de coacción como el ejército, las guardias nacionales y la policía como medio privilegiado para restablecer el orden y la seguridad. Esta tendencia fue mucho más clara cuando se convirtió en uno de los opositores más pertinaces de las leyes contra salteadores y plagiarios a partir de 1867 hasta su muerte, como se verá más adelante.

Gobierno federal -junto con varios legisladores-, recriminaban esta escasa participación y colaboración de los estados a la causa pacificadora del país.

La tensión entre el gobierno federal y los estados, toma preponderancia a finales de 1861 y en el transcurso de 1862 un poco antes de la inminente invasión extranjera. Uno de los casos que llaman la atención, fue el debate que se presentó en la asamblea durante el mes de noviembre de 1861, donde precisamente se discutió la cuestión del auxilio federal hacia los estados.

En este caso, el debate se inició por el reclamo que hicieron algunos diputados al gobierno federal, en particular al ministerio de Guerra, por el “abandono” de las fuerzas federales en algunos distritos del estado de México, lo cual había facilitado la perpetración de ataques y depredaciones por parte de las “gavillas reaccionarias”.²⁰⁷ Pero a parte de este “abandono”,²⁰⁸ los diputados parecían estar irritados por la respuesta que había dado días antes el secretario de Guerra, en la que se argumentaba que por falta de recursos el gobierno federal no podía mantener fuerzas en todos los pueblos de la República.²⁰⁹

²⁰⁷ Buenrostro, Felipe, *Historia del Segundo Congreso Constitucional...*, op. cit, Sesión 18 de Noviembre de 1861, p.427.

²⁰⁸ Este sentimiento de abandono también era expresado por sus habitantes, en especial durante el primer semestre de 1862. Así por ejemplo en una misiva publicada y firmada “*por varios labradores honrados*” de los distritos de Tulancingo y Pachuca (antes estado de México), expresaban que era justo llamar la atención del presidente, “sobre las calamidades que sufrían los pueblos, haciendas y rancherías del desgraciado estado de México, en donde [parecía] que no [era] parte integrante del territorio mexicano, según el abandono en que se la [tenía].” Además de cuestionarle la inexistencia de una fuerza que al mando de un jefe persiguiera a las bandas de gavillas, le exigían que fijara “su atención sobre éste punto y [reflexionara] que [eran] mexicanos; que [demandaban] protección [para sus] vidas y haciendas; que no era bastante [...] el que sólo en las grandes capitales [hubiera] numerosas guarniciones y, con ellas garantías para aquellos venturosos ciudadanos [...]”. Por último terminaban diciendo “que las garantías que [les tenían] ofrecidas, no [fueran] una ficción!”. *El Siglo XIX*, “Noticias nacionales”, marzo 24 de 1862. También durante los meses de marzo y junio, varios propietarios de haciendas del estado de México que se decían arruinados por el constante saqueo de los *plateados* y la constante inseguridad que reinaba en los caminos que afectaba el comercio, pedían que no se les exigieran más impuestos, además de pedir la derogación de las leyes de hacienda que habían sido dadas en el mes de diciembre por el mismo estado.

²⁰⁹ En este caso el diputado Peña y Ramírez, reprochaba que el gobierno no podría alegar “la falta de recursos”, porque éste tenía “una autorización amplia del Congreso para proporcionárselos”. Buenrostro, Felipe, *Historia del Segundo Congreso Constitucional...*, op. cit, Sesión 18 de Noviembre de 1861, p.427.

Por su parte, los que defendían la postura del gobierno, como el diputado Gamboa, argumentaban que el gobierno hacía cuanto podía para “extinguir las gavillas reaccionarias” y, en particular haciendo referencia a la posición asumida por un estado tan rico y poblado como lo era el estado de México, era de esperarse que con sus propias fuerzas y recursos ya hubiese acabado con la “reacción”. Desde este punto de vista, nada se le podría exigir al gobierno para defender a los estados, si éstos “no hacían nada por sí mismos”, tal como ampliaba el diputado Mateos.²¹⁰

En el debate se puede apreciar una tercera posición intermedia, como la que sostuvo Cedejas, al manifestar que el principio de intervención federal prevista en la Constitución, sólo podría darse por iniciativa de la legislatura de un “estado, o [por] el gobierno a falta de ésta y, sólo en un momento de conflicto”. Claramente defendía la soberanía de los estados. Pero su posición intermedia se precisa, cuando al defender al ministro de Guerra por los ataques lanzados de otros diputados, comenta, que no se podía “analizar la conducta de un ministro por casos aislados, sino examinar su plan de campaña y sus resultados; y estos frecuentemente o no se [podían] llevar a cabo, o [fracasaban] por la falta de recursos”.²¹¹

De parte del Gobierno era innegable que ante la falta de recursos ocasionada por la grave situación hacendaria del país y la imposibilidad de hacer efectiva la plena utilización de los bienes nacionalizados, se hallaba en una posición desfavorable para proporcionar todas las fuerzas y los medios para atender, como la situación lo demandaba, los graves problemas del orden y la seguridad en todos los puntos del país, no por ello se podía desconocer los enormes esfuerzos que hacía.

²¹⁰ *Ibid*, p. 428.

²¹¹ *Ibid*, p. 428.

Esta situación fue retratada en septiembre por el presidente Juárez, cuando en su discurso de apertura del segundo periodo de sesiones presentó un diagnóstico de las dificultades experimentadas durante el primer semestre de su gobierno.

Así, resaltó que durante este ese lapso, se habían incrementado “los restos armados de la facción reaccionaria”, a lo que se le sumaba los graves problemas de seguridad pública que parecían haberse desbordado,²¹² pero lo más crítico parecía ser que por efecto de esas circunstancias el gobierno había visto “reducidos sus recursos a las contribuciones ordinarias del distrito”, pues no contaba completamente a su disposición con los recursos provenientes de la nacionalización “por falta de confianza pública” y, aún se dilataba la creación de un “sistema de rentas”. De esta manera, “los medios de acción del gobierno federal, parecían tanto más limitados en aquellos días cuanto que algunos de los estados ocupados en *proveer a su propia seguridad* y en arreglar su administración especial, parecían desentenderse de los peligros con que el centro federal se hallaba amagado”.²¹³

Importa resaltar y subrayar lo último que expresa Juárez, porque si bien demuestra una clara tensión entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, -en la que el primero acusa la falta de apoyo de los segundos para contribuir a la pacificación del país-, la situación se hace más compleja si se tiene en cuenta, que el mismo gobierno federal -por falta de recursos- delegó desde un comienzo a los gobiernos estatales la responsabilidad de proveer por sus propios medios la seguridad de sus entidades.

²¹² Para el presidente, ese desbordamiento se veía reflejado por cuanto, las vías de comunicación estaban totalmente obstruidas, el servicio de estafeta había sido interrumpido y había faltado “la seguridad de las personas y de las propiedades, no sólo en los caminos, sino aún en los grandes centros de población”. *El Siglo XIX*, “Crónica Parlamentaria”, 17 de septiembre de 1861.

²¹³ *Ibid.* Las cursivas son nuestras.

Lo anterior se puede ilustrar en la circular emitida el 21 de marzo de 1861 por el entonces secretario de Gobernación Francisco Zarco a los gobiernos estatales, en la que se explicaban los motivos por los cuales el gobierno delegaba dicha obligación.

Este fatal estado de las vías públicas, cuyo origen no es otro –el de la guerra civil- se atribuye sin embargo por algunos a la mala administración del supremo gobierno, sin que se tenga en cuenta la multitud de obstáculos con que tiene que tropezar en su marcha administrativa y, la escasez de recursos para cubrir los caminos [...] con fuerzas suficientes para proteger las vidas y propiedades de los viajeros. [De esta manera justificaba] que “el supremo gobierno, a quien no es posible, supuestas las angustias del erario, atender a necesidades tan urgentes como las de que me ocupo, se ve en la precisión de encarecer a los de los estados, la *obligación que tiene de proveer la seguridad de los caminos*, destinando a este objeto las guardias nacionales, de policía o seguridad, según lo juzgaren más oportuno, no pudiendo el supremo gobierno destinar la fuerza armada suficiente para la persecución de los malhechores, por tener sobre sí la necesidad de atender el restablecimiento de la tranquilidad pública en los puntos donde aún existen fuerzas sediciosas y perturbadoras del orden.”²¹⁴

Y, por último, se exhortaba a los gobernadores a poner en práctica lo prevenido en la circular del 12 de marzo de 1861, emitida por el ministerio de guerra para juzgar a los ladrones y bandidos, circular a la que ya se ha hecho mención.

A pesar de las dificultades que representaban para la mayoría de los estados proveer sus propios mecanismos para su seguridad interior, no obstante hubo algunos casos en que las autoridades estatales no sólo organizaron sus propias fuerzas (policías rurales y urbanas), sino que elaboraron sus leyes particulares contra los ladrones y plagiarios de las que no escaparon incluso leyes para castigar la vagancia, como las que se dictaron por las autoridades militares del estado de Jalisco en 1862.²¹⁵

²¹⁴ *El Siglo XIX*, “Parte Oficial. Gobierno del Distrito”, 9 de abril de 1861. Acto seguido, algunos gobiernos estatales expresaron el pleno reconocimiento a estas disposiciones, como el gobernador de Puebla quien manifestaba que “Se [daría] por parte de este gobierno exacto cumplimiento a las disposiciones acordadas por el Presidente [...] en la circular del 21 del actual para la seguridad de los caminos y evitar los continuos asaltos a las personas que transitan por ellos. *El Siglo XIX*, “Parte Oficial. Ministerio de Gobernación”, 19 de abril de 1861.

²¹⁵ Como explicaba el comandante militar, las únicas medidas que a su juicio podían “restablecer la tranquilidad social” del Estado, eran a su juicio: “el castigo seguro, inflexible, pronto y ejemplar del criminal; la persecución tenaz y efectiva de la vagancia; el establecimiento de una buena policía urbana y rural que cuide de las poblaciones y de los caminos y en fin la situación de respetables fuerzas en los puntos

De esta manera la precaria situación económica y las dificultades para hacerse de recursos representaban un gran obstáculo para el gobierno federal tanto para restablecer el orden público, como para garantizar la seguridad en las poblaciones y caminos. En cuanto a este último, la solución más viable que hallaba el Gobierno era entonces responsabilizar a los gobiernos estatales para que éstos asumieran, de acuerdo con sus propios recursos, la función de garantizar la seguridad de sus propias entidades, pero, a su vez, también urgía y pedía las autoridades estatales se unieran con recursos y hombres para contribuir a restablecer el orden público; esto es, que contribuyeran a la causa pacificadora del país. Así las cosas, parecía inevitable la tensión que se produjo entre gobierno federal y autoridades locales, pues si bien, éstos últimos podían en el mejor de los casos aceptar su responsabilidad de proveer los mecanismos para su seguridad interna, no sucedería del mismo modo en cuanto a proveer recursos para la federación.

Empero, esto no significa que el gobierno se haya deslindado totalmente de su responsabilidad para dar garantías a la seguridad pública y haya dejado sólo a los estados en esta función. De lo contrario no se explicaría por qué había decretado la organización de los primeros cuatro cuerpos rurales el 6 de mayo de 1861, dando así origen a la creación de la Policía Rural de la Federación,²¹⁶ la cual estaría destinada “para la seguridad de los

convenientes del Estado, para volar en auxilio de los pueblos amagados por los ladrones”. Todas estas medidas y las que fuesen más enérgicas aún, darían el “resultado deseado de asegurar la vida e intereses de todos los ciudadanos pacíficos”. *El Siglo XIX*. “Parte Oficial. Gobierno de los Estados”, 25 de marzo de 1862. Es de señalarse, que la elaboración de legislaciones particulares contra ladrones y plagiarios, además de las dictadas por la federación, desembocó en una continua práctica de ejecuciones sumarias, que conllevó a que se levantara una fuerte oposición de la opinión pública y que en lo judicial se promovieran varios juicios de amparo que sólo, en muy contados casos llegaron a favorecer a los acusados.

²¹⁶ “Creación de cuatro cuerpos rurales”, 6 de Mayo de 1861. AGN. Gob., Leg. 1436. Exp. 6/1861. Cada cuerpo constaría de 1 capitán, 1 pagador, 3 cabos primeros, 15 cabos segundos y 225 policías, éstos con un sueldo mensual de \$ 33,75. La paga era relativamente más alta que los sueldos de los militares, lo cual se explica por el complicado sistema de deducciones diarias que se le harían a los guardias para la obtención de armamento, vestuario, equipos y caballos que pasarían a ser de su propiedad. El gobierno nombraría a los pagadores y a lo jefes de los cuerpos, y estos últimos a sus subordinados. El enganche de los “soldados” sería voluntario.

caminos”.²¹⁷ De acuerdo con ello, el gobierno federal intentaba dar respuesta a la exigencia, tanto de los gobiernos estatales como de los particulares –en especial de los comerciantes, hacendados y viajeros- de contrarrestar la ola de asaltos y robos efectuados por partidas de bandoleros que se habían incrementado después de la guerra civil. Esta función de la policía rural, se reforzó con el acompañamiento de la medida que sentenciaba la pena capital a los ladrones aprehendidos en infraganti delito y a los bandidos, para los cuales bastaba el simple reconocimiento de la persona, es decir con base en la circular del 12 de marzo de 1861, de la que ya se ha hecho mención. Esta medida figuraba en el artículo 8º del decreto que creó la Policía rural.

La policía rural dependiente del gobierno federal estaría bajo las órdenes inmediatas del ministerio de la Guerra.²¹⁸ De allí que esta policía haya figurado también como fuerza auxiliar del ejército, máxime si se tiene en cuenta que en el contexto en que fue creada, estuvo bajo el mando de brigadas mixtas, operando a “menudo como exploradores” y como “unidades contraguerrilleras”.²¹⁹ De esto se desprende una dificultad para establecer un estricto control de las autoridades civiles, lo cual se dio en abril 1869, cuando los rurales pasaron a depender directamente del ministerio de Gobernación, fecha en que se creó además, la Inspección General de los cuerpos rurales.

Ahora bien, se ha dado por sentado que el más reciente antecedente de la policía rural lo constituyó el modelo de seguridad propuesto por Lafragua. Sin desconocer lo anterior, queremos hacer algunas observaciones que nos resultan importantes y que a la luz de la

²¹⁷ De acuerdo con el reglamento, estos cuerpos custodiarían la región central del país, cubriendo las rutas principales de la capital a Cuernavaca, Toluca, Puebla y Veracruz. *Ibid.*

²¹⁸ Al depender del Ministerio de Guerra, éste tendría además la facultad de aumentar o disminuir los cuerpos, variar su residencia, trasladarlos a diferentes puntos y dictar las órdenes del servicio que las circunstancias demandaran.

²¹⁹ Vanderwood. *Desorden y progreso. Bandidos, policías y desarrollo mexicano*. México, Siglo Veintiuno editores, 1986, p. 82.

revisión de sus reglamentos respectivos y de los contextos en que se formularon, denotan diferencias sustanciales, máxime si se parte del supuesto que la Guardia de Seguridad, se trató de un modelo más puro de policía liberal, tal como plantea Yáñez.²²⁰

En primer lugar y en aras de guardar las proporciones, al hablar de la *Ley Orgánica de la Guardia de Seguridad* se hace referencia a un reglamento como tal (147 artículos), en tanto que para el caso de la Policía Rural (14 artículos), se trata de un decreto que surge de las facultades extraordinarias en que se hallaba investido Juárez, -como ya se ha mencionado- estableciéndose algunas disposiciones generales sobre sus servicios, funciones, organización y dependencia. En este sentido, se comprende la gran ausencia de contenidos y principios liberales que sí acompañaron y que dieron riqueza a la *Ley Orgánica*.

Si se observan los objetivos principales de esta última en su artículo 2º, se aprecia un modelo de policía más elaborada que encierra las funciones de *seguridad pública* (protección de las personas y propiedades), de *orden público* (conservar la tranquilidad pública, cuidar el orden de las poblaciones); de *prevención y vigilancia*, sin olvidar sus funciones en la formación de las *primeras diligencias para la averiguación del delito*. Mientras que en el caso de los rurales en ninguno de sus artículos se sugieren estas funciones, a excepción de que estarían destinadas para la seguridad de los caminos, hecho que los vincula con la Guardia.

De otro lado, aunque se está en presencia de dos proyectos de tendencia centralizadora por cuanto dependen del gobierno federal, en la Guardia de Seguridad se está ante un proyecto más acorde al principio de colaboración entre federación y estados, en donde estos últimos cumplían con una función directa en la organización, vigilancia y

²²⁰ Ver anexo 1.

control, pero bajo la coordinación y supervisión del primero. A diferencia, en los rurales, los gobernadores no tendrían ninguna ingerencia en la organización, vigilancia y control de esta fuerza. Esto se corrobora en el artículo 7º cuando se menciona que los cuerpos rurales podrían ser puestos por el ministerio de guerra “a disposición de las autoridades locales”. En este caso, los rurales fungen como fuerzas auxiliares en tanto dichas autoridades lo solicitaran.

En cuanto a la subordinación de estos cuerpos a las autoridades civiles, en la Guardia de Seguridad se observa una mayor obediencia -al establecerla como obligación- a las autoridades civiles tanto federales como estatales, además de estar sujetas directamente al ministerio de Gobernación. No hay que olvidar, que en lo operativo (organización militar de la guardia, instrucción, equipo, armamento, ordenanzas) dependerían del Ministerio de Guerra.

En cuanto a los rurales, al no depender del ministerio de Gobernación y por el contrario al estar bajo las órdenes inmediatas del ministerio de Guerra, se hace más difícil establecer un estricto control hacia las autoridades civiles. De esta manera, habría que esperar dos momentos de gran importancia en la historia de los rurales. Primero en 1869 para producirse el cambio de dependencia a la Secretaria de Gobernación y, por otro lado, en 1880 cuando se elabora formalmente el *Reglamento para el Servicio de la Policía Rural* bajo el gobierno de Porfirio Díaz, como veremos posteriormente.

Llama la atención que en el transcurso de 1861 no se haya hecho ninguna mención en la Cámara de Diputados con respecto a la creación de estos cuerpos, a no ser por unas

cuantas críticas que de manera muy general se hizo a la falta de eficacia de la policía en la lucha contra la reacción.²²¹

Esto puede explicarse a raíz de que fue establecida por decreto y bajo las amplias facultades en las que estaba investido el presidente. Una lectura de esto podría ser la necesidad de dar respuesta inmediata a las constantes exigencias que se le hacían para que garantizara la seguridad en los caminos y poblaciones amagadas por los bandoleros y también por las dificultades en materia de orden público. De acuerdo con Vanderwood, la forma tan expedita en que se crearon los rurales, se hizo “calladamente porque muchos y poderosos mexicanos tal vez [protestarían] ante la creación de una policía controlada por el Presidente”.²²² Sin embargo, para nuestro criterio, de haber sido por ello como sugiere este autor, alguna dura crítica hubiese provocado posteriormente a su creación, lo cual al parecer no sucedió. Así, no deja de extrañarse el silencio de los legisladores e incluso de la prensa, denotando cierto desconocimiento e, incluso, poco interés a la acción que pudieran ofrecer los rurales. Esto contrasta, por el contrario, con la importancia que se le adjudicaban a las guardias nacionales y de allí los llamados para que se organizaran y activaran estos cuerpos.

No obstante, a pesar del llamado generalizado para que la guardia nacional se activara y organizara y de esta manera cumpliera con las funciones de seguridad y orden público que se tanto se reclamaba, importa resaltar de manera especial la iniciativa de proyecto de reforma de la guardia encabezada por Clemente López, que iba en dirección contraria a estos reclamos y exigencias. Así, el objeto de esta iniciativa limitaba a la guardia en el sentido de que no se pondría en servicio activo “sino en el caso de invasión extranjera” y

²²¹ Buenrostro, Felipe, *Historia del Segundo Congreso Constitucional...*, op. cit, Sesión 26 de Octubre de 1861, p. 389. El único que hizo referencia a la falta de eficacia de la policía, fue un diputado de apellido Ruiz.

²²² Vanderwood. *Desorden y progreso...*, op. cit, p. 75.

sólo en los casos de “grave perturbación del orden público” cuando fueran “insuficientes las fuerzas de policía para el restablecimiento de la tranquilidad”. De esta manera, para el objeto de “la conservación del orden público y la *seguridad de los ciudadanos*”, estaría a cargo de la fuerza de policía de caballería en infantería, que se [situarían] convenientemente en las poblaciones o caminos”.²²³

Es importante resaltar que esta iniciativa por reformar la guardia nacional, encerraba una dura crítica al desempeño que habían adquirido estas fuerzas que, después de tres años de guerra la habían alejando de su principal objeto, como lo eran ser “el sostén de las instituciones liberales”. Esto no significaba otra cosa que la crítica lanzada a los gobernadores estatales, que la habían utilizado para incrementar su poder político.²²⁴

De esta manera para conseguir alejarla de las “influencias del poder”, no sólo era necesario procurar que se recibieran aquellos “ciudadanos honrados y laboriosos”, sino además, como se planteaba en el proyecto, limitar su servicio activo a los casos de invasión extranjera o cuando una grave perturbación del orden público hicieran insuficientes las fuerzas de policía para el restablecimiento de la tranquilidad.

De acuerdo con la perspectiva de López, el activar las guardias nacionales y acuartelarlas de manera permanente para otros casos que no fueran los expresamente mencionados, significaba por un lado “renunciar a la inmensa ventaja de contar con una

²²³ Proyecto de reforma de la Guardia Nacional, art. 1º, en Buenrostro, Felipe, *Historia del Segundo Congreso Constitucional...*, op. cit, Sesión 15 de Mayo de 1861, p. 38. Las cursivas son nuestras.

²²⁴ De esta forma, la propuesta de hacer realidad lo prevenido en la Constitución que había fijado que los jefes y oficiales de estas fuerzas fueran nombrados por los ciudadanos que conformaban la guardia (art. 72/19) y no por autoridades públicas como lo había establecido la última ley reglamentaria, iba en esta dirección para remediar los constantes abusos de las autoridades políticas. Tal como lo hacía ver, “sujetos [...] al superior que los paga, una triste experiencia acredita que están dispuestos a obedecer ciegamente las órdenes del poder, que a ser los guardianes de la Constitución y de las leyes, los defensores de los derechos del pueblo”, así se explicaba “que en algunos estados se desentiendan del cumplimiento de algunas leyes o disposiciones superiores, porque no nos cansemos, señores, siempre que un funcionario público ejerce una suma considerable de poder, si cuenta con una fuerza numerosa en que apoyarse, se vuelve fácilmente un rival de la ley. Tal es [...] lo que en muchos de los estados se llama Guardia Nacional”. *Ibid*, p. 38.

fuerza numerosa sin gravamen del erario [...] [privando] a las artes, al comercio, a la agricultura de innumerables brazos”, y por el otro, era propiciar una “fuerza que reuniera los vicios del ejército”.²²⁵ Debe subrayarse el tono escéptico y crítico que lanzó a este último, lo que demuestra la desconfianza hacia estas fuerzas por el bajo nivel de control y subordinación hacia las autoridades federales legítimamente constituidas, pero además por estar inmersa en un gran desprestigio al vérselas como fuerza potencial de arbitrariedad y violación a las garantías individuales.²²⁶

Ahora bien, es interesante observar que bajo la iniciativa de reformar las guardias nacionales hay un interés más amplio por precisar y delimitar las funciones de tres de las instituciones más importantes de la fuerza pública como lo eran las guardias nacionales, el ejército y la policía conforme a una concepción liberal. Esto se refleja, cuando se hace mención en la necesidad de “trabajar porque la fuerza pública se limite al verdadero objeto de su instalación” y especificaba,

Que el ejército permanente, corto en número, bien pagado, bien instruido, bien disciplinado, mandado por jefes valientes y pundonorosos, se sitúe en las fronteras y en las plazas fuertes; que la conservación del *orden público* y la *seguridad de los ciudadanos* en los caminos y en las ciudades, se encomienden a *fuerzas de policía* de caballería e infantería, que dependan exclusivamente de las *autoridades civiles*; que la guardia nacional, tan numerosa como sea posible, se componga de ciudadanos honrados y laboriosos [...] sin obligarlos a hacer guardias u otras fatigas que no les corresponden, sin distraerlos de sus ocupaciones, a no ser en casos de urgente necesidad [...]²²⁷

De acuerdo con lo anterior, se ve un claro intento por definir y delimitar las funciones de cada una de estas fuerzas, resaltando para nuestro interés, el papel que la policía tendría en

²²⁵ En este sentido, era totalmente inconveniente que hombres que vivieran constantemente en un cuartel, sujetos a la Ordenanza y mandados por jefes y oficiales nombrados por la autoridad pública, constituyeran una fuerza como la guardia nacional. *Ibid*, sesión 14 de junio de 1861, p. 129.

²²⁶ Si bien ello no significa que no tuviera plena conciencia de la necesidad que existía de contar con una fuerza pública –como en cualquier país- para defender la “independencia y los derechos de la nación”; no obstante, su crítica se basaba en el tradicional desprestigio del ejército en un país como el de México, en el que precisamente habían adquirido la característica de “ser una amenaza continua de la libertad y de los derechos del pueblo”. De allí que este diputado recomendara que el ejército fuera corto en número. *Ibid*, p. 129.

²²⁷ *Ibid*, sesión 15 de Mayo de 1861, p. 38. Las cursivas son nuestras.

la conservación del “orden público” y la “seguridad de los ciudadanos”, particularmente de las fuerzas de policía de caballería e infantería, como se menciona en el primer artículo del proyecto. Aunque es difícil constatar si con ello se hacía referencia a la recién creada policía rural, pues como ya se dijo, este hecho no provocó ningún tipo de reacción favorable o en contra en el seno de la asamblea legislativa y, en la iniciativa que presentó la comisión en ningún momento se hizo una mención explícita a este cuerpo.

Volviendo sobre este silencio con respecto a la creación de la policía rural, que denota como ya se dijo cierto desconocimiento y acaso cierto desinterés, es importante hacer mención a un aspecto que tiene exacta conexión con la organización de estas fuerzas y que corrobora la escasa importancia que parecían tener en ese momento los cuerpos rurales. Éste tiene que ver con el desplante que hizo el coronel Rafael Cuellar jefe de la fuerza denominada “Resguardo del Comercio”,²²⁸ a las órdenes de Juárez para que organizara con ésta el Segundo Cuerpo rural en agosto de 1861.²²⁹

Entre las motivaciones para dar esta negativa, se encontraba la morosidad en el pago de los servicios por parte del gobierno federal a los jefes, oficiales y tropa que tenía a su cargo y, en razón a la disminución de los sueldos que implicaría pasarlos a formar el segundo cuerpo.²³⁰ Cuellar no permitiría que sus hombres que se habían enganchado con sus propias armas, equipos y caballos y, a quienes se les había prometido indemnizarlos en

²²⁸ El antecedente de esta fuerza, surge en enero a partir del momento en que se le comisiona para cuidar la seguridad en los caminos que conducían de la capital a Veracruz, principalmente en los tramos que conectaban a Puebla con Perote, para cuyo efecto tendría que escoger a los miembros que irían a estar bajo su mando. Con esta denominación, su fuerza que constaba de 200 hombres, parecía prestar mejores servicios que los cuerpos rurales, no sólo en la persecución de bandidos, sino en las derrotas contra las facciones armadas, como en la que participó contra las gavillas de Ordóñez durante el mes de octubre. *El Siglo XIX*, “Noticias nacionales. Seguridad en los caminos”, enero 26 de 1861; *El Siglo XIX*, “Noticias Nacionales. Derrota de Ordóñez”, 22 de octubre de 1861.

²²⁹ Buenrostro, Felipe, *Historia del Segundo Congreso Constitucional...* op. cit., t. 3, p. 441.

²³⁰ En efecto, los miembros de la fuerza que tenía Cuellar a su cargo percibían \$ 40 pesos mensuales, mientras que al pasar como cuerpo rural devengarían \$ 33,75 según lo prevenido por el decreto del 6 de mayo.

caso de que sus caballos sufrieran algún quebranto, fueran a percibir menos de lo que se les había acordado, máxime cuando ya habían prestado “grandes servicios a favor de la causa aún fuera del instituto de su deber y de su compromiso”.²³¹ Así, ante la encrucijada en que se encontraba, Cuellar dejó como opción la libre elección de aquellos que quisieran formar parte de la policía rural, aunque en lo que a él le correspondía, dejó en claro que prefería retirarse por no convenirle el nuevo reglamento de policía.²³²

En este sentido, la prensa respondió favorablemente a la causa de Cuellar, a quien calificaron como un jefe con grandes cualidades. Por ello pedían que no se permitiera la disolución de una fuerza como la que él comandaba, que había dado muestras de una gran eficacia.²³³ Así, tuvo que ser fuerte la presión por parte de la prensa, para que finalmente Cuellar permaneciera al mando del Resguardo de Comercio, misma que siguió operando contra la invasión francesa sufriendo algunas derrotas pero sin disolverse.

Hay que señalar que durante la restauración de la República, Cuellar quedó finalmente al mando del Segundo Cuerpo de rurales para luego pasar al cargo de subinspector de la línea de Veracruz, cargo que, no obstante, fue suprimido en 1873 por falta de recursos.²³⁴ Pero no fue sino hasta los gobiernos de Porfirio Díaz y Manuel González, que por su lealtad hacia éstos lo nombraron gobernador de Guerrero en 1877,²³⁵ para posteriormente ocupar el cargo de Inspector de la Policía Rural en 1884 hasta que

²³¹ Así inquiría Cuellar al ministro: “¿Cómo era posible [...], que después de estos servicios se trate de que sean minorados sus haberes, y que en lugar de recompensárseles los justos precios de sus caballos, a que yo me comprometí [...] hoy se les exija un nuevo servicio y se les trate de dar una denominación, que a la verdad no les es grata a esta clase de ciudadanos?”. *Ibid.*

²³² De esta manera proponía dejar el mando de la fuerza a un comandante del escuadrón y suplicaba al gobierno que se le liquidaran las cuentas que a él y su tropa se le adeudaban, resaltando que éstos últimos se encontraban “llenos de deudas y miseria”. *Ibid.*

²³³ Vanderwod. *Los rurales...., op. cit.*, p. 45.

²³⁴ *Memoria de Gobernación, 1873-1874*, Doc. 22.

²³⁵ Carreño, Alberto María, *Archivo del General Porfirio Díaz. Memorias y documentos*. México, Colección de obras históricas mexicanas. Edit. “Elede”, 1955, t. 25, p. 189.

muere en 1887. Con estos antecedentes y, más por la eficacia que demostró desde sus inicios con su fuerza Resguardo del Comercio, en contra de los conservadores primero y luego contra la intervención francesa, ya para la década de los ochenta, Cuellar era presentado por algunos como el fundador de la policía rural,²³⁶ a pesar de su reticencia en un principio para que su fuerza conformara el Segundo Cuerpo de rurales.

Como se puede apreciar a partir de este suceso, uno de los factores que quizás contribuyeron a restar importancia a los cuerpos rurales, radicaba en que para algunos resultaba más desventajoso pertenecer a un cuerpo que ofrecía menores beneficios y posiblemente menor margen de independencia y autonomía como la que gozaba Cuellar con su Resguardo.

Si se presta atención a las facultades que él mismo decía haber tenido en la contratación y en fijar los sueldos de sus subalternos, al parecer se estaba tratando de una empresa privada de seguridad que ofrece sus servicios al gobierno. En este sentido, como afirma Vanderwood, el caso de Rafael Cuellar y el del coronel Aureliano Rivera con su “Cuerpo de Defensores de la Libertad”, constituyen dos ejemplos de unidades de caballería formadas por ex oficiales del ejército que “vendían sus servicios al gobierno federal como patrullas contra el bandolerismo”.²³⁷

Como se deduce, fueron grandes los obstáculos y poco el tiempo que tuvo Juárez para ensayar la policía rural que había creado, dada la inminencia de la invasión extranjera. Los

²³⁶ *El Monitor Republicano*, 17 de enero de 1884, p. 3; *El Mundo Ilustrado*, 5 de mayo de 1895, p. 7.

²³⁷ Vanderwood, *Los rurales...*, *op. cit.*, p. 35. Es muy sugerente en el caso del Resguardo del Comercio, la promulgación de un “Reglamento” para esta fuerza en la que se especificó en su primer y único artículo, que los comandantes de las compañías eran responsables del “régimen, disciplina y orden de sus individuos”, así como de la “inversión de los caudales que recibieran para distribuirlos”. No obstante se estableció, que los comandantes no podrían “retener en su poder los haberes de las tropas, ni comerciar con éstos y su dinero, pues cada uno [percibiría] lo que le [correspondía], sin otro descuento que el que legalmente les [pertenece], previa la autorización de los jefes por vestuarios, armas, caballos o deudas justificadas”. *El Siglo XIX*, “Reglamento del Resguardo del Comercio”, 11 de febrero de 1862.

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 poblaciones²³⁸ y, antes de que se produjera la invasión francesa, el Ministro amalgamó los rurales existentes con el ejército regular. Como comenta Vanderwood, “muchos de los miembros de la primera 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. Muchos de ellos se alistaron de nuevo en la policía rural que fue reconstituida por las autoridades”.²³⁹

1.6. Modelo de seguridad en el Segundo Imperio. La Guardia Rural

No transcurrió mucho tiempo después de la heroica batalla de Puebla, para que finalmente fuera proclamado el segundo Imperio. El detonante de esta nueva forma de gobierno auspiciada por Napoleón III, se encuentra en la ejecución las Leyes de Reforma de 1859 y, con ellas la introducción del nuevo concepto del Estado laico de enormes consecuencias.

Con el repunte a partir de entonces, de la reacción conservadora y con el pretexto de los créditos suspendidos por el gobierno liberal mexicano a las potencias europeas de Francia, Gran Bretaña y España, se acordó la intervención militar en octubre de 1861. Con el retiro posterior de sus dos aliadas, Francia continuó avanzando en territorio mexicano con la confianza de encontrar viabilidad a su proyecto, al considerar que los Estados Unidos no apoyarían al gobierno republicano de Juárez, por encontrarse los primeros en su

²³⁸ Es de destacarse la participación del primer y cuarto cuerpo rural al mando del coronel Manuel Quesada, en las derrotas ocasionadas a las gavillas de Leonardo Márquez y Félix Zuluoga, en agosto y octubre de 1861. *El Siglo XIX*, “Noticias Nacionales” 9 de septiembre 22 y 30 octubre de 1861.

²³⁹ Vanderwood, *Los rurales...*, *op. cit.*, p. 44

propia guerra civil. Así, se dio inicio a un nuevo proyecto de gobierno encabezado por el archiduque austriaco Maximiliano como emperador de México y, con ello al fin, se materializaba la aspiración que de tiempo atrás, vieron algunos en la monarquía constitucional como la única forma de constituir a la nación.

Así, para terminar con este apartado, no podría menos que hacerse mención sobre las diferentes medidas que las nuevas autoridades imperiales emprendieron para restablecer la seguridad y el orden público, las cuales contaron con circunstancias no menos difíciles que las experimentadas por sus predecesores: por un lado, la gran resistencia que opusieron las fuerzas regulares e irregulares del gobierno republicano en constante movimiento; por el otro, la reactivación y recrudecimiento del bandolerismo cobijados por el desorden y la inestabilidad política imperante y, por último y no menos importante, la difícil situación económica del erario público.

Dos eran los objetos encomendados por el Emperador Napoleón III al general de división, senador y comandante en jefe del cuerpo expedicionario en México, Elías Federico Forey: vencer por las armas a la resistencia republicana que veían con “recelo” las buenas intenciones del magnánimo soberano y, en segundo, ofrecer a México la cooperación de Francia para “ayudarla” a constituir un gobierno de su libre elección, un gobierno que practicara ante todo la justicia, la probidad, la buena fe en sus relaciones exteriores y la libertad en el interior, pero la libertad como debía entenderse, “marchando por el orden, el respeto a la religión, a la propiedad, a la familia”.²⁴⁰

²⁴⁰ “Manifiesto del Sr. General Forey a la Nación Mexicana”, 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, pp. 20-22. AGN, Fondo Gobernación, Segundo Imperio, Vol. 122, Exp. 12.

Así, resolviendo la cuestión militar para lo cual era su principal encomienda, quedaría por resolverse este último objeto, avanzar sobre la cuestión política, en la que era indispensable que los mexicanos adoptaran y abrazaran la propuesta de reconciliación que les era lanzada; en fin, la solución quedaba en manos de éstos, para que abandonando sus adscripciones políticas, sólo se empeñaran por ser ante todo mexicanos, unidos por la “fraternidad”, la “concordia” y el “verdadero patriotismo”.²⁴¹

En el manifiesto del 12 junio de 1862, el general Forey proclamaba las directrices generales que estarían encaminadas para sentar las bases en la reconstrucción nacional y no menos importante, en dirección para erigir un Estado fuerte y “grande”.²⁴² En este mismo manifiesto y en dirección a restablecer la seguridad pública, se disponían la toma de medidas enérgicas para reprimir el robo, “[esa] plaga que [afligía] a México y que lo [hacía] un país excepcional en el mundo, [el cual paralizaba] todo comercio, toda empresa de utilidad pública o probada [y que necesitaba] de seguridad para prosperar”.²⁴³

En atención a esto último, como para cumplir con sus dictados para quienes no se acogieran a su política conciliadora, una de las primeras medidas tomadas por Forey, fue el decreto del 20 de junio de 1863, que ponía 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

²⁴¹ *Ibid.*

²⁴² Para tranquilidad de muchos, se propuso la protección de las propiedades de los ciudadanos que estarían custodiadas y salvaguardadas por las leyes y los mandatarios del gobierno; no se exigirían préstamos ni exacciones forzosas bajo ningún pretexto; la prensa sería libre, aunque reglamentada como en Francia de acuerdo al sistema de “advertencias”; el ejército sería sometido a una “ley de reclutamiento moderado”, poniendo fin a la leva; los impuestos se arreglarían “como en los países civilizados, de manera que las cargas [pesaran] sobre todos los ciudadanos, en proporción a sus fortunas”, procurando así mismo suprimir los derechos de consumo inútiles y vejatorios que pesaban principalmente sobre los productores del campo más pobres; la religión católica sería protegida y los obispos puestos de nuevo en sus diócesis, aunque se instaba en “proclamar la libertad de cultos, gran principio de las sociedades modernas”; en cuanto a la administración de justicia, los tribunales se organizarían de manera que se “[hiciera] justicia con integridad y que no se [viera] vendida al mejor postor”. *Ibid.*

²⁴³ *Ibid.*

republicano. Como todas las medidas de este tipo, anteriores y posteriores a la Intervención, se argumentaba la ineficacia e insuficiencia de la leyes comunes para reprimir estos delitos.²⁴⁴

En este mismo mes, antes de ser nombrado Mariscal de Francia por Napoleón y partir del país, Forey dejó establecido el grupo de hombres que conformaría el gobierno provisional que regiría a la nación, primero bajo la forma de Supremo Poder Ejecutivo y luego como Regencia del Imperio,²⁴⁵ en tanto Maximiliano accediera y tomara posesión del máximo cargo al que fue invitado. Antes de que el archiduque austriaco arribara a tierras mexicanas y tomara el trono de Emperador, el Supremo Poder Ejecutivo daba forma e implementaba los primeros proyectos que pondrían a marchar la maquinaria estatal. La tarea no era fácil y ya lo preveían estos hombres a quienes “incumbía” gobernar interinamente y transitoriamente, en la “sufrida y desorganizada nación”. Graves eran los problemas que tendrían que atender, como:

[...] La paz, que no se arraiga sino en la justicia y en la libertad bien entendida, la agricultura tan caída hoy, base de todo género de industria y que en tanto tiempo ha sido el fondo común de los revolucionarios y salteadores: el comercio, tan paralizado y abatido con la inseguridad pública en los campos: la minería, ramo capital de nuestra industria en decadencia por los perjuicios de gravámenes notables que ha sufrido las desmedidas exacciones de las poblaciones, y la impune desmoralización en las convenciones: las artes o aniquiladas o empobrecidas con la paralización de los giros superiores y las levas; la administración de justicia, con honrosas excepciones, tan corrompida o tardía: la seguridad de lo caminos y poblados perdida en su totalidad: la vagancia de todas clases y rangos sirviendo de pábulo al desorden y depravación nacional: la reparación, finalmente, de los desastres morales y materiales hecha por el llamado sistema de libertad y reforma [...]²⁴⁶

²⁴⁴ *Ibid*, “Decreto. Malhechores que se declaran fuera de la ley”, p. 32.

²⁴⁵ *Ibid*, “Decreto Junta Superior de Gobierno. Su establecimiento, 16 de junio de 1863, p. 22; Decreto Poder Ejecutivo.- Personas que lo componen, 22 de junio de 1863, p. 33; Decreto Poder Ejecutivo Provisional, continúa con el carácter de Regencia, julio 11 de 1863, p. 89; Díaz, Lilia, “El liberalismo militante”, *op. cit.*, pp. 614-615.

²⁴⁶ *Ibid*, “Manifiesto del Supremo Poder Ejecutivo a la Nación”, del 24 de junio de 1863, suscrito por Juan A. Almonte, José Mariano Salas y Juan B. Ormaechea.

Como sus antecesores, las nuevas autoridades imperiales tendrían ante sí la difícil tarea de devolver y restablecer la tranquilidad y la seguridad pública, aspectos de gran importancia no sólo para garantizar la vida, la propiedad y seguridad de los ciudadanos, sino también como “primer elemento de la prosperidad pública”. Para éstos era un hecho que en el México que iban a gobernar, la miseria en que se hallaba el tesoro público era la consecuencia más inmediata de tantos años de “torbellino revolucionario” y del creciente vandalismo que habían relajado todos “los vínculos de moralidad”, haciendo de “la rapiña un sistema y de los fondos públicos la bancarrota completa”.²⁴⁷

Es así, como concientes de la penuria económica, y ante la necesidad de buscar los medios para resolver la inseguridad y el incremento del “vandalismo”, el Supremo Poder Ejecutivo dispuso la organización de las fuerzas rurales en julio de 1863, echando mano a uno de los sectores productivos del país para su sostenimiento: la clase propietaria, lo cual nos recuerda los intentos por organizar fuerzas rurales durante el gobierno conservador de Zuloaga.

Tal como se justificaba, uno de los principales eslabones para la tarea de la seguridad pública lo constituía principalmente la clase propietaria, por ser la “más interesada y la más a propósito” para contribuir de manera útil y eficaz a esta labor y, por lo mismo era de esperarse, que éstos hicieran algunos sacrificios que a la postre redundarían en su propio beneficio.²⁴⁸

Y no era para menos, pues como lo confesaron los representantes del Ejecutivo, con un erario tan aniquilado como con el que se contaba, no podían pagarse las numerosas fuerzas rurales indispensables para establecer la seguridad en las haciendas y en los campos

²⁴⁷ “Circular del 2 de julio de 1863”. Organización de fuerzas rurales. AGN, Fondo Gobernación. Caja. 61, Exp. 7. Decretos y circulares.

²⁴⁸ *Ibid.*

y, menos aún era conveniente “levantar impuestos especiales para este ramo y llevar por sí sólo su acción directa hasta esos puntos pequeños y remotos”.²⁴⁹

De acuerdo con las prevenciones dadas para el establecimiento y organización de las fuerzas rurales, el núcleo rector estaría en las prefecturas de cada Distrito, las cuales “con el carácter amistoso” convocarían inmediatamente a los principales propietarios de cada Distrito, de cuya fidelidad y opiniones políticas [tuviera] perfecta confianza”, para que una vez reunidos se eligiera entre ellos la autoridad política de su respectiva población. En cuanto a la composición de las fuerzas, serían las “que de su propia servidumbre o de otra manera acordaren los propietarios establecer por prestaciones mutuas”, dedicándose exclusivamente a la persecución de los malhechores de su demarcación.²⁵⁰

No tardó mucho tiempo después de esta disposición, cuando se dieron las primeras noticias de las dificultades y resistencias que opusieron los propietarios de las haciendas, para contribuir al establecimiento y subsistencia de dichas fuerzas, así como de los obstáculos presentados por las distancias en que se hallaban algunos pueblos de las cabeceras. En respuesta, ya bajo la administración de la Regencia del Imperio, se acordó la imposición de cuotas para aquellos propietarios que no contribuyeran voluntariamente a la subvención de las mismas, “teniendo presente que los actos voluntarios de las asociaciones o cuerpos colectivos que regulan por las mayorías” debían hacerse obligatorias para las minorías.²⁵¹ Y en cuanto a la segunda dificultad, las “municipalidades lejanas de las cabeceras de sus respectivos Distritos, se [agregarían] al Distrito cuya cabecera estuviera más próximo a la de la municipalidad”.²⁵²

²⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ *Ibid.* “Circular de agosto 6 de 1863”.

²⁵² *Ibid.*

Sin embargo, la disposición de crear fuerzas rurales aún era insuficiente, máxime teniendo en cuenta la continua y pertinaz resistencia de los hombres del bando constitucionalista, en particular en estados como Zacatecas, Jalisco, San Luis, Guanajuato, Querétaro, Michoacán y Chihuahua, sin olvidar que en Oaxaca para mediados de 1863 estaban organizados más de 4 mil soldados y la fuerzas de “Carvajal, Cuellar, Rivera y otros jefes acostumbrados a la vida de guerrilleros, mantenían al ejército francés en continua alarma y movimiento e interrumpían a cada paso la importante línea de comunicación con Veracruz”.²⁵³

Así, para resguardar las poblaciones que iban cayendo bajo el control del ejército franco-mexicano como para complementar y reforzar la acción de las fuerzas rurales, el 3 de octubre del mismo año, la Regencia del Imperio decretó el establecimiento de la Guardia Civil que retomó las principales disposiciones que se habían dado en 1858 durante el gobierno conservador de Zuloaga.²⁵⁴ En opinión del Subsecretario de Estado y de Despacho de Gobernación, José I. de Anievas, “ninguna medida [podría] recomendarse con más fundamento para prevenir la seguridad de las poblaciones”, que la creación de milicias de Guardia civil, compuestas por todos “los vecinos honrados [...] bajo el mando y dirección de los funcionarios políticos de cada localidad”²⁵⁵ máxime aún, cuando el ejército franco-mexicano tenía que “obrar en campaña contra las mayores fuerzas organizadas de los enemigos del Imperio, no [pudiendo] dejar en cada una de dichas poblaciones la guarnición suficiente para su seguridad”.²⁵⁶

²⁵³ Díaz, Lilia, “El liberalismo militante”, *op. cit.*, p. 615.

²⁵⁴ “Regencia. Decreto Guardia Civil”. AGN, Gobernación. Segundo Imperio, Caja. 61, Exp. 7. Decretos y circulares.

²⁵⁵ *Ibid.*

²⁵⁶ *Ibid.*

Al igual que con las fuerzas rurales y teniendo en cuenta la “dificultad de establecer una fuerza pública, mantenida por el erario o por los municipios”, la Guardia rendiría al objeto de defender las poblaciones y contribuir a la tranquilidad pública, sin crear nuevos gravámenes o sin que significara un mayor peso para la Regencia como para las autoridades locales.²⁵⁷

De esta manera, la formación y sostenimiento de las Guardias descansaba en la población varonil que resultaba calificada previa la realización de padrones,²⁵⁸ para lo cual las autoridades políticas de los Distritos o secciones dependientes de las Prefecturas nombrarían los empadronadores para dicha labor. A su vez, estas autoridades nombrarían a cuatro personas que en unión de aquellas, formarían la junta “cuotizadora” o recaudora de los contribuyentes.²⁵⁹ En el caso de los servidores activos, podrían armarse de su propia cuenta y para los que no pudieran hacerlo, la Regencia les proveería las armas, según los pedidos que se le hiciera por medio de las Prefecturas políticas.

Como la Guardia Civil era un cuerpo destinado para reunirse en defensa de la población, no podría hacer ningún servicio de plaza, por esta razón se estipuló la formación de un pequeño retén de 6 a 8 hombres que serían pagados por los fondos de la Guardia, los cuales estarían “siempre listos para apoyar a la autoridad, velar sobre el armamento y ejercer una vigilancia continua”.²⁶⁰

²⁵⁷ Como en la Guardia Civil establecida en 1858, los individuos llamados para componer estas milicias, debían ser mexicanos por nacimiento o naturalización, cumplir el requisito de vecindad, ser mayor de 18 años, poseer “un capital, profesión, oficio o alguna ocupación honesta de que subsistir”, además de “ser de buenas costumbres y de conocida adhesión al orden y a los sanos principios”. *Ibid.* (Art. 1º)

²⁵⁸ Entre los que quedaban exceptuados del todo para pertenecer a la Guardia -tanto como en servicio activo como contribuyentes-, figuraban aquellos que pertenecieran al ejército y estuvieran en servicio activo, así como los que eran contribuyentes para el sostenimiento de las fuerzas rurales.

²⁵⁹ Para los que resultaran como contribuyentes, las cuotas se estimaban en un peso como máximo y mínimo de medio real cada mes. *Ibid.*

²⁶⁰ *Ibid.*

Así, al término de 1863, como lo reconoció el prefecto de Teotihuacan, fue “necesario que los mismos pueblos se defendieran por sí de las agresiones de los bandidos, organizándose al mismo tiempo las fuerzas rurales y la Guardia Civil”;²⁶¹ sin embargo, estas disposiciones en materia de seguridad, que recaían fundamentalmente en la población y que no eran nuevas en la historia del país, contaron con innumerables obstáculos, siendo los más recurrentes, la falta de hombres y la escasez de recursos pecuniarios para mantenerlas.²⁶²

Muestra de estas dificultades, es que la Regencia en respuesta a las comunicaciones dirigidas por el general Bazaine que reportaba la falta de fondos de las localidades para mantener las fuerzas de seguridad, ordenó que se propusiera un impuesto para el pago de las fuerzas auxiliares y rurales, “lo más equitativo posible, con el fin de pagar esas fuerzas con toda puntualidad”.²⁶³

En este mismo sentido, en alusión a las limitaciones que presentaban algunos departamentos -como Querétaro y Guanajuato- para el pago de los resguardos que se habían creado para la defensa de sus territorios, el general Bazaine señalaba la necesidad de que se “pagaran exactamente esos resguardos para evitar la desertión de los hombres alistados en ellos, que de otra manera irían a aumentar las filas de los forajidos”.²⁶⁴ En consecuencia, este general ya había prevenido a los comandantes superiores para que con acuerdo de los prefectos políticos de esos Distritos o Estados, se estableciera una contribución especial y exhortaba a las autoridades imperiales sobre la “conveniencia de

²⁶¹ AGN, Gobernación, Segundo Imperio, Caja 15, Exp. 12.

²⁶² AGN, Gobernación, Segundo Imperio. Tranquilidad Pública. Caja 14, Exps. 10, 22, 26; Caja 15, Exps. 2, 7, 11, 12.

²⁶³ “Circular de la Secretaría de Gobernación del 5 de marzo de 1864, en que se ordena se proponga un impuesto para el pago de las fuerzas auxiliares y rurales”. AGN, Gobernación. Segundo Imperio. Caja 63, Exp. 5.

²⁶⁴ *Ibid.*

[regularizarlas] y hacerlas objeto de un decreto que extendiera esta medida a todos los Departamentos” permitiendo así, establecer en todas partes fuerzas regulares que defendieran las ciudades y cuidaran los caminos bajo la supervisión de los comandantes superiores y de los prefectos.²⁶⁵

Bajo este contexto, ya con Maximiliano al mando del gobierno imperial se dio paso a la creación de la *Guardia rural* que recogió algunas de las disposiciones anteriormente dadas sobre las fuerzas rurales y la Guardia Civil, mismas que fueron incorporadas al nuevo sistema de seguridad. De esta manera, con la creación de la Guardia Rural se buscaba dar solución a las limitaciones y dificultades que se habían presentado hasta ese momento, así como el obtener una organización uniforme y hacer más rigurosa –e incluso imperativa- la participación de los particulares tanto para su formación como para su sostenimiento. Tal como planteaba Maximiliano:

En consideración a que las fuerzas que por diversas disposiciones se han formado para la seguridad de las poblaciones y caminos, no tienen una organización uniforme y aun se afecta de cierta complicación que las desvía del punto único a que deben dedicarse exclusivamente: en vista de que el Erario público no puede reportar los inmensos gastos que sería necesario hacer para asegurar en toda la extensión del Imperio las poblaciones, las haciendas y los campos donde se refugian los malhechores; y teniendo presente por último que en épocas de transición es un deber sagrado de todos los ciudadanos cooperar al restablecimiento de un orden normal, en bien de sí mismos, y de los intereses generales de la nación –con base en esto-, se decreta la Guardia rural.²⁶⁶

En efecto, como en las anteriores, uno de los ejes estructurales para la organización de esta fuerza radicaba en la población civil y en particular la clase de los propietarios, tal como quedaba expuesto en el Decreto en su primer artículo: “Los dueños de todas las haciendas o

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ “Decreto sobre Guardia”, 7 de Noviembre de 1864, en *Decretos y Reglamentos a que se refiere el Estatuto Provisional del Imperio mexicano*. Primera parte. México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865, pp. 119-124. AGN, Gobernación, Segundo Imperio. Caja 122, Exp. 22.

establecimientos de industria y los habitantes de todas las poblaciones, están obligados a la defensa de sus propiedades, familias y hogares”.²⁶⁷

Una de las novedades que presentaba esta fuerza de seguridad, era que la Guardia Rural se ramificaría bajo la forma de Guardia Estable y Guardia Móvil (art. 2º),²⁶⁸ la primera para mantener la seguridad de las personas y propiedades de cada Distrito sin salirse de sus demarcaciones (art. 19), y las segundas, que debían estar en constante movimiento, se destinarían al cuidado de los caminos, poblaciones y propiedades, a la protección del tráfico comercial y a la aprehensión de “malhechores” (art. 16). Incluso se dispuso que la guardia móvil podría extender su radio de acción a los Distritos, Territorios y Departamentos colindantes y más aún podrían moverse hasta las capitales y confines de estos últimos.

De acuerdo con los primeros lineamientos del Decreto del 7 de noviembre de 1864, para proceder a la organización de la Guardia Rural se instaba en primer lugar a los “Prefectos ó Subprefectos o primera autoridad política en cada Distrito”, para que éstos reunieran en “junta general a los dueños de haciendas, ranchos, establecimientos industriales y a las autoridades políticas de las aldeas”. La importancia de esta junta radicaba en que a partir de la deliberación de los citados a ella, se acordaría el número de hombres que compondrían las fuerzas estables como móviles y se estimaría el gasto de su

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ Los comandantes de las fuerzas móviles se pondrían en relación y a las órdenes de los comandantes de las fuerzas permanentes para auxiliarlos o ser auxiliados, así como también estarían en estrecha comunicación con las estables para combinar sus movimientos, protegerlas o reforzarlas (arts. 17 y 18). La Guardia Móvil se dividiría en tercios, haciendo cada tercio su servicio por cuatro meses y recibir su haber cuando este servicio haya sido ordenado por la autoridad competente.

establecimiento y manutención (art. 3º), “repartiendo su costo entre todos los interesados citados a la junta y los demás que conforme al voto de ésta [debían] contribuir” (art. 9º).²⁶⁹

Con respecto a dicha junta, debe mencionarse, por otro lado, el carácter imperativo que revestía, pues cada uno de los citados tendrían que asistir *so pena* de quedar sujetos a una multa, pero además cabe resaltar, que éstos tendrían que presentar una “relación de sus empleados, dependientes y operarios” que tuviesen a su cargo.

Si bien en este decreto no se especifica explícitamente el objeto de esta última disposición, podemos dar por entendido, que de esta relación saldrían algunos hombres para prestar servicios a la Guardia,²⁷⁰ aunque como más adelante se manifiesta y que es importante resaltar por el tipo de organización militar que tendría esta fuerza, que para el establecimiento de la Guardia Rural, (estable y móvil), se aprovecharían de preferencia las fuerzas del Ejército que resultaren sobrantes, y las que ya existían de Auxiliares de Seguridad Pública, de Guardia Civil, de Resguardo entre otras, que “[debían] cesar tan luego como se [formara] la Guardia Rural” (art. 25). En este sentido, también se dispuso que las fuerzas rurales que ya se habían creado con anterioridad y que funcionaban en algunas localidades, serían reorganizadas bajo las bases de la nueva ley, “como si no hubiesen existido” (art. 15), pasando así, a formar parte de la Guardia Rural. Con lo anterior, se puede apreciar entonces, un gran intento por dar una mayor uniformidad y regularidad a esta fuerza de seguridad controlada por el Imperio.

Después del decreto que creó la Guardia Rural, ésta sería objeto de varias modificaciones importantes, primero con la expedición de su Reglamento el 28 de

²⁶⁹ Una vez convenido el número de las fuerzas Estable y Móvil, el Emperador nombraría los jefes y oficiales que fueran indispensables para ellas, eligiéndolos del Ejército, aunque en algunos casos y según lo estimara conveniente, podría hacer los nombramientos de acuerdo con la propuestas que le hicieran las mismas juntas (art. 5º).

²⁷⁰ Sin desdeñar por supuesto, la posibilidad de ejercer un estricto control de la población y del margen de adhesión al Imperio.

diciembre de 1864 y, posteriormente, con la publicación de las *Instrucciones* el 10 de abril de 1865, siendo en esta última donde se depuró y simplificó el riguroso y complicado sistema que se había reglamentado para su organización, servicio y mantenimiento.

Para empezar haremos mención de algunas de las nuevas disposiciones que se implementaron con el Reglamento, en especial con aquellas que tienen que ver con el sistema de recaudación de impuestos para el sostenimiento de la Guardia Rural, así como de la organización, distribución y funciones de cada una de las fuerzas que en éste se especifican.

Como en el decreto anterior, la convocatoria para integrar las que ahora serían juntas menores, estaría a cargo de los Prefectos y Subprefectos de cada Distrito, salvo que en estas nuevas reuniones además de ser citados los propietarios de haciendas, ranchos, establecimientos industriales y autoridades políticas, también lo estarían los arrendatarios y comerciantes. Una vez reunidos se elegirían a cinco de los presentes quienes conformarían dicha junta y “a la que después de formada se agregaría el tesorero, el contador y el subinspector” (art. 1º).²⁷¹

Al principio las juntas menores tendrían una función primordial para el establecimiento de la Guardia Rural, en especial, la *Móvil*, pues serían aquellas las encargadas de señalar el número de la fuerza, así como establecer la contribución de los particulares para su sostenimiento.²⁷² De acuerdo con esto, el procedimiento para fijar esta fuerza consistía en primer lugar, en que una vez instalada la junta, ésta sería receptora de

²⁷¹ “Reglamento”, 28 de Diciembre de 1864, en *Decretos y Reglamentos a que se refiere el Estatuto Provisional...*, *op. cit.*, pp. 125-135. AGN, Gobernación, Segundo Imperio. Caja 122, Exp. 22. El tesorero, además de recibir y administrar la contribución rural, tendría “facultades coactivas”, para exigir el pago de los propietarios renuentes a hacerlo. En estos casos, podrían enviar soldados para que permanecieran en sus propiedades hasta que efectuaran el pago, el cual ya tendría un recargo triple.

²⁷² A los contribuyentes no se les exigiría ninguna prestación personal en la Guardia Rural, salvo en algunos casos de alarma estarían obligados a concurrir para la defensa interior del pueblo en que fueran vecinos (art. 19).

los registros de los padrones de los contribuyentes, tanto de los propietarios de las fincas rústicas como de los establecimientos industriales,²⁷³ mismos que serían enviados por el administrador de contribuciones del Distrito y de los presidentes de los Ayuntamientos. Con dicha información, se procedía a la realización de un catastro de las propiedades y, de acuerdo al “monto total que sumaba la propiedad así como a las necesidades del Distrito”, se señalaba entonces la fuerza móvil que habría de mantenerse, así como la contribución que a cada uno le correspondía pagar (art. 2º).²⁷⁴

Es de señalarse, que la fuerza móvil tendría una organización militar, básicamente estructurada en compañías de caballería e infantería. En cuanto a la elección de los oficiales para su mando, serían elegidos por la junta menor de acuerdo con las listas de oficiales sobrantes del ejército de todas las calidades -permanentes, activos o auxiliares- y una vez hecha su elección, se sometería al Comandante Superior y de éste al Gobierno (arts. 7º y 9º). Por su parte, para la afiliación y enganche de la clase de tropa, en el Reglamento se estipuló que estaría compuesta por voluntarios de “conocida honradez”, por el tiempo que señalara cada individuo, el cual, en todo caso, no podría ser menor de cuatro meses. Asimismo, para la afiliación -que sería aprobada por el Prefecto del Distrito o el Presidente de la junta menor-, no podría ingresar a la fuerza ningún individuo que tuviera alguna sentencia judicial o de cualquier clase, pero además y, a diferencia del Decreto anterior, se eximió a los propietarios la obligación de presentar la lista de sus empleados y dependientes para que éstos prestaran sus servicios en la fuerza (art. 13).

²⁷³ Por fincas rústicas, se entendía además de las agrícolas, la casa urbana que contaba con una huerta y que obtenía ganancias por la comercialización de sus productos (art. 4º).

²⁷⁴ Más adelante en el artículo 3º, se aclaraba que el impuesto para pagar la Guardia rural móvil, “[sería] un tanto igual al que pagan los propietarios, industriales y comerciantes por contribuciones directas; pero si no fuere bastante, se [aumentaría] proporcionalmente, hasta cubrir el presupuesto que se [formaba] en cada Distrito”.

En cuanto al armamento para la Guardia tanto móvil como estable, una parte se obtendría con las que antes estaban armadas las antiguas fuerzas rurales y la guardia civil y, las que hicieran falta serían cubiertas por cuenta de los que sostenían las nuevas guardias previa autorización del Ministerio de Guerra. Asimismo, el armamento, monturas y caballos “de propiedad del gobierno”, que resultaran sobrantes al efectuarse el cambio de las fuerzas auxiliares y de otras denominaciones, se destinarían a la guardia rural, como también se prevenía que las cantidades que aún se adeudaran por la contribución impuesta para el pago de la antigua fuerza rural, se emplearían por las Juntas menores en la compra de armamento para la misma (art. 16).

Ahora bien, en cuanto al levantamiento de la *Guardia Estable*, éstas tendrían un carácter más civil por su organización y composición, siendo además obligatorio el servicio y sin goce de sueldo para los que las conformaran.²⁷⁵ En este caso, eran los presidentes de los Ayuntamientos o en caso contrario los jueces de paz, los encargados de iniciar su formación, para lo cual se procedía a la realización de un “padrón de todos los varones avecindados en el pueblo que estuviesen en capacidad de tomar las armas”, desde la edad de los dieciocho hasta los cincuenta años. Hechos los padrones, estas mismas autoridades organizarían a los empadronados en compañías, las cuales, a su vez, se dividirían en “trozos” comandados cada uno por un jefe elegido de entre ellos mismos (art. 24).²⁷⁶

²⁷⁵ Sin embargo, hubo casos como en Tuxpan, Veracruz, donde el Prefecto manifestaba al Ministerio de Gobernación la imposibilidad que existía para cubrir los haberes de la Guardia Rural. Para ello se acordó que el “Ministerio de Hacienda diera las órdenes conducentes para asegurar el pago de los haberes de la fuerza de aquella plaza, atenta la necesidad que había de conservarla, al estar seriamente amagada por los disidentes”. Así, en virtud de este mismo motivo, también se estimó conveniente continuar “pagando la Guardia estable, a pesar de que la ley que la [establecía] no le concedía el goce de sueldo” y, por tanto se recomendaba que de ser necesario “se pagaran dichos haberes por las rentas generales”. “Guardia rural, Veracruz”. AGN, Gobernación, Segundo Imperio, Caja 26, Exp. 39.

²⁷⁶ Sólo si la organización que diesen se asemejara a la militar, en ese caso cada compañía según el reglamento del arma a que correspondiera, nombraría provisionalmente a los oficiales, sometiendo la decisión final a las autoridades del Imperio.

El servicio que harían estos “trozos” o subgrupos, sería nocturno y harían rondas en el interior y las afueras de cada población, conforme a las instrucciones que dieran las autoridades militares y civiles, siendo objeto de estas rondas, “conservar la tranquilidad pública e impedir toda clase de desórdenes y aprehender a los que la causen” (art. 27). Como los llamados a prestar este servicio comprendería a casi toda la población varonil no contribuyente, se ideó un sistema para que cada uno de los denominados “trozos”, hicieran las rondas por intervalos de tiempo, mínimo de quince a veinte días²⁷⁷ y, de todos los empadronados, dos de ellos se turnarían para permanecer uno en el día y otro en la noche en la torre de la iglesia del pueblo para prestar vigilancia (art. 26).

En general, con la Guardia Rural se pretendía establecer un modelo de seguridad que integraba casi sin excepción a cada uno de los habitantes de las poblaciones rurales como urbanas,²⁷⁸ ya fuese como contribuyentes en el caso de la clase propietaria o, para participar en el servicio activo, siendo el caso de la mayoría.²⁷⁹

Sin embargo, no tardó mucho tiempo en que varias de estas disposiciones se reformaran, importando sustanciales cambios en la organización, servicio y sostenimiento

²⁷⁷ Ninguno de los individuos que conformaran dichos cuerpos, podrían ausentarse sin causa justificada, siendo entonces castigados con una multa que sería destinada a la tesorería del Ayuntamiento para la compra de armamento y, en el caso de que los faltistas voluntarios fuesen insolventes, “las autoridades los [penaría] destinándolos cierto número de días a los trabajos de policía, compostura del piso de las calles u otras obras de utilidad de la misma población” (art. 28).

²⁷⁸ En las “capitales de los Departamentos en que por su población e importancia [debían] mantenerse cuerpos de policía, los Prefectos superiores, de acuerdo con los Comandantes militares, propondrían el modo de organizarlos y sostenerlos, proponiendo para ese fin, los recursos menos onerosos” (art. 38)

²⁷⁹ Con tal sistema también se pretendía hacer de cada habitante un vigía permanente de la seguridad y la tranquilidad pública en sus propias demarcaciones, para lo cual se impuso a toda la población la obligación de dar aviso a las autoridades sobre el ingreso a sus territorios de sujetos sospechosos (art. 32). En este mismo sentido, el Reglamento autorizaba mediante licencias otorgadas por autoridades militares o civiles, a portar armas de fuego como blancas, tanto en los “pueblos que se [comprometieran]” de manera voluntaria “a cuidar de la seguridad de los caminos en cierta extensión a sus inmediaciones”, así como en las fincas rústicas de alguna importancia y establecimientos industriales, para la defensa de sus propiedades (arts. 35-36). En estos casos, se estipulaban ciertas restricciones con efectos penales, para evitar el mal uso de las armas.

de estas fuerzas, tal como se dieron a partir de la expedición de las *Instrucciones* en abril de 1865 al que ya se ha hecho mención.

Uno de estos cambios, tiene que ver con los impuestos establecidos para el sostenimiento de la Guardia rural, los cuales en adelante serían recaudados por la Hacienda pública.²⁸⁰ Aunque aquí no se señalaron los montos y la forma de operar del sistema de recaudación, no obstante se observa un claro intento de centralización administrativa. De hecho, todas las funciones de las Juntas menores en las que descansaba gran parte del engranaje administrativo de las Guardias móviles, cesaron por completo a partir de la expedición de las *Instrucciones*.²⁸¹

Otra de las modificaciones importantes, es que se estableció de manera clara la dependencia de la Guardia rural, tanto de la fuerza móvil como estable, quedando la primera, única y exclusivamente bajo la dependencia del Ministerio de Guerra²⁸² y, la segunda bajo el Ministerio de Gobernación por conducto de los Prefectos,²⁸³ aunque éstos

²⁸⁰ “Instrucciones” en *Decretos y Reglamentos a que se refiere el Estatuto Provisional...*, op. cit., p. 137. AGN, Gobernación, Segundo Imperio. Caja 122, Exp. 22.

²⁸¹ Con el anterior Reglamento, eran el contador y en especial el tesorero –miembros de la junta menor-, sobre quienes recaía las primeras funciones para la recaudación de las contribuciones y el pago de los haberes de la Guardia Móvil, aunque éstos daban cuenta de sus manejos a la Comandancia Militar superior en los Distritos y/o en las Prefecturas. Con respecto a las nuevas disposiciones, se observan cambios para la elaboración de la contabilidad y presupuesto de las Guardias. En cuanto a la primera, se harían conforme a los mismos reglamentos militares, con la diferencia, que en lugar de pagador habría un oficial habilitado en cada una de las compañías o escuadrones, el cual ejercería sus funciones intervenido por el capitán que desempeñaría las de Mayor. Pasada la revista, cada compañía remitiría su lista y presupuesto al Comandante militar y al Administrador de rentas del Departamento o, a un comisario especial designado como representante de la Hacienda pública. El primero remitiría los documentos al Jefe de la división para la formación del presupuesto general y de éste, se enviarían al Ministerio de Guerra para su aprobación. Una vez que fuesen aprobados, se regresarían a la Administración de rentas o comisarios por conducto de Hacienda. Mientras se aprobaban los presupuestos, los Administradores o Comisarios harían “suplementos juiciosos a fin de que las fuerzas no carecieran de sus haberes. En fin, todo un complejo sistema, en que se pretendía una mayor centralización y rigurosidad en el manejo de los recursos, por conducto de las autoridades militares. *Ibid.*, p. 140.

²⁸² La Guardia rural móvil, en orden jerárquico dependería además del Ministerio de Guerra, de los Jefes militares de las Divisiones y en los Comandantes militares de los Departamentos.

²⁸³ En las *Instrucciones*, también se prevé que la fuerza armada de Seguridad Pública al interior de las poblaciones quedaba dependiente y pagada por los Ayuntamientos y en consecuencia a las órdenes del Ministerio de Gobernación en su organización e inspección; pero en el mando de las armas dependerían de los Comandantes militares. *Ibid.*, p. 141.

rendirían cuentas de los estados de las fuerzas, de armamento, entre otros, a las autoridades militares más próximas, como eran los Comandantes militares de los Departamentos.²⁸⁴

Otra de las prevenciones importantes dadas para la organización de estas fuerzas, es que el número de la Guardia Estable que debía existir en cada población, sería sometida al Jefe de la división, “sin cuyo requisito no mandaría entregar armamento”, pero además y en correspondencia con lo anterior, el “Jefe de la división sólo [permitiría] que se [armara] la Guardia estable en aquellas poblaciones que [fueran] notoriamente adictas al Emperador”.²⁸⁵ Es de gran interés esta prevención, porque se hace visible el temor y la precaución de las autoridades imperiales, por armar a una población de la que no podía garantizarse su lealtad y simpatía hacia el nuevo gobierno imperial.

Ahora bien, con respecto a la organización de la Guardia Móvil, ésta se organizaría con base en las propuestas que hicieran las autoridades departamentales, teniendo como referentes las propias características y necesidades que impusiera la situación del orden público en sus demarcaciones, para luego así, poner a disposición de las autoridades militares superiores departamentales su conveniencia.²⁸⁶ Resuelto el número de la Guardia, el Comandante militar procedería a determinar la proporción de infantería y caballería, “siendo de esta última el mayor número [...] por requerirlo así el servicio a que la misma

²⁸⁴ Los estados de fuerza y armamento de las fuerzas estables remitidos a los Comandantes militares pasarían a los Jefes de división para la formación de los estados generales, los cuales tendrían como destino final el Ministerio de Guerra. *Ibid.*, p. 141

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 141.

²⁸⁶ De esta manera, los Subprefectos o Prefectos propondrían al Prefecto superior el número de esta fuerza que debía existir en cada Distrito. Éstos, a su vez, acordarían con el Comandante militar del Departamento la aprobación o alteración del número propuesto según lo exigiera el servicio y las condiciones de pacificación de cada población. Sin embargo, en caso de divergencia de opinión prevalecería la del Comandante militar y su decisión sería trasladada al Jefe de la división y de éste al Ministerio de Guerra, última instancia en que se podría modificar la determinación de aquel. De esta manera se “[dejaba] entender -como más adelante se mencionaba-, que el Ministerio de la Guerra [debería] tener conocimiento de todo y [podría] desaprobando las medidas que tomaran los jefes de las Divisiones”. *Ibid.*, pp. 137, 139.

Guardia está destinada, a saber, la seguridad del despoblado y la persecución de los bandidos”²⁸⁷.

El enganche sería igualmente voluntario, aunque a diferencia del Reglamento que establecía como mínimo cuatro meses de servicio, en las *Instrucciones* el tiempo de servicio se fijó en dos años, pero además para hacer atractivo el enganche, se facultó a los Jefes de la división para establecer una prima de cuatro a seis pesos si lo estimaban conveniente.²⁸⁸

Así, con la expedición de las *Instrucciones* se terminó por dar forma a uno de los proyectos que el gobierno imperial creó para garantizar la seguridad, el “buen orden” y la pacificación de los habitantes del Imperio, aunque su tendencia se inclinó más por esto último, que por lo primero. La Guardia Rural por su estructura y organización, fue ante todo un modelo militar y aunque el componente civil que caracterizó a una de sus partes - como lo era la fuerza estable-, terminó por supeditarse al control militar.

Pese a las dificultades con que se contó para poner en ejecución la Guardia Rural y el poco tiempo que tuvieron de duración,²⁸⁹ se aprecia un intento clarísimo por institucionalizar y centralizar una fuerza que podríamos considerar –guardando las proporciones- como el paralelo de los rurales de Juárez, aunque esta afirmación, puede ser más aparente que real, dadas las grandes diferencias que cada una de ellas presentó.²⁹⁰

²⁸⁷ *Ibid*, p. 138. Asimismo, por su estructura y organización militar de la guardia móvil, los nombramientos se harían por acuerdo del capitán, quien propondría desde los sargentos hacia abajo, teniendo que dar su aprobación el Jefe de la división. Por su parte los nombramientos de los oficiales -que serían tomados del Ejército permanente-, serían propuestos por el Comandante militar, mientras que sus pares en la guardia Estable, serían nombrados por los mismos ciudadanos. *Ibid.*, p. 141.

²⁸⁸ Otra modificación, resultaba de los haberes o sueldos de los jefes, oficiales y tropa de la Guardia rural móvil, estableciéndose los mismos que marcaba la tarifa vigente para el Ejército. *Ibid.*, p. 139.

²⁸⁹ Sobre las dificultades que se presentaron para el levantamiento de las Guardias Rurales, ver AGN, Gobernación, Segundo Imperio, Caja 10, Exps, 47-69; Caja, 13, Exp. 10; Caja 21, Exp. 13; Caja 26, Exps. 35, 36, 37, 39, 40, 41,42, 46.

²⁹⁰ Si bien entre sus semejanzas, de la Policía rural de Juárez y la Guardia del Imperio, podríamos decir que cada una de ellas surgió en momentos de cambio político y de allí el papel a que fueron llamadas para cumplir

Por un lado, la Guardia rural del Imperio existió como una fuerza combinada de la Guardia civil y de las anteriores fuerzas rurales, donde lo característico en un principio fue la participación de la población civil y en especial de la clase propietaria para su sostenimiento. Sin embargo, a partir de la publicación de las *Instrucciones*, se observó un intento más nítido por hacer de esta institución un aparato del Estado, administrado y sostenido por éste.

En este sentido, importa resaltar, que en las *Instrucciones* se hizo explícita la referencia a que el “armamento, vestuario, equipo y forrajes serían pagados por el Erario [y] para la construcción del vestuario, se harían los pedidos al Ministerio de Guerra, que determinaría lo conveniente”.²⁹¹ Lo anterior, además de indicar que el Estado asume estos gastos de vital importancia para el funcionamiento de las fuerzas, también confirma la necesidad de dar uniformidad y regularidad a las mismas, cosa que no sucedió con los rurales de Juárez, que desde un principio estableció un sistema de deducciones diarias para que los que se incorporaran en ellas terminaran pagando las armas, vestuario, forrajes, entre otros, repercutiendo grandemente en abusos y en una constante desorganización. Aunque ello no significa, que la Guardia Rural del Imperio en su poco tiempo de existencia, haya estado exenta de graves problemas, como la falta de recursos y de hombres para su cabal funcionamiento, no obstante, en lo formal hubo una clara intención por allanar estas dificultades y materializar un proyecto uniforme y sistemático para la seguridad y la

con tareas de pacificación, como también su función iba destinada a la seguridad del despoblado y persecución de bandidos -en particular con la fuerza rural móvil.

²⁹¹ *Ibid.*, “Instrucciones”, p. 140.

pacificación. Esto se confirma también, en la necesidad que vio el Emperador por hacer que “cesaran las milicias irregulares” para convertirlas en Guardias rurales.²⁹²

Otra de las grandes diferencias entre el modelo de la Guardia rural de Maximiliano y la Policía Rural de Juárez, resulta del gran contenido militar que guardaron las primeras, como ya se ha hecho mención. Si bien, la Policía rural de los liberales en un principio dependía del Ministerio de Guerra, fue en 1869 cuando éstas pasaron a depender de las autoridades civiles, a través del Ministerio de Gobernación.

Ahora bien, el proyecto de crear una fuerza de seguridad en el Imperio no se agotó con la creación de la Guardia Rural. En este sentido, importa resaltar el establecimiento de la Policía de Seguridad en la ciudad de México -que se creó con carácter provisional durante la Regencia-²⁹³ y 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 Yáñez, no tiene paralelo en la historia de la policía en México, “además de que ha sido el único esfuerzo por reglamentar integralmente el servicio de policía municipal del país”.²⁹⁴

De esta manera, hacia finales de 1865, el gobierno imperial contaba con una vasta obra en materia de seguridad y tranquilidad pública, pues como señalaba Maximiliano: “se [habían] expedido las leyes que [organizaban] la Gendarmería, las fuerzas rurales y de

²⁹² A este efecto, Maximiliano intentó estimular a los Jefes de división por medio de recompensas para los primeros que aceleraran la desaparición de las milicias irregulares, “mientras que [vería] con desagrado el comportamiento de Jefe de la división que [fuese] la última en hacerlas desaparecer”. *Ibid.*, pp. 140-141.

²⁹³ AGN, Gobernación, Segundo Imperio. Caja 72. Serie: Acuerdos y Decretos de 1864 a 1866. “Decreto, Policía municipal y de seguridad de la ciudad de México. Su organización”, 26 de marzo de 1864, pp. 94-102.

²⁹⁴ Yáñez, *Policía mexicana...*, *op. cit.*, p. 161.

policía, que [eran] los medios con que el poder público [proveía] a la conservación y protección del Estado”.²⁹⁵

Pero si bajo la administración del Imperio se crearon estos mecanismos claramente diseñados para la “conservación y protección del Estado”, este mismo gobierno tampoco desatendió los medios que procurarían la protección de las garantías individuales, siendo “objeto de una ley especial que las [haría] efectivas y [mantendría] ilesas de los ataques del poder público o de los particulares”.²⁹⁶ A este efecto, el Emperador expidió la ley sobre garantías individuales el 1º de Noviembre de 1865 -garantizando la libertad, la seguridad, la propiedad, la igualdad y el libre ejercicio de los cultos-, reglamentando así lo prevenido en el título 15 del *Estatuto provisional del Imperio* expedido el 10 de abril del mismo año.²⁹⁷

Frente a este último, fue probable como señala Erika Pani, por el afán de conciliar a las facciones políticas y calmar los ánimos, que el “emperador y sus allegados hayan preferido establecer los principios básicos del gobierno imperial y las garantías de que gozaban los mexicanos, no en una ley suprema, sino en un modesto ‘Estatuto provisional’, que precisamente por “ser ‘provisional’ y estar abierto al cambio, no podía provocar rechazo tajante e intransigente de algún sector de la clase política”.²⁹⁸ Pero además del significado político que pudiera tener el Estatuto provisional, éste representaba las bases con las que se intentaba “afianzar el tan ambicionado poder fuerte, pero no arbitrario, que aseguraba mediante una marco normativo funcional, un orden de cosas estable y predecible,

²⁹⁵ “Organización de todos los ramos de la administración pública”, en el *Diario del Imperio*, 1º de Noviembre de 1865.

²⁹⁶ *Ibid.*

²⁹⁷ “Garantías individuales de los habitantes del Imperio”, en el *Diario del Imperio*, 16 de Diciembre de 1865.

²⁹⁸ Pani Erika, *Para mexicanizar el Segundo Imperio. El imaginario político de los imperialistas*, México, El Colegio de México. Instituto Mora, 2001, p. 223.

dentro del cual podrían florecer aquellas libertades adjetivadas por las que [...] suspiraban los imperialistas”.²⁹⁹

En este orden importa resaltar algunos de los aportes más relevantes que dejó el gobierno imperial, como fue en el ámbito de las reformas judiciales sin las cuales -como menciona esta misma autora-, para muchos hombres que asistieron y colaboraron con el Emperador, “no podrían afianzarse las garantías sociales”³⁰⁰, pero que además representaría para la historia mexicana, un paso hacia delante en el proceso de “monopolización del derecho por parte del Estado”,³⁰¹ aunque poco estudiado y casi olvidado por la historiografía mexicanista. Entre estas reformas se pueden mencionar: la creación del Ministerio Público, la reforma a la ley de lo contencioso-administrativo, la eliminación de las costas judiciales, obligación a la publicidad de los debates judiciales y a la motivación de la sentencia, la inamovilidad de los jueces para asegurar su independencia y, no menos importante, la publicación del Código civil del imperio en 1866, de la que los Republicanos retomarían y ampliarían en 1870.³⁰²

En fin, Maximiliano y su equipo de colaboradores –muchos de ellos liberales prominentes- intentaron avanzar en la creación de un sistema de administración de justicia expedita, económica, coherente con “reglas definidas, precisas y uniformes”, dando con ello continuidad a la obra que muchos con anterioridad habían emprendido y que después de la Intervención, los gobiernos republicanos retomarían y afianzarían.³⁰³

²⁹⁹ *Ibid.*, pp. 318-319.

³⁰⁰ *Ibid.*, p. 325.

³⁰¹ *Ibid.*, p. 221.

³⁰² *Ibid.*, p. 221.

³⁰³ *Ibid.*, p 220 y ss.

CAPÍTULO 2. LEYES DE SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS CONTRA SALTEADORES Y PLAGIARIOS: 1869-1896

2.1 Los rurales y la Ley del 13 de abril de 1869

Con la entrada triunfal del ejército constitucionalista en junio 1867 y la derrota definitiva del partido conservador, el liberalismo dejó de ser, como plantea Charles Hale, “una ideología combativa y se convirtió en un mito político unificador”.¹ A partir de lo que se denominó como la “segunda independencia”, la tarea de los liberales, estaría en función de reconstruir la nación, sentar las bases del Estado y restablecer las instituciones que había fijado la Constitución de 1857, pero además y no menos importante, era tarea fundamental hacer realidad la plena observancia de la carta fundamental y hacer efectivas las promesas que habían quedado pendientes desde su promulgación.

La tarea no iba a ser nada fácil. Con todo y la política de reconciliación iniciada por el gobierno de Juárez y de haber proclamado en la apertura de sesiones del congreso el cese de las facultades extraordinarias con que se le había investido antes de la Intervención, al presidente reelecto no le quedaría más remedio que invocar de nueva cuenta y de manera casi permanente la suspensión de garantías, dando inicio a una nueva etapa caracterizada por la inobservancia de la Constitución.

Y es que como ya había apuntado Emilio Rabasa, uno de los críticos clásicos de la Constitución de 1857, la permanencia de la dictadura desde Comonfort hasta Porfirio Díaz, fue la consecuencia directa de la “organización constitucional”, que reservó una supremacía

¹ Hale, Charles A. *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*. México, Editorial Vuelta. La reflexión. 1991, p. 46.

del Legislativo y los poderes estatales frente al poder Ejecutivo.² De allí, que la necesidad de reformar la Constitución para robustecer el Ejecutivo haya sido uno de los intentos fallidos del presidente Juárez al iniciar su mandato, tanto en 1861 como en 1867, en éste último mediante la convocatoria del 14 de agosto para elecciones de altos funcionarios.³

No hay que olvidar además, la forma en que se fijó constitucionalmente el mecanismo de intervención federal, que estableció una clara restricción al poder federal para atender los conflictos estatales y ejercer plenamente sus facultades coactivas. Esto y la ausencia del Senado conllevó a que la debilidad del Ejecutivo se expresara paradójicamente mediante el recurso de facultades extraordinarias, que no obstante le reservó el artículo 29 de la Constitución. Esto explica el intento de Juárez por reformar el artículo 116 de la Constitución en 1870, con lo cual, como sostiene Israel Arroyo, “buscaba fortalecer el peso intervencionista del Ejecutivo para cancelar el uso de las facultades extraordinarias que tanto desprestigio causaron al gobierno de Juárez”;⁴ sin embargo, por causas de tipo coyuntural, particularmente por razones electorales, el artículo permaneció indefinidamente sin reglamentarse.

En este mismo sentido, como plantea Luna Argudín, al establecer la Constitución el sistema unicameral, la intervención federal se realizó a través de los mecanismos de la suspensión de garantías individuales, el estado de sitio y el auxilio federal y, ya una vez

² Rabasa, *La Constitución y la dictadura...*, *op. cit.*, p. 111.

³ En esta convocatoria, el electorado se expresaría a favor o en contra de autorizar al Congreso para realizar las reformas conducentes para establecer: el sistema bicameral, el veto presidencial, restringir a la Comisión permanente su facultad de convocar elecciones extraordinarias, entre otras. *Ibid.*, p. 104

⁴ Arroyo García, Israel. “El péndulo: consenso y coacción...” en Forte y Guajardo, *Consenso y Coacción... op. cit.*, p. 373. Como sostiene este autor, la inestabilidad política y la “poca fortaleza constitucional de la federación por no poder intervenir fácilmente en los estados, entre los años de 1858 y 1871, llevaron al gobierno de Juárez a impulsar dos medidas. Primero, entre 1860-1863, promoviendo un gobierno de facultades extraordinarias, mediante el Decreto del 21 de enero de 1860, y posteriormente entre 1867 y 1871, tratando de dar permanencia a esta medida pero “bajo el amparo de una ley reglamentaria que precisara en detalle el principio de intervención”, p. 372.

restablecido el Senado en 1874, la intervención se dio a través de la desaparición de los poderes. De manera general, esta autora caracteriza los mecanismos de intervención que cada presidente, desde Juárez hasta Díaz, dio preeminencia o privilegió. Así, con Benito Juárez, se recurrió a la suspensión de garantías; Sebastián Lerdo de Tejada acudió al estado de sitio y tanto Porfirio Díaz como Manuel González, recurrieron al auxilio federal como a la desaparición de poderes.⁵ Aunque como sostiene Arroyo, el intervencionismo de Juárez que, obtuvo mediante la aprobación del decreto del 21 enero de 1860 dada por el Congreso y, su prolongación en la República Restaurada, le permitió ejercer todas las formas de intervención a la vez sin obstáculo alguno: estado de sitio, suspensión de poderes y auxilio federal, al que agrega además el intervencionismo electoral que continuaron los posteriores presidentes.⁶

Ahora bien, con respecto a la Ley contra salteadores y plagiarios de 1869 y que continuó por el lapso de siete años,⁷ no podemos dejarla de ver como un mecanismo de intervención federal, toda vez, que al suspenderse las garantías previstas en estas leyes, debía hacerse conforme a lo establecido en el Artículo 29 de la Constitución; esto es, solamente podrían darse por el Ejecutivo, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del Congreso. Además, al ser vista como mecanismo de intervención federal, no hay que olvidar que desde que se promulgó en 1869, se levantaron algunas voces en contra, alegando no sólo su inconstitucionalidad, sino además por vérselo como un instrumento que atacaba la soberanía de los estados, en el sentido de que el gobierno federal se tomaba

⁵ Luna Argudín, María. “Entre la convención y el consenso: el presidente, el Congreso de la Unión y la intervención federal en los Estados. (1867-1917)” en Forte y Guajardo, *Consenso y Coacción...*, *op. cit.*, pp. 390-391.

⁶ Arroyo, “El péndulo: consenso y coacción...”, *op. cit.*, p. 372.

⁷ Aunque Luna Argudín sostiene que la ley que suspendió las garantías a salteadores y plagiarios se mantuvo vigente de 1869 a 1871, para nosotros ésta se hizo vigente de manera continua hasta 1876.

atribuciones en materia legislativa, administración de justicia y de policía, que sólo correspondían a la administración interior de los estados.

Sin embargo, llama la atención que durante todo el transcurso de los años en que se dictaron estas leyes, a pesar de darse este tipo de opiniones encontradas que tuvieron su asiento en un sector minoritario, las leyes iniciadas por el Ejecutivo tuvieron el respaldo de una gran mayoría, observándose con ello un amplio margen de consenso, lo que viene a confirmar el enfoque analítico del binomio *coacción-consenso*, planteado por Forte y Guajardo.

Y es que no puede desatenderse el hecho de que la implementación de la Ley contra salteadores y plagiarios, respondía, de alguna manera, al clamor y a la exigencia generalizada hecha por la opinión pública, políticos y particulares, para que el gobierno federal atendiera y se ocupara de la grave situación de inseguridad que parecía haberse desbordado desde la caída del segundo Imperio.

Y no era para menos, pues dada la difícil situación económica del país que había 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”.⁸ Lo anterior y la guerra librada contra los bandos armados de oposición, alcanzó las “dimensiones de un estado de emergencia nacional”.⁹

⁸ Roeder, Ralph, *Hacia el México moderno. Porfirio Díaz*, t. 1, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 31-32.

⁹ *Ibid.*

La situación que tenía que manejar el Presidente Juárez en 1867, parecía ser la misma que experimentó en 1861. No sólo el incremento de los asaltos en caminos y poblados había tomado proporciones escandalosas, sino también el aumento de los casos de plagio, hizo que muchas de las denuncias que se hacían en los periódicos, tomaran un tinte muy crítico en las que se acusaba a Juárez de debilidad, falta de energía e iniciativa para reprimir tales males. Así por ejemplo, en septiembre previo a las elecciones presidenciales, apareció en la editorial de *El Siglo XIX*, la denuncia de que el presidente parecía estar más “entregado a sus elucubraciones escolásticas [...] de alta política y a sus combinaciones electorales”, olvidando lo que pasaba realmente en los caminos y, concluía que si el gobierno no tenía la suficiente capacidad de previsión para impedir los delitos, si carecía de la suficiente actividad necesaria y fuerza de voluntad, al menos tenía que “ser franco para confesar su impotencia” y dejar a los ciudadanos que obraran según sus “imperturbables instintos”, esto es, de acuerdo con la “Ley de Linch”.¹⁰

Con respecto a la debilidad e indiferencia con que se le acusaba al presidente, el punto en cuestión giraba entonces a la falta de capacidad coactiva del Ejecutivo para dar respuesta a los graves problemas de seguridad pública cual era su deber, máxime cuando se estaba recargando al pueblo con contribuciones para el mantenimiento de las instituciones y los aparatos de fuerza del Estado. Tal era lo que manifestaba Zarco, cuando argumentaba que el “pueblo que [estaba] recargado de impuestos, que [pagaba] funcionarios políticos, jueces, alguaciles, soldados, policía, [tenía] pleno derecho de que todo ese imponente aparato se [empleara] en proporcionarle seguridad”, en fin, tenía derecho a exigir y

¹⁰ “Seguridad Pública” en *El Siglo XIX*, 12 de septiembre de 1867. Esta editorial aparece firmada por Antonio G. Pérez, días antes de que se anunciara el retorno al país de Francisco Zarco, quien posteriormente retomará la dirección del periódico.

reclamar que la fuerza pública se empleara en la protección efectiva de la vida y sus propiedades.¹¹

Para dar respuesta a estas exigencias, desde el inicio del primer periodo de sesiones del Congreso se empiezan a debatir las primeras disposiciones encaminadas a reprimir y controlar el bandolerismo. Así, en diciembre 1867 se presentó un proyecto contra ladrones y plagiaros y, en enero de 1868 el Ejecutivo por medio del ministro de Justicia, pedía que se declarara vigente la Ley del 25 de enero de 1862 contra conspiradores, pretendiéndose con ésta, que se hiciera extensiva también para los bandidos.¹² En atención a esta última, después de largas discusiones y críticas de algunos que no querían que a los enemigos políticos se les confundiera con los bandidos, se aprobó finalmente esta ley mediante el decreto del 8 de mayo, estrictamente para juzgar a los conspiradores y con modificaciones importantes respecto de la de 1862.

Como argumentaba Francisco Zarco, la Ley del 8 de mayo gozaba de una mayor moderación con respecto a todas las anteriores, pues el gobierno atendiendo las manifestaciones de la opinión pública, la fue reduciendo a lo estrictamente indispensable. En este sentido las suspensiones sólo se limitaban a las garantías que concedían los artículos 13 y 21, es decir establecía los tribunales especiales y la autoridad administrativa podría imponer las penas, “pero todo esto sólo en el caso de delitos políticos y con tal que

¹¹ *El Siglo XIX*, “Seguridad”, 19 de diciembre de 1867.

¹² Tovar, Pantalón, *Historia Parlamentaria del Cuarto Congreso Constitucional*. México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1872, t. 1. Sesión, 21 de diciembre de 1867, p. 251. Según esta iniciativa, los bandidos serían juzgados en los términos que establecía el artículo 4º de esta ley, también denominada *Ley para castigar los delitos contra la nación, el orden, la paz pública y las garantías individuales*. Precisamente en este artículo se especificaban los delitos contra las garantías individuales previéndose para ellas, la pena de muerte. Constituían esta clase de delitos: 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. Ataques 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. Dublán, Manuel y José Ma. Lozano, *Legislación mexicana o Colección completa...*, op. cit., t. IX, pp. 367-371

la pena gubernamental no pasara de un año de reclusión, confinamiento o destierro”. De otro lado, a pesar de que con la creación de los tribunales especiales se encomendaban a los consejos de guerra ordinarios el juicio de los delitos de conspiración, no obstante en dicha ley se había cuidado en no imponer la pena de muerte, como tampoco se habían prohibido el derecho de defensa, ni el recurso de indulto.¹³

Ahora bien, en cuanto al primer proyecto que fue presentado en diciembre de 1867 por el diputado Mariano Pizano,¹⁴ si bien pasó a primera y segunda lectura sin lograrse su aprobación, sirvió como fundamento para que un año después la presentara el ministro de Gobernación, la cual daría origen a la Ley del 13 de abril de 1869.

Es así, como poco antes de terminar el tercer periodo de sesiones de la Cámara, el 19 de diciembre de 1868, el ministro José María Iglesias presentó el proyecto de Ley contra salteadores y plagiarios. A pesar de no ser aprobado en ese momento, nos detendremos un poco en esta iniciativa no sólo por ser el punto de partida para la formulación definitiva de la Ley unos meses después, sino porque a partir de ésta se realiza un cambio sustancial en la organización y dependencia de los cuerpos rurales, los cuales, como ya se ha dicho, pasaron al control de la Secretaría de Gobernación. Pero además significativo para el objeto de este capítulo, pues en la formulación de este proyecto, se demuestra el carácter complementario de los medios extraordinarios del que hemos hablado en páginas anteriores. Al respecto nos centraremos en la exposición de motivos que sustentó el

¹³ Zarco, “La Ley contra conspiradores y sobre suspensión de garantías” en *El Siglo XIX*, 20 de mayo de 1868.

¹⁴ Para el diputado, el aumento de los malhechores dependía de la impunidad que estaba protegida por la dilación de los trámites y juicios; por la falta de autoridades locales competentes para fallar en estas causas y por el incumplimiento de las autoridades políticas en particular, para aprehender a los criminales. Por ello, en su proyecto, las penas estarían sujetas de acuerdo con la Circular del 12 de marzo de 1861 —a la que ya se ha hecho referencia—, en donde ya no sólo los ladrones *cogidos in fraganti*, sino los plagiarios también, estarían condenados a la pena de muerte. Sin embargo, en cuanto a las autoridades que debían tener conocimiento de dichos delitos, a diferencia de la circular donde aparecían las autoridades políticas y militares, en su proyecto sólo recaería en las judiciales. Tovar, Pantalón, *Historia parlamentaria del Cuarto Congreso Constitucional*, tomo 1, Sesión, 26 de diciembre de 1867, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1872, pp. 103-104.

ministro Iglesias ante la Cámara de Diputados.

En un tono optimista, el ministro presentaba como satisfactoria la situación actual del 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.¹⁵

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” y, por otro, los de tipo “represivo”. En palabras del ministro, la sola implementación de los mecanismos preventivos, no serían suficientes por sí mismos, “por lo extenso y 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”.¹⁶

En cuanto a los *preventivos* se ubicaba desde luego, a las fuerzas competentes de seguridad pública para la custodia de los caminos, pero lo notorio era el énfasis en que ponía a los estados como los principales actores para el sostenimiento y establecimiento de

¹⁵ Tovar, *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, tomo 3, Sesión, 18 de diciembre de 1868, p. 808. Para Iglesias, la situación en los principales caminos era menos dramática gracias a la vigilancia que brindaban las fuerzas del gobierno, particularmente en el tramo que conducía de la ciudad de México a Veracruz, donde era observable una notoria disminución de los robos con respecto a periodos anteriores. Sin embargo, la gravedad de ese momento la ofrecían los caminos y puntos en que no era posible extender dicha vigilancia, en donde no sólo eran los robos, sino peor aún, en combinación con los delitos de plagio, estaban “produciendo un pánico de las más fatales consecuencias”.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 808-809.

fuerzas en lo que correspondía a sus territorios, deslindando así en parte la obligación que tenía el gobierno federal por establecer fuerzas en toda la extensión del país.¹⁷

Incluso, en cuanto a la organización de la policía rural, se denotaba una tendencia para que fueran los estados y no el gobierno federal el encargado de dicha función, no obstante, como él mismo reconocía, aquella era una atribución más propia de este último, “como que [dependía] de las circunstancias variables, de las que sólo él [podía] tener oportuno y exacto conocimiento”, por ello en el proyecto que presentaba quedaba formulada la facultad que tenía el gobierno federal, “para dar a los cuerpos de policía rural que de él [dependían] la organización que tuviere por conveniente, siempre que el gasto respectivo no [excediera] de la cantidad señalada [...]”.¹⁸

De esta manera al responsabilizar a los estados para proveer su seguridad interna y, al reconocer por parte del poder federal la facultad exclusiva que tenía para dar a los cuerpos rurales la organización que requería -pero sin sobrepasar los cálculos presupuestales-, en el fondo lo que se planteaba eran las grandes dificultades del erario que imposibilitaban de manera importante la capacidad del gobierno federal para destinar sus fuerzas a la custodia de los caminos, que dicho de otra manera, daba casi por descartada la posibilidad de reforzar y ampliar a la policía rural.

Tal como asentaba el ministro, una vez terminada la guerra de intervención, la organización que hubo de hacerse a los cuerpos rurales había creado otras dificultades, pues al destinarse a ese servicio fuerzas que habían pertenecido al ejército, se presentaba el

¹⁷ De esta manera, “consideraba el gobierno necesario consignar [...] que la obligación de establecer y sostener esa fuerza, incumbe a los Estados en lo que toca al territorio de cada uno de ellos”, pues no “[habría] justicia para eximirlos del cumplimiento de un deber indeclinable, ni menos podría el gobierno general echarse a costas la carga de conservar la seguridad pública, en toda la inmensa extensión del país.” *Ibid.*, p. 809.

¹⁸ *Ibid.*, pp 809-810.

“inconveniente de encontrarlas montadas para un pie enteramente diverso”.¹⁹ Después de superar algunos obstáculos para la nueva organización, tres de los cuatro cuerpos habían quedado finalmente en regla, esto es, quedando compuestos cada uno por 225 gendarmes tal como lo preveía el Decreto del 5 de mayo de 1861. En ese sentido, sólo el cuarto presentaba mayores dificultades, pues los hombres que lo conformaban sobrepasaban lo dispuesto por la ley, llegando a contar con más de 420 miembros entre gendarmes, jefes y oficiales, lo que representaba un gasto adicional para el erario.²⁰ Por tal razón, para dar solución a este problema y para no reducir la fuerza de este cuerpo que era indispensable, se proponía el aumento de la partida para la policía rural de 433 260 que había fijado la última ley de presupuesto anterior a 500 mil pesos, lo cual en realidad no representaba un aumento significativo.

Y es que ante esta situación en la que los cuerpos de policía, apenas bastaban para resguardar algunos caminos, era imposible el querer siquiera aumentarlas, lo cual significaba la imposición de nuevos gravámenes y contribuciones que en esos momentos eran difíciles de obtener, máxime cuando no era obligación exclusiva de la federación la seguridad en los caminos. Así lo planteaba el ministro:

Para efectuar tal aumento se han presentado diversas combinaciones, que si bien producirían el resultado [...] de contar con elementos sobrados para la seguridad de los caminos, ofrecen el inconveniente terrible de exigir desembolsos de extraordinaria cuantía. Cuando es ya tan crecido el

¹⁹ *Ibid.*, p. 809.

²⁰ En esos momentos, el cuarto cuerpo se hallaba cubriendo el tramo de Puebla a Veracruz, de allí que por la importancia que revestía la custodia de este camino, era indispensable seguir conservando el excedente de los 195 hombres que lo conformaban. Por ello el aumento casi insignificante de la partida para los rurales, sólo representaba la supervivencia de este cuerpo, que de no aprobarse significaba dejar “en la mayor inseguridad el tránsito de Veracruz a Puebla”. *Ibid.*, p. 809. Aunque el ministro hacía referencia a la existencia de cuatro cuerpos en el mes de diciembre de 1868, lo cierto es que incluso al poco tiempo de concluida la Intervención se habían ampliado a siete como señala Vanderwood. En la consulta de otras fuentes primarias, se pudo concluir que para el año de 1869 ya existían seis cuerpos y uno de Exploradores rurales que luego pasaría a formar parte de los cuerpos auxiliares del Ejército. Vanderwood, *Desorden y progreso.*, *op. cit.*, p. 76; AGN, Gobernación, Leg. 271, Caja 381, contiene varios expedientes.

presupuesto de egresos, y cuando causaría una alarma espantosa al simple anuncio de nuevas contribuciones o de recargos en las existentes, ni por un momento puede pensarse en la imposición de gravámenes, destinados a un objeto que no es realmente obligatorio para la federación.²¹

Incluso como recordaba Iglesias, se había propuesto reducir los gastos correspondientes a la Secretaría de Guerra para emplearlos al sostenimiento de un mayor número de cuerpos rurales, ante lo cual el ministro de ese ramo se ha había opuesto. De esta manera, Iglesias concluía sobre el particular:

No siendo, posible ni el aumento del presupuesto de ingresos para el fin indicado, ni la reducción de los gastos de guerra, para aplicar el sobrante a los de gobernación, resulta comprobada la triste verdad de que tampoco es posible el aumento de la fuerza de policía rural, en la escala que sería indispensable para establecer la seguridad en la república entera. Queda entonces en esta parte solamente el arbitrio de aumentar esa fuerza en la pequeña fracción antes consultada.²²

Con respecto a esta dificultad por asignar mayores recursos a los rurales, el gobierno desde temprano tuvo que afrontar las consecuencias de estas restricciones, como lo demostró la sublevación de un grupo de más de 100 hombres pertenecientes al mismo Cuarto Cuerpo Rural en octubre 1869, que en ese entonces se hallaba custodiando la línea de Tacubaya-Monte de las Cruces al mando de Pedro García Salgado.²³ Incluso la insatisfacción era tal, que los hombres que no se sumaron a los sublevados y que fueron empleados para perseguir a sus antiguos compañeros, en vez de aceptar que los incorporaran al Cuerpo de Exploradores de Rurales, se anticiparon a pedir su baja por no “convenirles continuar por más tiempo [en] el servicio de armas, por tener todos intereses que perder y numerosas familias que sostener”,²⁴ tal como manifestaba el mismo García Salgado en nombre de sus

²¹ Tovar, *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, tomo 3, Sesión, 18 de diciembre de 1868, p. 810.

²² *Ibid.*, p. 810

²³ AGN, Gobernación, Leg: 271, Caja 381, Exp. 3.

²⁴ *Ibid.*, foja 267.

subalternos, pidiendo asimismo al Gobierno que se les liquidara a él y a su grupo de hombres.²⁵

Los inconvenientes con el Cuarto Cuerpo Rural se habían dado desde el mes de julio, cuando por orden del Ejecutivo se mandó reducir la fuerza de este cuerpo, lo que conllevó a que García Salgado negociara con el gobierno para que dicha reducción no se realizara en la cantidad que se había ordenado sino, en los términos que éste proponía, pues si en nada se admitía su propuesta, suplicaba que la fuerza que estaba a su mando fuera pagada hasta el último día y, al mismo tiempo se aceptara su baja para “retirarse con honor al seno de su familia”.²⁶ Sin embargo, las cosas no terminarían allí, pues en el mes de agosto, Salgado daba cuenta al Inspector Villalobos de los problemas que habían surgido por el faltante de la quincena de un cabo, a quien además había que dársele de baja, lo cual originó que los oficiales y la tropa del cuerpo amenazaran con pedir su separación para evitar que les sucediera lo mismo. Así, no era raro que ante los despidos y la irregularidad con que se pagaban los sueldos de oficiales y de la tropa, creciera la insatisfacción dando motivo para que muchos de ellos se sublevaran y se incorporaran a grupos desafectos del gobierno.

El caso del Cuarto Cuerpo fue el más escandaloso que tuvo que afrontar el Gobierno de Benito Juárez y, en general, de todo el periodo de la Restauración, al darse una deserción masiva que tomó un claro cariz de sublevación. Aquí fue evidente que el motor principal que dio motivo a la insubordinación estuvo directamente relacionado con las dificultades

²⁵ Según las cuentas que hacía Salgado, el Gobierno le adeudaba una suma de \$453, dinero que él mismo proveyó en su mayoría por medio de préstamos para pagar quincenas atrasadas así como para pago de forrajes. Con todo lo que había sucedido, la situación de García Salgado no era nada fácil, pues además de perder su puesto también había perdido dinero, lo que significaba un gran desastre para una persona como él “cargado de familia y de compromisos”, y si a esto se le sumaba el bochorno y el deshonor por culpa de unos “infieles”, el cuadro no podría ser menos desolador. *Ibid.*, fojas 269-270.

²⁶ *Ibid.*, foja 230. De los 58 hombres que el gobierno proponía que se dieran de baja, tuvo que aceptarse sólo el número de 25, como lo había solicitado García Salgado.

económicas que tenía el Gobierno para mantener a los rurales y asegurar su lealtad.²⁷ Igual sucedería con Porfirio Díaz que tuvo que enfrentar la insubordinación de los Cuerpos Quinto y Undécimo en 1878 y 1880 respectivamente, aunque en circunstancias diferentes.

Ahora bien, de acuerdo con esta situación que hacía insuficientes los medios preventivos, el ministro Iglesias proponía una serie de fórmulas con el objeto de reforzarlos y, para esto se buscaba la “cooperación activa, incesante y obligatoria” tanto de las autoridades como de los particulares, sin lo cual -agregaba- “mal [podría] esperarse, un resultado definitivamente satisfactorio, única y exclusivamente de las medidas precedentes de la autoridad”.²⁸

Dentro de estas fórmulas, no sobra decirlo, ponía en primer lugar a los estados que estarían obligados a sostener “fuerzas rurales” más o menos numerosas de acuerdo con las circunstancias de cada localidad. Era tan clara la pretensión del ministro en hacer recaer, sino toda, una gran parte de la responsabilidad de los estados para este fin, que en el artículo 3º del proyecto, quedaba planteada de manera perentoria y casi como una advertencia, que “en el caso de falta de cumplimiento de tan apremiante obligación, y en el de que por tal motivo llegase algún estado a encontrarse en completa inseguridad, [quedaría] sujeto a que el Congreso de la Unión lo [declarara] en sitio, a fin de que el Gobierno General [pudiera] emplear todas las medidas necesarias para restablecer allí la seguridad pública”. Esto que tendría hondos repercusiones en los opositores al proyecto, no significaba otra cosa que la intervención a los estados en desmedro de su soberanía interior.

En segundo lugar, en apoyo a las medidas tomadas por el Gobierno General y por las

²⁷ La restricción económica no sólo se hizo notar con los acontecimientos del Cuarto Cuerpo. Varios comunicados dirigidos al Inspector de parte de los jefes de otros cuerpos rurales hacían notar las dificultades para continuar con su labor por la falta de pagos, como los comandantes del 2º y 6º cuerpo. *Ibid.*, foja 241, 295. Así, mantener y asegurar la lealtad bajo esas circunstancias resultaba ser una tarea más que titánica.

²⁸ Tovar, *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, tomo. 3, Sesión, 18 de diciembre de 1868, p. 810.

de los estados, era indispensable la cooperación “de la masa entera de la sociedad”. En este caso proponía el levantamiento de “guardias rurales”, que costeadas por los dueños de haciendas, serían “uno de los arbitrios más eficaces para el completo establecimiento de la seguridad pública”.²⁹

En este mismo sentido, la propuesta del gobierno incluía casi en su totalidad el *Proyecto de ley para la policía de los campos y persecución de los plagiarios y ladrones*, que dos meses antes había presentado el diputado Lemus, resaltando el ministro que con la aplicación de estas medidas u otras análogas, se haría “efectiva la obligación social en que [estaban] los particulares, de prestar auxilios eficaces a las autoridades que trabajaban por la represión del bandidaje”.³⁰

Es así entonces como Iglesias, proponía una estrategia que involucraba tanto a la federación, a los estados y a los particulares, en aras de robustecer los medios preventivos para el logro de la seguridad pública. Aunque como él había planteado, ésta no sería totalmente eficaz si no contase con los mecanismos de tipo *represivo*.

Dentro de estas últimas, estaba la de declarar el delito del plagio entre los casos en

²⁹ Para sustentar esta idea, ponía como ejemplo a los hacendados del estado de México, “que comprendiendo las ventajas del tal sistema” habían solicitado al ministerio de Gobernación el permiso para el levantamiento de guardias “sin perjuicio también de servir como auxiliares de las fuerzas de policía de la federación quedando subordinadas a los jefes de éstas. *Ibid.*, p. 810-811.

³⁰ Entre lo más relevante del proyecto presentado por el diputado Lemus, se observaba un interés por ofrecer una estrategia de tipo preventivo en donde lo característico era el papel sobresaliente de las autoridades políticas y los particulares, tal como quedaba reflejado en su primer artículo donde se planteaba que “la policía de los caminos y despoblados quedará en adelante en toda la extensión de la república, a cargo de todas las autoridades políticas y ciudadanos, sin excusa alguna”. En síntesis, el proyecto —que no sugería en el sentido estricto la formación y organización de una fuerza de policía como tal, sino más bien una especie de autodefensa rural— presentaba un conjunto de derechos y más aún de obligaciones de los ciudadanos (hacendados, dueños o encargados de fincas y vecinos), en articulación con las autoridades políticas para la prevención y persecución de ladrones y plagiarios. Entre las obligaciones a que estaban sujetos se disponía de una serie de sanciones como multas, cárcel y destitución -esto último para las autoridades- en el caso de omitirlas. *Ibid.*, sesión 29 de octubre de 1868, pp. 420-422.

que era aplicable la pena de muerte conforme al Artículo 23 de la Constitución.³¹ Es interesante observar, que entre las justificaciones que daba Iglesias para esta proposición, se fundaba en los abusos que de los juicios de amparo se habían dado recientemente. Así, consecuente con la visión de un amplio sector que veía en estos juicios el cobijo para los criminales afirmaba:

Forzoso es al gobierno repetir en este lugar, que nuestra sociedad está atravesando, en materia de seguridad pública, una de esas crisis de vida o de muerte, en que ningún esfuerzo, ningún sacrificio puede estimarse costoso [...] Las garantías constitucionales están siendo explotadas abusivamente a favor de los malhechores más criminales: los juicios que con repetición escandalosa les están sirviendo de amparo, dejan completamente desamparada a la comunidad, formada en su mayor parte de hombres honrados y laboriosos: la protección legal, mal entendida o mal aplicada, se retira de los buenos para abrigan a los perversos.³²

Por último y en consonancia con lo anterior, proponía la vigencia del Decreto del 3 de junio y la Circular del 12 de marzo de 1861 —de los que ya hemos hecho mención—, justificándolos 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” de la suspensión de garantías 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”.³³ Esto último recuerda la concepción organicista de la sociedad que veía el delito como una enfermedad y que no encontraba otra solución que

³¹ Entre los casos que comprendía la pena de muerte en el Artículo 23, figuraban los traidores 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 que definiera la ley, quedando abolida para los delitos políticos. Hay que recordar que este artículo en su primera parte, mencionaba que en tanto se abolía la pena de muerte, “quedaba a cargo del poder administrativo el establecer a la mayor brevedad, el régimen penitenciario”. En la discusión de las leyes de suspensión contra ladrones y plagiarios, éste será uno de los temas más controvertidos.

³² Tovar, *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, tomo 3, Sesión, 18 de diciembre de 1868, p. 812. Se refería a varias sentencias que habían proclamado inconstitucional la pena de muerte aplicada al plagio, por no ser ese delito de los comprendidos en el artículo 23 de la Constitución. Como se verá más adelante, éste será uno de los motivos, por los cuales se fundó la necesidad de reformar la Ley de los Juicios de Amparo, propuesta hecha dos meses antes por el ministro de justicia.

³³ *Ibid.*, p. 812.

el recurso a la *cirugía social*, tantas veces apelada por los seguidores de la antropología criminal, especialmente en la década de 1890.

Así, es entonces como el Ministro de Gobernación fundó las bases de su proyecto, quedando en su propuesta de manera articulada tanto medios preventivos (fuerzas de seguridad) como represivos (suspensión de las garantías).³⁴

En el dictamen que presentaron las comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales el 13 de enero de 1869, aunque avaló la urgencia y el espíritu de la propuesta del gobierno, propuso modificaciones sustanciales al proyecto original. Basándose en el poco tiempo que quedaba para el término de las sesiones y, previendo que no se alcanzaría a discutir lo suficiente, propuso una reducción del número de artículos del proyecto original el cual constaba de veinte. Así en el proyecto reformado que presentaron la comisiones, éste quedó reducido a sólo 6 artículos, desechando casi todo lo correspondiente a la formulación de los medios preventivos previstos por el gobierno, manteniendo intacto solamente el correspondiente al aumento de la partida de la policía rural (art. 1º).³⁵ Así, a excepción de éste, los siguientes 6 artículos hacían mención a la suspensión de garantías, manteniendo las propuestas por el gobierno, como eran: la que se refería a la primera parte del artículo 19;³⁶ la que declaraba el delito del plagio, entre los casos en que era aplicable la pena de muerte conforme al artículo 23 de la Constitución; y la vigencia del Decreto del 3 de junio y la Circular de 12 de marzo de 1861.

Pero además de éstas, adicionaban la suspensión de garantías correspondientes a la primera parte del artículo 13 que prohibían los tribunales especiales; la del artículo 20 que

³⁴ Ver anexo 2.

³⁵ Ver anexo 3.

³⁶ Art. 19. Ninguna detención podrá exceder del término de tres días, sin que se justifique con un auto motivado de prisión y los demás requisitos que establezca la ley. "Constitución de 1857", en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales...*, op. cit., p. 609.

suspendían las garantías que tenían los acusados en los juicios criminales;³⁷ y el artículo 21 que preveía que para la aplicación de las penas propiamente tales, era exclusiva de la autoridad judicial, en tanto que la política o administrativa sólo podía imponer como corrección hasta 500 pesos de multa y un mes de reclusión.

De esta manera, el proyecto que formulaba la comisión daba preponderancia a los medios represivos, fundándose en la necesidad de que una “ley enérgica y expedita” se justificaba en las circunstancias anormales en que se hallaba la República. Pues ya no se trababa de “reprimir o prevenir atentados aislados y excepcionales contra la seguridad personal”, sino aquellas acciones de “criminales de la peor especie” que atentaban contra las “garantías elementales que [presidían] a la constitución y [la] existencia de toda sociedad”.³⁸

Como previendo la oposición de algunos representantes estatales ante su proyecto, las comisiones alentaban que “lejos de tropezar con la oposición de los estados, [contaría] desde luego con su leal y activa cooperación”, pues era un hecho que un “gran número de legislaturas ya [habían] dictado con anticipación [...] reglas excepcionales” para combatir el robo y el plagio.³⁹

³⁷ Estas garantías eran: I. Que se le haga saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador, si lo hubiere; II. Que se le tome su declaración preparatoria dentro de cuarenta y ocho horas, contados desde que esté a disposición de su juez; III. Que se le caree con los testigos que depongan en su contra; IV. Que se le faciliten los datos que necesite y consten en el proceso, paraprepar sus descargos; V. Que se le oiga en defensa por sí ó por persona de su confianza, ó por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio, para que elija el que, ó los que le convengan. *Ibid.*, p. 606.

³⁸ Tovar, *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, tomo 3, Sesión, 13 de enero de 1869, p. 1039. La propuesta de las comisiones trajo airadas críticas, pues como sostenía el diputado Mata, éstas no solamente habían admitido la iniciativa sino que además se habían formulado mayores suspensiones a las garantías individuales que la iniciativa original. p. 1076.

³⁹ *Ibid.*, p. 1039. En este sentido, llama la atención el caso de Jalisco donde la legislatura de ese estado había promulgado en el mes de febrero una ley contra ladrones y plagiarios, pero lo significativo de este en particular, como se verá más adelante, fue que suscitó una gran controversia política que conllevó a que el gobernador Antonio Gómez Cuervo fuera acusado por el Gran Jurado del Congreso en el mes de mayo, por

Ahora bien, tal como se preveía, el proyecto de las comisiones terminó sin su aprobación por el poco tiempo que quedaba para su discusión, como por la férrea oposición de una parte de los diputados. En ese sentido, al ver que no se aprobaría ni siquiera el proyecto reformado de las comisiones, fue el ministro Iglesias quien pidió que se retiraran los artículos del segundo al sexto, dejando el primero para su aprobación y así contar por lo menos con los recursos pecuniarios que le permitiera hacer frente “al mal de cuya represión se [trataba]”, eso sí, sin descartar la posibilidad de presentarlo en una nueva oportunidad.⁴⁰

Es así como a última hora se llegó a un acuerdo de gran importancia para la organización de la Policía Rural, aún cuando los recursos económicos de que se trataban, no representaba un gasto extraordinario para el sostenimiento de los cuerpos. Mediante el Decreto del 21 de enero de 1869, se aprobó el aumento de 500 mil pesos para la Policía Rural y, se estableció el cambio de dependencia de estos cuerpos al ministerio de Gobernación, hecho de gran importancia desde el punto de vista del control civil de estas fuerzas que antes dependían de la Secretaría de Guerra.⁴¹

Importa resaltar que este cambio de dependencia surgió a partir de la proposición de Francisco Zarco, quien en ese momento figuraba como miembro de las comisiones dictaminadoras. Es interesante ver, cómo en el mismo proyecto reformado que presentaron las comisiones, aparecía Zarco suscribiendo sólo el primer artículo correspondiente a la partida de los rurales, estando en desacuerdo con los demás. Y así lo manifestó en la Sesión del 21 de enero de 1869:

no haber dado marcha atrás a la ejecución de cinco salteadores que habían sido amparados por el juez del distrito de esa entidad.

⁴⁰ *Ibid.*, Sesión, 21 de enero de 1869, p. 1096.

⁴¹ El primer artículo del decreto que hacía referencia al aumento del gasto de los rurales, fue aprobado por 112 votos contra 2 y, el segundo que establecía el cambio de dependencia a la secretaría de Gobernación, además de no distraerse de su objeto, fue votado por 108 votos. *Ibid.* p. 1098

Yo debo una satisfacción al congreso, porque como miembro de la comisión de puntos constitucionales, no suscribí mas que el primer artículo de este proyecto. El que habla, está muy lejos de querer dejar al ejecutivo sin elementos para que asegure el orden y la paz en todo el país: desea que se le dé todo con ese importante objeto, pero que sea dentro de los límites constitucionales. Desde que se presentó la iniciativa del gobierno, comprendí que era necesario hacer algo para remediar el mal de que se trata, lo cual se consigue con la aprobación del artículo primero; pero estuve en contra de los demás, porque cuando tenemos a un ejército que consume casi todos los recursos del erario; cuando debía estar la guardia nacional organizada; cuando tenemos elementos que puestos en acción darían los mejores resultados, no creí que debiera concederse la suspensión de garantías. Hace tiempo que se clama porque los soldados no permanezcan acuartelados, y porque se excite a los hacendados a formar cuerpos de policía rural, que darían mejores resultados.⁴²

La satisfacción de Zarco, no podría ser menor en ese momento, pues desde que aparece nuevamente en la escena política y retoma la redacción de *El Siglo XIX* mantuvo siempre una oposición a las medidas de corte represivas, señalando siempre su rechazo a la pena de muerte como fiel seguidor que era de los principios liberales.

La agudeza crítica de Zarco, quedaba demostrada al señalar la ineficacia de las medidas que habían empleado todos los gobiernos en materia de seguridad, que sin excusa, siempre atribuían el mal “a la lentitud de la administración de justicia, y a la indolencia de los jueces, en vez de introducir reformas en la organización de los tribunales, o en los procedimientos”. En consecuencia con esa forma de pensar —argumentaba—, que siempre se había recurrido a los juicios militares, creyéndose que con “[privar] a los acusados de toda garantía, y cometiendo de vez en cuando algún asesinato jurídico, había de restablecerse la seguridad”.⁴³

Para este liberal, la única vía posible para acabar con el bandolerismo y garantizar la seguridad pública, estaba en el recurso de medidas preventivas, en la organización de la administración de justicia y en las reformas de tipo social. Pero veamos un poco la

⁴² *Ibid.*, pp. 1084-1085

⁴³ Incluso señalaba, que los gobiernos teniendo conciencia de su propia impotencia para “atacar el mal”, encomendaban “su remedio a los vecinos de las poblaciones, [haciendo] responsables a los hacendados de los robos cometidos a poca distancia de sus fincas”, el resultado era que “la justicia de tales disposiciones [había] sido tal, que sus mismos autores no se [atrevían] a hacerlas efectivas”, “Seguridad”, en *El Siglo XIX*, 19 de diciembre de 1867.

propuesta de Zarco en lo que corresponde a los medios preventivos de los que hablaba.

En cuanto a éstas, no distante de la propuesta del ministro Iglesias, veía en la acción coordinada de las fuerzas federales, estatales y particulares (hacendados), el medio coactivo más eficaz para la persecución de las gavillas de ladrones. Así, desde un principio, Zarco llamaba la atención para que fuera utilizado “el imponente aparato militar” tanto del Gobierno Federal como de los estatales. De esta manera, para el restablecimiento de la seguridad y sin que fuera necesario recurrir a medios extraordinarios, sólo bastaba que todas las fuerzas del Ejército se estacionaran en los caminos, que se organizara la Guardia Nacional y se crearan fuerzas de Policía Rural, además de procurar que los hacendados y otros particulares, levantaran sus propios piquetes de seguridad en defensa de sus intereses.⁴⁴

Pero este llamado no lo hacía, sin antes lanzar una crítica de lo que significaban esas fuerzas en esos momentos, pues

La fuerza armada que gravita de una manera enorme en el presupuesto, fuera de la pequeña parte que ha entrado en campaña con los pronunciados, hace tranquilamente el servicio de guarnición en las grandes ciudades sin cuidar de la seguridad ni siquiera en los suburbios. La *guardia nacional* existe en una partes y en otras no, sin que su organización se haga conforme a la ley, descuidándose de una manera increíble la creación de un elemento de orden que serviría de apoyo al régimen democrático, de garantía a las poblaciones y que además ofrecería la ventaja de no gravar al erario y de facilitar la tan apetecida reducción del ejército permanente. La *policía rural* o no existe o tiene una organización inadecuada e imperfecta, o se emplea en objetos que no son de su institución. A todo esto hay que añadir la indolencia, la apatía con que los hacendados y algunas poblaciones se resignan a sufrir las depredaciones de los bandoleros sin oponerles la menor resistencia.⁴⁵

Así, para remediar esta situación, proponía reducir el ejército que hasta ese momento representaba una gran carga para el erario, pues como afirmaba, “el presupuesto del ramo de la guerra [había] sido la vorágine en que se [habían] perdido todos los recursos del país

⁴⁴ “Seguridad”, en *El Siglo XIX*, 29 de agosto de 1868

⁴⁵ *Ibid.*, Las cursivas son mías.

[...] y el ejército no sólo [era] un mal por lo que [costaba], sino por el gran número de brazos que [arrancaba] a la agricultura y a la industria”.⁴⁶

Pero, además de reducirlo a las fuerzas necesarias, era indispensable organizarlo y mejorar su administración.⁴⁷ De todos era conocido que la organización militar era defectuosa, desde el reclutamiento que se hacía generalmente por medio de la leva, hasta el sistema de ascensos que se manifestaba en “la prodigalidad de grados”. En este sentido para la organización del Ejército permanente no existía otro remedio que el enganche voluntario y el sorteo y, en cuanto a la disminución del ejército, no sólo tendría que reducirse el número de soldados rasos, sino también los correspondientes a los altos mandos que incluían desde generales, jefes y oficiales que “existían en superabundancia”.⁴⁸

Con respecto a estos últimos, tendrían que quedarse los jefes indispensables para el mando de tropas y para ello debía darse preferencia a los más antiguos, los más instruidos o los que hubiesen prestado los mejores servicios. En este orden de ideas, era de suma importancia que se fijara un sistema de ascensos “por rigurosa escala” y volver a la práctica que preveía la Constitución, la cual exigía “la aprobación del Congreso para los nombramientos de coroneles y generales”.⁴⁹

Ahora bien, para llevar a cabo la completa organización del ejército y reducir los gastos que implicaban al erario, era indispensable que las tropas salieran del acuartelamiento en las ciudades, lo cual no se lograba sin organizar a la vez a las guardias

⁴⁶“Ejército”, en *El Siglo XIX*, 27 de enero de 1868.

⁴⁷ La administración en el ramo militar también era un verdadero caos, así “después de gastar sumas inmensas en contratos de vestuario y armamento”, los soldados casi siempre iban a los campos de batalla “desnudos, descalzos y mal armados no siendo raro que a la diferencia de calibre en los fusiles y a la consiguiente dificultad de distribuir las municiones” se hayan tenido terribles desastres en las guerras extranjeras. *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ En cuanto al sistema de ascensos, Zarco celebraba, que se hubiese decretado recientemente el restablecimiento del Colegio Militar y planteaba con optimismo que, “cuando nadie pueda ser ni siquiera subteniente sin haber seguido los cursos de ese colegio, y sin haber pasado por un riguroso examen, será obra consumada la reforma del ejército mexicano”. *Ibid.*

nacionales como a las policías estatales. Importa señalar, que una de las justificaciones que daba Zarco para que las tropas acuarteladas del ejército abandonaran las grandes ciudades, se daba en razón de los conflictos existentes entre éstas y la policía, en particular por cuestiones de jurisdicción de competencias y abusos de autoridad que tanto unas como otras cometían entre sí.⁵⁰ Para evitar estos conflictos, en la opinión de Zarco, “bastaría alejar a las guarniciones de las capitales, organizar la Guardia Nacional sin hacer mella de un nuevo ejército permanente y mejorar la organización de la policía”.⁵¹

Frente a estas últimas, es importante resaltar el énfasis que hacía Zarco al carácter civil que debía tener la policía urbana, por ello al hablar de la mala organización que generalmente se les había dado,⁵² proponía que se trabajara por una reforma radical para esta institución, en la que era preciso no darle una organización militar que a todas luces era la “más inadecuada para su objeto”.⁵³

Zarco, como muchos otros, lamentaba el abandono y el descuido de los gobernadores estatales para llevar a cabo la organización a las guardias nacionales. De haberse organizado éstas a tiempo y en vez de recurrirse a fuerzas irregulares que no eran ni ejército

⁵⁰ “Las tropas y la policía”, en *El Siglo XIX*, enero 19 de 1868. En particular se hacía referencia al escándalo que había provocado en la Ciudad de México la aprehensión de unos oficiales del ejército por parte de agentes de la policía. Si bien en este caso había que deplorar “un maltratamiento innecesario y excesos” que debían ser severamente castigados, no había que ocultar tampoco que a menudo, “soldados de la guarnición provocaban a la policía, atacándola y pretendiendo arrebatársela por la fuerza a los reos de delitos comunes para asegurarles completa impunidad”. En este sentido, se estaba en presencia de dos males que tendrían que corregirse: en primer lugar, los excesos de la policía al realizar las aprehensiones, lo cual significaba un atropello para las garantías individuales; y, en segundo lugar, los excesos de los soldados que pretendían, tal vez sin quererlo, “hacerse superiores a la policía, resucitar los fueros [...] y no someterse a la autoridad civil.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² “Seguridad” en *El Siglo XIX*, 19 de diciembre de 1867. Para Zarco, con la organización militar que se le había dado a la policía se habían formado batallones y escuadrones para vivir acuartelados, sin que realmente contribuyeran a la seguridad pública. Así en lugar de mantener batallones y escuadrones con oficiales, coroneles, pagadores, etc., proponía aumentar el número de guardas diurnos y nocturnos, de manera que cada manzana estuviese suficientemente vigilada.

⁵³ Era importante, que quienes conformaran esta fuerza, fueran “hombres de buena conducta, de excelente reputación y que no pertenecieran al vulgo”. Así como también era necesario que estuvieran bien pagados, y en lo posible no anduvieran armados. Frente a esto, era importante que se les diera instrucciones para no hacer uso de las armas sino en casos de “propia defensa o cuando se les hiciera resistencia”, pero ante todo, la policía no debería “andar oculta”. *Ibid.*

permanente ni Guardia Nacional, se hubiera dado quizás una mayor resistencia a los invasores. Pero, además de esta falta de organización, era inocultable que por una “extraña condescendencia”, se había permitido a los jefes de estas fuerzas prácticas tan ominosas como era el desprestigiado sistema de la leva, así como también “una práctica capaz por sí sola de desmoralizar al mejor ejército del mundo”, esto es, el destinar al “servicio de las armas a los ladrones, asesinos y a todo género de criminales”, naciendo de ésta, “la indisciplina, la insubordinación, los motines y los mil atentados contra la sociedad” que tanto manchaban “la historia de la fuerza armada”.⁵⁴

Así, era desde todo punto de vista injustificable la omisión de no proceder a la organización de la Guardia Nacional, omisión que producía “la triste y gravosa necesidad de mantener en la capital una guarnición de tropas de los estados en contra de lo que previene la Constitución”⁵⁵.

Llama la atención, que Zarco insistiera en la posibilidad de que el ejército fuera empleado para las funciones de vigilancia y custodia de los caminos, lo cual pareciera contradictorio con el recelo y desconfianza que guardaban los liberales mexicanos de la época hacia esa institución. Sin embargo, para Zarco esta desconfianza sólo era de lamentarse, si el ejército permanecía acuartelado en las ciudades a costa del erario nacional y sin ofrecer una verdadera garantía para la seguridad de los ciudadanos en los grandes poblados. Así, que era de más provecho que una parte de las tropas salieran en persecución de las gavillas, pues no representaba un gravamen adicional para el Estado.

Con esto no se pretendía —como argumentaba después de aprobarse la Ley de

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

1869—, que el ejército permanente se convirtiera en una “mera gendarmería”.⁵⁶ Tan sólo se trataba de aprovechar las condiciones de paz que gozaba el país al no estar en presencia de una guerra extranjera, situación que al no demandar de manera urgente la vigilancia de las fronteras y los puertos, no ofrecería el “inconveniente de que una buena parte de ese ejército [saliera] de las capitales y se [situara] en campamentos”. De proceder así — agregaba—, no se violaba ninguna ley, como tampoco se “degradaba la clase militar, ni se desvirtuaba su institución que tenía por objeto la defensa y la protección de los intereses sociales contra todo género de enemigos”.⁵⁷ Con estos argumentos, prácticamente daba respuesta a quienes se opusieron a su estrategia, en especial, al Ministro de Gobernación, quien le había manifestado que “ese servicio era incompatible con el ejército, y que éste tenía a su cargo otras atenciones que hacían imposible distraerlo en el objeto indicado”.⁵⁸

A pesar de no haber encontrado eco ante esta demanda —por ser ciertas las objeciones con que se le opusieron—, Zarco veía como un gran logro, que se hubiese dado el aumento a la partida de la Policía Rural y más aún, que éstas quedaran bajo la dependencia de la Secretaría de Gobernación. Sobre este aspecto siempre se manifestó a favor del aumento y la organización de los rurales, pero haciendo énfasis en que éstos no fueran distraídos de su objeto, ante el temor de que fueran convertidos en un “nuevo ejército”.⁵⁹ Fue por esta razón y ante la confusión que existía al no saberse de quien

⁵⁶ Lo mismo planteaba con respecto a la Guardia Nacional, esto es, no pretendía que ésta se convirtiera en una “fuerza exclusiva de seguridad”, pero aunque no fuera “empleada constantemente en los caminos ni en grandes correrías”, si serviría para “asegurar las propiedades en las poblaciones y para mantener el orden”. “Todavía la cuestión de seguridad pública” en *El Siglo XIX*, 20 de abril de 1869.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Tovar, *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, tomo 3, Sesión, 21 de enero de 1869, p. 1085. Tal como Zarco hacía entrever, el mayor inconveniente para los que se oponían a la idea de que salieran los soldados de las ciudades y de los cuarteles, era que una vez sueltos, éstos aprovecharían para desertar, llevándose consigo el vestuario y las armas para luego pasar a engrosar las gavillas de bandidos. Como si no fuera cierto lo anterior, Zarco respondía en tono irónico, que de ser cierto, “valiera mejor desbandar desde luego al ejército y no sacrificar al país con un gasto inútil, ocioso y de puro aparato”. *El Siglo XIX*, 20 de abril de 1869.

⁵⁹ *El Siglo XIX*, 20 de abril de 1869.

dependían tales fuerzas, que Zarco como miembro de las comisiones dictaminadoras propuso que se pusieran bajo la dependencia de este ministerio.⁶⁰

En este punto, a pesar de haberse desaprobado el proyecto suspensión de garantías contra salteadores y plagiarios presentado por el ministro Iglesias a finales de diciembre de 1868, el Gobierno había obtenido un gran respaldo de parte de la mayoría del Congreso para el aumento de la Policía Rural, lo que demuestra que a pesar de la poca presencia que aún tenía esta fuerza, era indispensable fortalecerla o por lo menos mantener el número de cuerpos y de hombres existentes. Con esto, parecía que el gobierno y asamblea hubiesen dado mayor preeminencia al fortalecimiento de las fuerzas coactivas del Estado o, como planteaba Zarco, se haya preferido el sistema preventivo al represivo.

Ahora bien, tal como había prometido Iglesias, el proyecto de suspensión de garantías fue nuevamente presentado para su discusión en las primeras sesiones del último periodo del cuarto Congreso, teniendo en cuenta que el que se presentaba en esta ocasión era retomado del proyecto reformado por las comisiones, agregando a éste nuevas suspensiones a las que se habían previsto. Finalmente se aprobó por una abrumadora mayoría, dando lugar a la Ley del 13 de abril de 1869,⁶¹ al que se acompañó con un Reglamento publicado por el Gobierno el 30 del mismo mes.⁶²

La importancia de este Reglamento a parte de especificar la serie de obligaciones que tenían todos los habitantes para contribuir a la seguridad pública, es que se erige en

⁶⁰ Como recordaba Zarco, en la última vez que se había reunido con las comisiones, había propuesto que esas “fuerzas no se dedicasen más que al objeto de su instituto; y la razón que se me dio para no encontrar realizable ese pensamiento, fue que no se sabía de quien dependen tales fuerzas, porque no pasan revista. Con este motivo propuse que se pusiesen bajo la dependencia del ministerio de gobernación, teniendo fe y confianza en las buenas prendas del encargado de aquel ministerio”. Tovar, *Historia parlamentaria...*, op. cit., tomo 3, Sesión, 21 de enero de 1869, p. 1085.

⁶¹ Ver el anexo 4.

⁶² Este reglamento recogió gran parte de las disposiciones que con anterioridad había propuesto en su proyecto de policía el diputado Lemus en octubre de 1868 y del cual el ministro Iglesias retomó como parte de las medidas preventivas en su proyecto de diciembre del mismo año. Ver anexo 5.

principio, la competencia exclusiva de las autoridades políticas en el ejercicio de la policía de seguridad en poblado y despoblado, especificándose en ella además los casos de responsabilidad en que incurrían de no proceder conforme a la Ley del 13 de abril.⁶³ Por otro lado, todo el aparato de la fuerza pública —Guardia Nacional, Ejército, Policía Rural y estatal— quedaba obligada a prestar a las autoridades políticas, los auxilios necesarios cuando éstas lo solicitaran, siendo caso de grave responsabilidad para el jefe de la fuerza requerida, si no lo hiciera.

Así, con este Reglamento se pretendía establecer ciertos límites para evitar posibles abusos en la ejecución de sentencias contra salteadores y plagiarios, en particular, ante el riesgo de que los encargados de las fuerzas armadas y policiales, juzgaran y ejecutaran por cuenta propia sin dar conocimiento a las autoridades políticas, como en efecto sucedió al poco tiempo de ser promulgada la ley.

Pero veamos cuáles fueron los elementos que marcan y definen la postura asumida por los diputados en el contexto de los debates no sólo en el marco en que se dio esta ley sino en los posteriores congresos en que se discutió la vigencia de la misma.

2.2. Debates de las leyes de suspensión de garantías contra bandidos: 1869-1880

En el fondo de la problemática planteada por las leyes suspensivas, encontramos tres elementos importantes que aparecen íntimamente ligados: un primer elemento se refiere a los medios empleados por el Estado para proteger las garantías individuales, mismos que a

⁶³ Constituían casos de responsabilidad para las autoridades políticas: excederse del plazo de tres días dentro del cual los procesados podían presentar sus defensas; proceder contra ellos sin permitirles la presentación de pruebas; condenarlos sin la prueba requerida en la circular del 12 de marzo y ejecutar sin previo aviso a los salteadores y plagiarios no cogidos *in fraganti*; así como atentar contra las garantías de quienes no lo fueran.

su vez coadyuvarían a garantizar su propia legitimidad. Sin embargo, al entender las leyes suspensivas como mecanismos extraordinarios para hacer efectivas las garantías, como la vida, la propiedad y seguridad, nos encontramos ante una paradoja que debe ser comprendida en su doble dimensión: los derechos de la sociedad y los derechos del acusado conforme con los preceptos liberales de la igualdad jurídica. Si bien el Estado que empieza a erigirse, asume la responsabilidad de garantizar estos derechos como principio para asegurar su propia legitimidad, esto nos revela, por otro lado, la gran discusión sobre los derechos y garantías de los sujetos a quienes estaban dirigidas estas leyes. Esta doble complejidad es sin duda uno de los elementos centrales de la discusión sobre las leyes suspensivas contra ladrones y plagiarios.

Un segundo elemento derivado del anterior, tiene que ver con el proceso de monopolización de los aparatos de control coercitivo, como de las instituciones de administración de justicia. En efecto, éstos tendrán también una centralidad en las discusiones sobre estas leyes y, que puede ser sintetizado por la posición del sector de la minoría: demanda de mayores recursos y hombres para perseguir el bandolerismo y, mejora de la administración de justicia y del régimen penitenciario, como medios para garantizar la seguridad sin recurrir a los medios extraordinarios. Esto demuestra precisamente, que ante la debilidad del Estado manifestada en estos dos rubros, se justificaron constantemente estas medidas extraordinarias.

Y, por último, la problemática sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de estas leyes. A excepción de las últimas leyes de suspensión de garantías implementadas, la opinión de los diputados se dividió en dos sectores, uno *mayoritario* a favor de las leyes y otro *minoritario* impugnador de las mismas. Mientras éstos las atacaban por su

inconstitucionalidad, los primeros, al contrario, las defendieron por estar amparadas en el marco constitucional.⁶⁴

Pese a las diferencias existentes entre los dos sectores, era claro que cada uno apelaba a los preceptos constitucionales y de allí que se definieran como fieles seguidores de la Constitución. Sin embargo, a pesar de esta generalidad, es importante advertir una segunda diferenciación, pues encontramos en el sector de la minoría la expresión más acabada de apego y fidelidad a la Constitución de 1857, mientras que en el sector de la mayoría se hace visible el cuestionamiento sobre la infalibilidad de la misma y el carácter abstracto de algunos de sus principios consagrados en ella. Esta tendencia empieza a reflejarse desde la discusión de la primera ley en 1869 en el cuarto Congreso, pero se hace más evidente y clara a partir de los años de 1880.

Esto nos advierte de la transformación que se da en el transcurso de los años de 1869 a 1896 —años en que aparece la primera y última ley de suspensión de garantías—, lo cual nos lleva a retomar lo expuesto por Charles Hale, sobre la repercusión que tuvo en el pensamiento social liberal, la influencia del positivismo francés.⁶⁵

En efecto, como afirma Hale, el positivismo no fue más que una variable dentro del pensamiento liberal mexicano que contribuyó a su transformación y, los que la siguieron pusieron su acento —tal como en Francia— en los límites y defectos que la Constitución de 1857 tenía. Estas carencias, por lo tanto, la hacían inaplicable, además como advertían, estimulaba la revolución y la hacía proclive a la “dictadura”. Sin embargo —como asegura este autor—, los ataques que dirigieron a la Constitución, lo hicieron como

⁶⁴ Ver anexo 6.

⁶⁵ Hale, Charles, *La transformación del liberalismo.. op. cit.*, pp. 339-400.

constitucionalistas y no por ello dejaron de reconocer que “la Constitución de 1857 debía ser respetada y obedecida como ley suprema de la nación”.⁶⁶

Para los exponentes de la política científica, como lo fue Justo Sierra, las limitaciones y los defectos de la Constitución, se basaba en lo abstracto, metafórico e irrealizable de los principios liberales consagrados en ella, tales como los derechos del hombre y la soberanía popular, catalogándola como una “generosa utopía liberal”. En cuanto a la crítica a los derechos del hombre, Hale pone de relieve que para los seguidores del positivismo como Sierra y Cosme, esta “utopía” se daba por el énfasis puesto en la Constitución a los derechos individuales, que “consideraban un dogma exagerado, arbitrario y socialmente destructor, que se basaba en la fe más que en la experiencia y en la ciencia”. Incluso plantearon que la Constitución por ser una obra que emana de la sociedad, debía privilegiar los derechos de ésta y no de los individuos, menos aún de los derechos de los criminales, en este sentido, como afirmaba Sierra, “los derechos del hombre [estaban] supeditados a los derechos de la sociedad”.⁶⁷

Esta tendencia se hace visible en los argumentos que daba el sector de la mayoría en los debates sobre las leyes contra los ladrones y plagiarios. Ya hemos mencionado que para estos diputados, las leyes suspensivas representaban el medio más práctico para hacer efectiva la garantía de la seguridad, la cual no bastaba con las formas ordinarias establecidas por la Constitución. Esto significaba dar mayores facultades al Ejecutivo para hacer posible la materialización del sueño de la paz pública y el camino hacia el progreso y el bienestar de la “familia mexicana”.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 89-90.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 90.

Por su parte, para los liberales que impugnaron las leyes suspensivas, la Constitución era vista como la carta de salvación y el “remedio” no sólo a los problemas de la seguridad pública, sino de todos los conflictos que se suscitaran en la República, de allí su insistencia por defenderla y hacer llamados a su fiel observancia.⁶⁸ Es por esto, que las leyes suspensivas siempre significaron –en su postura- una franca violación a los preceptos liberales y a las garantías individuales consagradas en la Constitución, además de poner en riesgo el pacto social y hacer extensiva la “dictadura”.

Es importante señalar que un elemento esencial en que giraron las discusiones, se dio con respecto al juego de la balanza entre los límites de la libertad y los límites de la autoridad, o como señalara el diputado Alfredo Chavero, el límite entre “los derechos del pueblo y el derecho de la autoridad [...] entre las libertades y la autoridad misma”.⁶⁹ Para este diputado -claramente inclinado hacia la segunda-⁷⁰ la estricta delimitación de estas fronteras era condición indispensable para el logro de la paz y el orden, pues sin ellas, “de igual manera se [turbaban] [...] si la autoridad [invadía] el terreno de la libertad individual”, o por el contrario, “cuando el hombre abusando de sus libertades naturales, [invadía] el terreno de los derechos de la autoridad”.⁷¹

⁶⁸ Como planteaba Diego Lara en 1880 al oponerse a la aprobación de la ley de suspensión, si bien la Constitución no se había cumplido con “entera religiosidad” por obra de la “corruptela de los mandatarios” y por la frecuencia de las contiendas civiles, debía probarse que ésta era una “obra perfecta y de fácil observancia”. De allí, su llamado para contrarrestar los dicitos y anatemas que arrojaban los enemigos de la Constitución que no “perdían oportunidad de decir [...] que sus preceptos no [eran] más que irrealizables teorías ante el estado que México [guardaba]”. *Diario de los Debates*, 8º Congreso, tomo 4, Sesión, 7 de mayo de 1880.

⁶⁹ *Diario de Debates*, 12º Congreso, tomo 4, sesión 29 de abril de 1886.

⁷⁰ Es clara esta tendencia, cuando sin hacer una crítica explícita a la Constitución de 1857, se refiere de manera despectiva a la ausencia de estos límites estableciendo una diferencia entre el antiguo y el nuevo derecho constitucional, el primero imbuido de “los sistemas más absurdos y extravagantes” como definió al pacto social de Juan Jacobo Rousseau, y el segundo, sin especificar dichos límites, pero al cual se refirió de manera complaciente y positiva por haberlos establecido.

⁷¹ *Ibid.*

Esta balanza entre libertades y autoridad, refleja una de las dicotomías que existió en el seno mismo del liberalismo, entre los seguidores de una concepción del “constitucionalismo doctrinario” y los de un “Estado reformista fuerte”, como señala Hale.⁷²

En efecto, una de las críticas a la Constitución de 1857, se derivaba de la debilidad del Ejecutivo frente a la superioridad del Legislativo que había quedado establecida en la Carta fundamental. En este sentido se entienden las propuestas de reforma a la Constitución, que iban en dirección a fortalecer al poder Ejecutivo y por el otro a limitar las facultades del segundo. Así, para los positivistas mexicanos, defender de manera ciega el principio irreal de la soberanía popular y pretender que el Legislativo fuera el máximo representante de esta soberanía, daba los elementos para establecerse un poder despótico, de allí la insistencia porque se reinstaurara el Senado, que originalmente fue propuesta en la convocatoria a las elecciones por Sebastián Lerdo de Tejada en 1867,⁷³ momento histórico, que marca el camino después del restablecimiento de la República, hacia una tendencia para fortalecer la autoridad del Ejecutivo, pese a los límites establecidos por la Constitución.

Resulta claro que para el caso de la problemática planteada sobre las leyes de suspensión de garantías, las posiciones que se mantuvieron a en los Congresos en que se discutieron giraron en torno a esta dicotomía. Como ya se ha sugerido, para el sector de la mayoría, la legislación constitucional quedaba corta para la represión de los delitos de robo y plagio y, por ello favorecían medidas extraordinarias alternas que hicieran efectivo este objeto el cual debe verse íntimamente ligado a la seguridad pública. En tanto que la

⁷² Hale, *La transformación del liberalismo.. op. cit.*, p.23

⁷³ *Ibid.*, p. 43 y ss

minoría, consecuentes con la concepción constitucionalista doctrinaria, el problema que planteaban estos delitos debían ser reprimidos de acuerdo con las mismas disposiciones ordinarias y legales que ofrecía la Constitución.

Concientes del peligro que representaban estos delitos para la tranquilidad y seguridad pública, este sector, sin embargo, no se manifestaba en contra de dar los elementos necesarios al Gobierno Federal el cual tenía el deber y la responsabilidad de hacer valer la seguridad de los ciudadanos, sin embargo, era claro que estos elementos debían concederse dentro de los límites constitucionales, sin tener que recurrir a las facultades extraordinarias y a la suspensión de garantías. En este sentido, se observa que las propuestas de la minoría para responder al problema de la seguridad, giraron en torno al establecimiento de una mejor administración de justicia, establecer el sistema penitenciario, dar recursos económicos al Ejecutivo para fortalecer las fuerzas existentes como las policías rurales, las gendarmerías estatales y el mismo Ejército, lo cual no quiere decir que no hubiera coincidencia en este aspecto, con el sector de la mayoría.

Sintetizando, podemos decir que la visualización que tenía este sector para la represión del delito y hacer efectiva la garantía de la seguridad, sólo tenía dos opciones posibles de solución: a) el fortalecimiento de la acción del Gobierno Federal dentro de los límites constitucionales, esto es, sin el recurso de las facultades extraordinarias ni de la suspensión de garantías individuales; y b) dicho fortalecimiento debe verse interpretado, mediante el establecimiento y organización de la administración de justicia, incluido el sistema penitenciario y el fortalecimiento de las fuerzas de coacción legítimamente constituidas.

Lo anterior nos remite entonces, a la doble dimensión que reviste la problemática de la suspensión de garantías en el marco de proceso de formación del Estado: 1) los medios

empleados por el mismo para garantizar los derechos de los ciudadanos tales como la vida, la seguridad y la propiedad en el marco de un estado de derecho; y 2) el proceso de centralización de la esfera judicial y de los aparatos e instrumentos de control y coacción.

Ahora bien, si nos remitimos al anexo 6 podremos apreciar que los temas de mayor controversia giraron en torno a cuatro elementos que podremos agrupar de la siguiente manera:

1. La violación de las garantías individuales
2. Ataque a la soberanía de los estados
3. La administración de la justicia y los aparatos coactivos del Estado
4. La Ley como arma política

2.2.1. Violación a las garantías individuales

Uno de los temas más discutidos y polémicos durante todos los congresos en que se debatieron las leyes contra los ladrones y plagiarios, fue el tema traído por el sector de la minoría acerca de la inconstitucionalidad de las leyes por la violación a las garantías individuales que ellas implicaban: la inviolabilidad de la vida y el derecho a la defensa. Este debate trajo consigo la gran polémica acerca de la preeminencia de los derechos de la sociedad y/o los derechos de los individuos, que nos recuerda lo planteado por Sierra al decir que los derechos del individuo debían estar supeditados a los derechos de la sociedad, más aún tratándose de los derechos de los criminales.

Desde muy temprano, el sector de la mayoría hacía alusión al “derecho y al deber” que tenía la sociedad en aras de su propia conservación de liquidar a los ladrones y plagiarios.⁷⁴ En efecto para este sector, la existencia de estos delitos constituían un “mal gravísimo” que ponía en peligro la existencia misma de la sociedad y, para responder al gran desafío que representaban era necesario recurrir a medidas extremas y pragmáticas que hicieran efectiva la garantía de la seguridad y alejaran asimismo el riesgo de que particulares o grupos ejercieran justicia por mano propia.

De igual manera, la ley de suspensión de garantías contra ladrones y plagiarios, constituía en su conjunto una medida a la vez correctiva y preventiva por el temor que inspiraba, como lo hacía ver el diputado Chavero en respuesta a los detractores de la ley quienes sustentaban que sólo con una ley penal —en alusión al Código Penal— se “debía corregir y buscar la regeneración del criminal”.⁷⁵

La “eficacia” que las leyes habían demostrado en la contención de los delitos como el plagio, tantas veces halagada por el sector de la mayoría, no significaba un gran avance para los impugnadores de la ley y por lo tanto no justificaba de manera alguna la suspensión de las garantías a estos individuos en aras de salvar a la sociedad, pues como argumentaba el diputado Mata en 1886:

⁷⁴ Así por ejemplo, en mayo de 1871 el diputado Cañedo, miembro de la Comisión dictaminadora al dar argumentos del mal estado que guardaban el comercio, la agricultura, la industria, la inseguridad en los caminos, reconocía como una de las principales causas de estos males: “al terror que [inspiraban] los ladrones y plagiarios, esos monstruos que la sociedad [tenía] el derecho y el deber de liquidar en aras de su propia conservación. [...] De no ser así, los pueblos, los ranchos y hasta los individuos, se verían estrechados a hacerse justicia por sí mismos; porque el problema de ser o no ser, [reclamaba] una resolución pronta y decisiva y que no se [prestaba] a discusiones más o menos ingeniosas de un orden puramente abstracto. *Diario de los Debates*, 5º Congreso, Sesión, 2 de mayo de 1871.

⁷⁵ Tal como exponía Chavero, si bien “el bandolerismo no se suprime con correctivos [...] esta ley corregirá por el temor y prevendrá el mal [...] El sistema no es nuevo en el mundo [...] El temor es una gran corrección: ya lo hemos visto con las leyes de suspensión de garantías para los plagiarios: los plagios cesaron [...] el temor es una medida preventiva”. *Diario de los Debates*, 12º Congreso, tomo 4, Sesión, 29 de abril de 1886.

No es cierto, que el éxito justifica todo; no es cierto que el único argumento que hacen valer los amigos de la ley, sea la convicción que tienen de que expedida esta ley, cesarán los delitos [...] han pasado ya los tiempos en que la sociedad lo era todo y nada el individuo; en que la sociedad era un dios implacable en cuyas aras se sacrificaba todos los derechos de justicia; hoy [...] la humanidad ha avanzado mucho en su camino y repugna como bárbara estas doctrinas; hoy si bien en circunstancias anormales, suspende las garantías el individuo, en otras circunstancias en que no se encuentra autorizada esta suspensión, establece, y de una manera incontestable, que la sociedad tiene derechos, pero también los tienen el más miserable de sus individuos.⁷⁶

Es claro, que este sector siendo consecuente con una concepción doctrinaria de la Constitución, reivindicaba las garantías individuales de los acusados acordes al precepto de la igualdad jurídica, pero además porque como la Ley fundamental lo hacía explícito, la suspensión de garantías se justificaban sólo cuando se dieran casos de grave perturbación de la seguridad y la tranquilidad pública, con “excepción” de aquellas que aseguran la vida misma, tal como lo preveía el Artículo 29.⁷⁷ En este sentido, los delitos de plagio y robo no constituían ningún peligro para la sociedad y de ahí su presión para que se consideraran como delitos comunes. Sus argumentos a favor de la inviolabilidad de la vida llevó a que propugnaran por la abolición de la pena de muerte, la cual se convirtió en una de la banderas políticas de este sector.

Por ahora, detengámonos un poco en la controversia que se suscitó desde un inicio en que se pretende extender la pena de muerte para los delitos de plagio en la Ley de suspensión de garantías. En efecto, tal como aparece el Artículo 23 constitucional,⁷⁸ el

⁷⁶ *Ibid.*, Sesión, 28 de abril de 1886

⁷⁷ Art. 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo [...]. “Constitución de 1857” en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales.*, *op. cit.*, p. 610.

⁷⁸ Art. 23. Para la abolición de la pena de muerte, queda a cargo del poder administrativo el establecer, a la mayor brevedad, el régimen penitenciario. Entre tanto, queda abolida para los delitos políticos, y no podrá extenderse a otros casos más que al 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 que definiere la ley. *Ibid.*, p. 610.

delito del plagio no estaba previsto como causa de la pena capital. Dicha pretensión por incluirla despertó una férrea impugnación por parte de la minoría que alegaba su inconstitucionalidad por la flagrante violación que se hacía a la Constitución de 1857 al no preverse la máxima pena para un delito que no aparecía en el texto constitucional.

Así, para algunos diputados como Guillermo Prieto, la adición que se hacía al Artículo 23 al considerar el plagio como uno de los delitos que merecían la pena capital, ponía en grandes dificultades a la legislación y por lo tanto llevaba a la violación de la Constitución. Pero además, era claro que no se podía considerar al plagio en una categoría superior a la de la piratería, a la del incendiario y homicida y agregaba que,

[...] si para estos criminales concede ciertas prerrogativas la ley [...], si se ha reconocido que para estos mismos criminales fueron las garantías, porque ese criminal es al fin un hombre, porque nosotros no tenemos poder de expulsarlo de la sociedad humana, porque no podemos borrarle de la frente el sello de hombre que Dios le imprimió, no debemos condenarlo a una cacería salvaje, dando estas leyes que tanto nos deshonrarían [finalmente] no podemos desnudarlo de las garantías anexas a la inviolabilidad de la vida humana”.⁷⁹

Hay que tener en cuenta sin embargo, que si abogaban por la inviolabilidad de la vida de los “delincuentes” en este caso, no era menos cierto, que la vigencia de la pena de muerte establecidas en el Artículo 23, contravenían todos los principios de la “civilización” acordes con el siglo XIX. Por su parte los defensores de la ley, recurrían al hecho histórico aparente de que para el año de 1857 en que se promulgó la Constitución, se desconocía el delito del plagio y por ello no había quedado estipulado en aquel artículo.

Así vemos que en el centro de la discusión, está en lo que unos y otros entendían por delitos graves y si eran atribuibles a la suspensión de garantías. Para despejar tal disyuntiva,

⁷⁹ *Diario de los Debates*, 8º Congreso, tomo 2, Sesión, 27 de abril de 1876.

tanto unos y otros recurrían al Artículo 29 de la Constitución, aunque lejos de dar solución, atizaba aún más el debate.

Los impugnadores de la ley, apelaban a la contundencia en que se establecía las condiciones para hacer aplicable la suspensión de garantías, las cuales eran única y exclusivamente: la invasión y la perturbación grave de la paz pública, situaciones que distaban de ser aplicables a los delitos de robo y plagio y, por ello estos delitos no constituían un delito grave a la sociedad. Por otro lado, era evidente que las facultades para la suspensión de garantías sólo eran posibles a excepción de las que aseguraban la vida del hombre. Esto último se presenta para la minoría como el elemento más consistente que tenían para impugnar la ley.

Por su parte, los defensores de la ley o la mayoría, hacían especial énfasis en la frase “*y cuales quiera otros*”, que aparecía en el mismo artículo, situación que dejaba abierta cualquier posibilidad para suspender las garantías individuales, no sólo en los casos de plagio, sino ante eventuales peligros que pudieran poner en riesgo “la existencia de la sociedad”.

Es muy sugerente observar en el discurso del sector de la mayoría la connotación que se les atribuye a los ladrones, plagiarios y bandoleros. Muchos de los legisladores calificaban a estos delincuentes con adjetivos peyorativos como “plaga horrenda”, “cangro”, “cáncer”, “lacra”, y “enfermedad social”, entre otros. En consecuencia, para muchos de estos diputados, no podía concederse ninguna garantía a estos “enemigos de la sociedad”, de allí que la pena de muerte y la violación a sus garantías fuera el justo tratamiento que merecían. En general, éstos configuraban un síntoma de la descomposición moral de la sociedad llegando incluso a constituir un problema de salud pública, sin hacer mella de las causas de tipo socio-económicas que pudieran dar origen a estos delitos. La

pobreza y la miseria, contrario a lo que argumentaban los impugnadores de la ley, no eran la causa principal del incremento de estos delitos, sino -a parte de la descomposición moral-, también lo eran la falta de policía que no los prevenía y la impunidad de que gozaba la administración de la justicia.

Para la minoría, si bien convergían en esto último, no obstante en su discurso se apartaba mucho más de la concepción moral y subjetiva del origen de los delitos, haciendo énfasis en las causas de índole socio-económicas. De esta manera, veían en el conjunto de reformas de este tipo, como un paso certero no sólo hacia la mejora moral, sino material de la sociedad y de allí como solución para prevenir los delitos. Como advertía el diputado Prieto: “El día que se proteja la instrucción, el día que se procure trabajo a los ciudadanos, ese día será el día que con mayor eficacia se corrija el plagio”⁸⁰

En este sentido se dirigía también la propuesta de Zarco para reforzar los mecanismos preventivos, sin tener que recurrir a la suspensión de garantías, pero además como paso fundamental para abolir la pena de muerte. Es interesante ver que como Zarco, muchos otros liberales consecuentes con este razonamiento, no creían en la teoría de la pena capital como parte del derecho que tenía la sociedad para resarcir el daño causado.

[...] Según la teoría que ha estado siempre en nuestra conciencia, la sociedad que tiene el derecho de hacer la guerra en su propia defensa contra enemigos exteriores o interiores, no tiene derecho de dar la muerte al criminal vencido, humillado, aislado, y tal vez arrepentido, porque la sociedad no debe vengarse, no debe tener iras ni rencores contra el culpable, tiene medios sobrados de defensa, sin necesidad de apelar a la muerte, y tiene también el deber de mejorar la condición moral de los delincuentes y de ofrecerles medio de regeneración. Este deber es más arduo y más difícil de cumplir, que la operación sencillísima de mandar matar a un reo en la horca, que para mengua de la civilización se levanta todavía en las plazas públicas.⁸¹

⁸⁰ *Diario de los Debates*, 8º Congreso, tomo 2, Sesión, 27 de abril de 1876.

⁸¹ “La pena de muerte” en *El Siglo XIX*, 30 de enero de 1868. Como argumentaba Zarco, para disminuir la criminalidad y para corregir a los delincuentes y regenerarlos, se necesitaba algo más humano que el “brutal aparato de la horca”. Y para ello no se necesitaba más que implementar un “vasto sistema de educación pública”, se necesitaba “pensar en la escuela antes que en la cárcel”. Pero además, en forma de denuncia se iba contra todas las formas de imposición y explotación que sufrían las clases populares, al decir que había

Al contrario de los liberales de la tendencia positivista, creían en la reparación del daño, la regeneración del delincuente y, para ello no sólo era necesario la realización de mejoras sociales y económicas, sino también, establecer de manera urgente el sistema penitenciario, graduar las penas de acuerdo con el delito y, no menos importante, realizar una estadística criminal que proporcionara información a fin de contribuir a explicar el origen y causa de los delitos, lo cual a su vez daría mucha luz para hacer la reforma que tanto se necesitaba en materia de legislación penal.

Es importante resaltar, que dentro del discurso de la minoría se hace referencia a una dimensión de carácter clasista contenida implícitamente en las leyes de suspensión, en el sentido de que éstas estarían dirigidas y afectarían sólo a las clases más pobres y desvalidas de la población, ubicándolas además en un estado de total indefensión y vulnerabilidad al ser objeto de abusos cualquier autoridad. Tal era el sentir, por ejemplo, del diputado José Diego Lara, cuando señalaba que el “decretar la última pena para los ejecutores del simple plagio, [equivaldría] a que el Congreso [protegiera] más a las clases acomodadas que al pueblo pobre, para quien no [había] respetos ni a su libertad ni a su vida”, pues qué más daba —ironizaba— si fácilmente las perdía en la calle como en la leva, en los cuarteles como en las guerras civiles.⁸²

De allí la gran injusticia, pues a los delitos que hoy podremos llamar como de “cuello blanco” como la corrupción, el peculado, el contrabando, violación del sufragio público,

que “librarlas del yugo del fanatismo, proporcionarles trabajo [...] cuidar que no [fueran] explotadas por la avaricia de los ricos” arrancarlos de las “exacciones del cura [...] de la servidumbre” del alcalde y el hacendado y, en fin de los horrores de la leva.

⁸² *Diario de los Debates*, 9º Congreso, tomo 4, Sesión, 7 de mayo de 1880.

delitos que por su gravedad afectaban el “corazón de las instituciones liberales” y que eran ejecutados por “altas dignidades”, para éstos no existía ninguna sanción.⁸³

Así pues, las referencias de este tipo, por parte del sector de la minoría apuntaban a una dimensión mucho más amplia y compleja del origen y el remedio de los delitos, pero no sólo de aquellos que se catalogaban como delitos de orden común en los que ubicaban al robo y al plagio, sino también de aquellos que implicaban delitos de las más altas a las más bajas esferas de la administración pública y la justicia.⁸⁴ Así se entiende lo que decía Félix Romero en 1880, cuando planteaba que la suspensión de garantías no constituía un “remedio para destruir al bandidaje”, pues a través del tiempo y en todas las circunstancias, “los crímenes en su más amplia esfera sólo se [habían] corregido moralizando las costumbres públicas y sobre vigilando la administración pública, desde el más alto de los tribunales hasta el jurado del pueblo”.⁸⁵

Así, los llamados a la educación, al trabajo, a la moralización de las costumbres públicas y de la prácticas políticas, así como al ejercicio de una vigilancia en los diferentes niveles de administración de la justicia, convergen hacia una dimensión mucho más amplia de las causas estructurales de la delincuencia en todos sus niveles y sus posibles soluciones. De allí, que apuntaran por esto mismo hacia exigencias por modernizar las instituciones y

⁸³ *Ibid.*, Zamacona, Sesión, 26 de mayo de 1880. En ese mismo sentido pero ya en 1886, el diputado Díaz Mirón preguntaba, si no se podía declarar también como salteadores de caminos con pena capital, a los “malos gobernantes, a los diputados perjuros, a los empleados rapaces, a los jueces prevaricadores y deudores recalcitrantes, haciendo de México un paraíso del hombre”. *Diario de los Debates*, 12º Congreso, tomo 4, Sesión, 28 de abril de 1886.

⁸⁴ En especial frente a este último, los reclamos y exigencias de este sector, se dirigían en torno a que se depurara e hiciera más eficiente el ejercicio de los funcionarios encargados de ejercer y procurar justicia, pues como anotaba el diputado Díaz Morón: “si los jueces [eran] morosos e ineficaces, si las dilaciones en los procesos [dependían] más bien de la incuria de los magistrados que de las precauciones del Código” y si en verdad importaba poner freno al pillaje, no quedaba más que depurar los tribunales, recomendarles mayor energía y eficiencia en sus procedimientos, reduciendo las tramitaciones hasta donde las exigencias de la equidad y la justicia lo permitiera, en fin habría que hacer todo, “menos poner en peligro la vida del inocente, del idiota, del loco”. *Ibid.*

⁸⁵ *Diario de los Debates*, 9º Congreso, tomo 4, Sesión, 26 de mayo de 1880.

los aparatos del Estado a fin de hacer efectivos los derechos del ciudadano y del hombre, entre ellas la inviolabilidad de la vida, el derecho a la defensa y la seguridad, sin tener que recurrir a medios extremos como las leyes en mención, que de paso violaban la Constitución.

2.2.2. Ataque a la soberanía de los estados

Otro tema de gran discusión que despertó la oposición de la minoría a las leyes contra ladrones y plagiarios fue la violación a la soberanía interna de los estados que éstas implicaban, sin embargo hay que anotar que las discusiones más acaloradas al respecto, se dieron sobre todo durante el transcurso de los siete años que tuvo vigencia continua, es decir desde 1869 hasta 1876.

Frente a la violación de la soberanía estatal que implicaba las leyes, los diputados opositores invocaban al Artículo 40 de la Constitución que preveía que éstos eran libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. De manera que correspondiéndole a éstas la calificación de los delitos y siendo la persecución de ladrones y plagiarios en cada entidad, una medida de policía interior, no podía la Federación atribuirse tales facultades. Esta atribución implicaba por lo tanto la trasgresión del pacto federal consagrado en la Constitución del 57.⁸⁶

⁸⁶ En este sentido es ilustrativa la interpelación que hacía el diputado Alcalde a la Cámara en 1869: “¿Con qué facultad se abroga la federación el derecho de conocer en toda la república de los crímenes de plagio y robo? ¿Por qué los jefes de la fuerza armada de la federación, ha de ir a los Estados á fusilar á los plagiarios y a los ladrones? ¿No tienen los estados poderes locales, que repriman y castiguen como lo crean conveniente y eficaz todos los delitos del orden común? ¿Son tan ineptos esos poderes, que tengan que constituirse los de la federación sus mentores o tutores para dictarles las leyes en todo? ¿Dónde está la soberanía de los estados? ¿Qué queda del pacto federal?”. Tovar, *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, tomo 3, Sesión, 21 de enero de 1869.

Para los defensores de la ley, éste argumento parecía infundado y recurrían para defenderla al Artículo 29 para alegar su constitucionalidad y su carácter federal, pues se trataba de dar solución a una situación de gravedad que ponía en riesgo a la sociedad y la salud pública del país. Como afirmaba el diputado Cañedo: “Siendo pues, así que esta ley contra ladrones y plagiarios emana del Artículo 29 de la Constitución General, resulta que tendrá toda la fuerza de una ley federal, y por lo tanto deberá ser acatada y cumplida en toda la extensión de la república”.⁸⁷ Pero además, para este diputado, la medida no era nueva, pues ya muchos de los estados habían expedido leyes aún más severas que la que se proponía y, en cierta manera existía el consenso en la mayoría de las entidades federativas para que se expidiera una ley general de este tipo.

Con respecto a la alusión que hacía Cañedo de las legislaciones estatales que habían promulgado sus propias leyes en materia de bandidaje, importa resaltar el caso que suscitó el gobernador de Jalisco, Antonio Gómez Cuervo en 1868, dando origen a una gran polémica que puso a discusión las competencias de los poderes, en cuanto a suspensión de garantías.

Como ya se ha mencionado, durante los primeros meses de 1868 muchas entidades estatales promulgaron sus propias legislaciones contra el bandolerismo para restablecer la seguridad en sus territorios. Esta difusión de medidas extraordinarias suscitó a la vez una serie de denuncias que dio paso a diversos juicios de amparo, en este caso particular, como las que se levantaron en Jalisco a favor de cinco individuos que fueron juzgados y

⁸⁷ *Ibid.* Como en efecto sucedió, todos acataron la ley. Veracruz, fue el único estado que entabló un recurso de controversia en contra de esta ley alegando la violación a su soberanía, la cual no prosperó.

sentenciados a pena de muerte de acuerdo con la ley que había promulgado la legislatura de ese estado.⁸⁸

Al no suspenderse las ejecuciones, como lo prevenía la sentencia dictada por el juez del Distrito de esa entidad, se acusó ante el Congreso al gobernador Gómez Cuervo por violación a las garantías individuales y constitucionales,⁸⁹ por incumplimiento y desobediencia a los tribunales judiciales y por violar el pacto federal.⁹⁰ Ante el grave atropello que esto significaba y por las constantes denuncias y llamados que la opinión pública hacía ante la proliferación de este tipo de medidas dictadas a nivel local, el Secretario de Gobernación Ignacio Vallarta, emitió la Circular del 12 de abril de 1868, ordenando la estricta observancia de la Constitución y el pleno cumplimiento de las resoluciones del Poder Judicial sobre amparo de garantías individuales.⁹¹

En dicha circular se recuerda además, la competencia exclusiva del Ejecutivo para suspender las garantías individuales al mencionar que, “ninguna autoridad de cualquiera clase o categoría que sea, puede alegar, para atentar contra las garantías individuales, que

⁸⁸ La ley contra salteadores y plagiarios del estado de Jalisco, fue decretada el 31 de enero de 1868 y las ejecuciones fueron realizadas el 24 de febrero.

⁸⁹ En cuanto se inició el proceso del juicio de Gómez Cuervo ante el Congreso, fue nombrado Emeterio Robles Gil, como gobernador sustituto del estado de Jalisco.

⁹⁰ En gran parte, las acusaciones provinieron de un sector de la misma legislatura contraria al gobernador Gómez Cuervo -desde las mismas elecciones que lo habían nombrado gobernador-, así el conflicto al parecer también tenía un tinte político. Según, un corresponsal del *El Siglo XIX* que hacía la crónica de ese estado, sus detractores lo acusaban de “ignorante, sin antecedentes políticos, que su elección por lo mismo no era obra de la opinión y de la voluntad general; que su torpeza le hacía incapaz para llevar las riendas del gobierno, que su liberalismo era dudoso y que había servido de munícipe en Tequila en tiempos del Imperio, cargo que nunca se había llegado a probar”, “Revista de los Estados. Correspondencia. Jalisco” en *El Siglo XIX*, agosto 29 de 1868.

⁹¹ Como se mencionaba en esta circular al hacer referencia del caso de Jalisco, “por una lamentable desgracia, el poder judicial, supremo regulador de todos los poderes constitucionales, y cuyas resoluciones son obligatorias para todas las autoridades, no sólo no ha sido acatado como debiera, sino que en muchos casos ya se le ha negado toda obediencia de parte de las autoridades, sin explicar siquiera los motivos de su conducta”, así para evitar los graves abusos de poder que se estaban dando, el presidente de la República ordenaba que se recordara a todas las autoridades, que estando plenamente vigentes las leyes, “están obligados a respetar y hacer cumplir las resoluciones del poder judicial sobre amparo de garantías individuales, sin que razón o motivo alguno puedan excusar del delito que se comete infringiendo la Constitución”. Dublán, Manuel y José Ma. Lozano. *Legislación mexicana o colección...*, op. cit., tomo XIX, pp.298-300.

obedece leyes u órdenes que a la Constitución sean contrarias. No pudiendo suspender esas garantías más que el presidente de la República de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, según el Artículo 29 de aquella ley suprema”.⁹² De no ser así, el gobierno estaba resuelto a exigir la responsabilidad de los funcionarios que infringieran la Constitución. Con lo anterior se puede ilustrar el reclamo del monopolio exclusivo del Poder Federal, de una de sus facultades coactivas, como lo eran las atribuciones que constitucionalmente le fueron depositadas para la suspensión de garantías.

Ahora bien, como reacción a la Circular y, en defensa del gobernador, la legislatura de Guadalajara emitió un decreto el 21 de mayo, en el cual reclamaba el derecho que le asistía a los estados para dictar sus propias medidas en materia de seguridad, incluso si estas medidas significaban la suspensión de algunas garantías.⁹³ Y argumentaban que “si las legislaturas no tuvieran este derecho, la soberanía de los estados no existiría, supuesto que aun para proveer a su conservación tendrían que recurrir al gobierno federal”.⁹⁴ Por último, advertían el inicio de un proceso de *controversia* y exhortaban a las demás legislaturas para que se unieran a la defensa de “los derechos de los cuales se [trataba] de privarlos por medio del Congreso de la Unión, al negarles que [pudieran] legislar, suspendiendo algunas garantías cuando la necesidad así lo [reclamaba]”.⁹⁵

⁹² *Ibid.* Si bien, el gobierno reconocía que habían localidades en que el orden público estaba alterado ya por movimientos revolucionarios o por gavillas de bandoleros, en dicho caso los gobernadores estatales si no creyesen bastante la suma de facultades constitucionales que tenían para mantener la paz, podían recurrir a las autoridades correspondientes pidiendo previa la justificación de hechos que determinaba el Artículo 29, la suspensión de garantías en el territorio de su mando.

⁹³ “Noticias Nacionales, Jalisco” en *El Siglo XIX*, 26 de mayo de 1868. Aunque el decreto reconocía las atribuciones del poder federal en materia de suspensión de garantías consagradas en el Artículo 29 constitucional, también lo era que “cuando se trata de un peligro inminente en un Estado o de reprimir violentamente a los criminales, las legislaturas deben tener el derecho de dictar las medidas necesarias para cortar el mal, aunque esto importe en cierta manera que algunas garantías sean suspendidas respecto de los delincuentes”.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.* De acuerdo con los argumentos de la legislatura de Guadalajara en defensa del gobernador Gómez Cuervo, importaba el inicio de una controversia entre el estado y la federación que debía decidirse con arreglo

Sin embargo, la actitud de esta legislatura despertó reacciones críticas, como la de Francisco Zarco, en quien nos vamos a detener un poco puesto que sus observaciones resultan ser muy esclarecedoras al respecto.

En primer lugar, Zarco señalaba que la iniciativa de la Legislatura de Guadalajara resultaba ser “muy grave”, pues significaba lanzarse a la vía inconstitucional que subvertía una de las bases fundamentales del sistema político mexicano, como lo eran “la supremacía de la Unión y la Ley Federal”.⁹⁶ En cuanto al derecho que ésta alegaba para suspender las garantías, Zarco, si bien reconocía que la Constitución del estado de Jalisco autorizaba a la legislatura a conferir facultades extraordinarias al Ejecutivo, no obstante esto de ninguna manera podía significar que pudiera suspender las garantías aseguradas por la Constitución General. En este sentido, “si los estados pudieran decretar tal suspensión y legislar en materia de garantías individuales, la Unión no existiría más que de nombre, se relajarían los vínculos de la nacionalidad y sería casi superflua la existencia de los poderes generales”, los cuales serían “reducidos a la completa nulidad”.⁹⁷

De esta manera, sin desconocer que la soberanía de los estados debía ser completa en cuanto a su régimen interior, para lo cual en nada tenía que intervenir la federación, no obstante y en consecuencia con el principio federal, era esta última quien tenía la obligación de “cuidar que en todos y cada uno de los estados” se observara la Constitución federal. Tal es el énfasis con que resaltaba este principio, que Zarco advertía sobre las

al artículo 98 de la Constitución general, siendo en este caso la Suprema Corte de Justicia la instancia que debería resolver el conflicto entre poderes. En efecto, la figura de controversia contenida en este artículo constitucional menciona: “Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de controversia que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte”. “Constitución de 1857. Sección III, *Del poder judicial*” en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales...*, op. cit., p. 622.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.* Es importante resaltar, que si bien la suspensión de garantías era exclusiva del Ejecutivo, las legislaturas estatales tenían la facultad de conceder facultades extraordinarias a los gobernadores, siempre y cuando, no atacaran ni suspendieran las garantías establecidas por la constitución general.

peligrosas consecuencias que podían traer una mala “interpretación de la soberanía local” y “la exageración de los derechos de los estados”, como quedaba demostrado en los hechos, la guerra civil protagonizada por la república vecina.⁹⁸

Por todo lo anterior, era evidente que en la acusación y en el juicio de Gómez Cuervo no existía conflicto ni controversia entre federación y estado, simplemente constituía un “caso común de responsabilidad” que debía resolver el congreso erigido en Gran Jurado.⁹⁹ Ahora bien, por la complejidad del mismo es importante matizar que si bien el Congreso tenía el deber de someter a juicio al gobernador Gómez Cuervo, no obstante y, de ahí la aclaración, dicho juicio “de ninguna manera [implicaba] declaración sobre actos de las legislaturas —es decir— los decretos de éstos no [eran] revisables por el Congreso de la Unión”, acorde con el principio de la soberanía interior de los estados.

De allí, que el gobernador no fuera acusado en sí por la ley de suspensión de garantías que había sido promulgada por la legislatura de Jalisco,¹⁰⁰ sino por haber desacatado la

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Como lo estableció la Constitución de 1857, en los juicios de responsabilidad: “Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, [eran] responsables por los delitos comunes que [cometieran] durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que [incurrieran] en el ejercicio de ese mismo encargo”. Pero además y, en el caso particular de los gobernadores de los estados, también lo serían por “infracción de la Constitución y las leyes federales” (Art. 103). En los casos en que los delitos fueran oficiales, el Congreso erigido en Gran Jurado, actuaría como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. De esta forma, si el jurado de acusación declaraba por mayoría absoluta de votos la culpabilidad del acusado, éste sería inmediatamente separado de dicho cargo y sería puesto a disposición de la Suprema Corte, quien resolvería “con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, [procediendo] a aplicar por mayoría absoluta de votos”, la pena que la ley designara (Art. 105). Precisamente, en ausencia de esta última, el juicio de Gómez Cuervo terminó a su favor. “Constitución de 1857. Título IV, *De la responsabilidad de los funcionarios públicos*” en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales...*, *op. cit.*, p. 624.

¹⁰⁰ Pues en tal situación, como argumentaba Zarco, si de estas leyes y decretos resultaban ataques a las garantías individuales, la ley ofrecía el recurso de amparo. En efecto, aunque pareciese contradictorio, en lo estrictamente formal de acuerdo con la Constitución, en los casos en que por “leyes o actos de cualquier autoridad que violaran las garantías individuales”, estaba previsto el juicio de amparo, en el cual, todos los juicios [...] se [harían] a petición de la *parte agraviada*, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico [...]. La sentencia [sería] siempre tal, que sólo se ocupe de *individuos particulares*, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer *ninguna declaración general* respecto de la ley o acto que la motivare” (Arts. 101 y 102). *Ibid.*, Sección III, *Del poder judicial*, pp. 623-624. Las cursivas son mías.

orden de amparo dictada por el juez de Distrito. En este sentido lo fundamental a resolver por el Congreso, era como afirmaba Zarco, si el gobernador había “[atropellado] o no la justicia federal” y si había “[violado] o no la Constitución al desoír y desobedecer el auto de amparo del juzgado del Distrito” dado a favor de los sujetos que fueron fusilados aún después de haber sido protegidos por la “justicia de la Unión”. Ante tal situación, era pues evidente el principio en que los gobernadores “debían inclinarse ante los fallos y resoluciones de los tribunales de la federación”, siendo pues, la justicia federal en su máxima expresión la “encargada de aplicar la ley de la Unión”.

Ahora bien, de todo lo anterior podemos discernir dos elementos del caso Gómez Cuervo. Por un lado, la cuestión sobre la atribución o no que tenían los estados y sus legislaturas de promulgar leyes de suspensión de garantías y, por el por otro, el desacato a una orden de amparo derivada de la ejecución de dicha ley. En cuanto al primero, quedaba por descartado cualquier intento de iniciar un proceso de controversia entre federación y estado. Además, en tal dirección estaba encaminada la Circular del 12 de abril, emitida por el ministro de Gobernación que resolvía cualquier duda, reafirmando la total y absoluta atribución del poder federal que sólo éste tenía para suspender las garantías tal y como estaba previsto por el artículo 29. En segundo lugar, tenemos el desacato a la orden de amparo emitida por un juez de distrito, hecho que puso en situación de culpabilidad al gobernador Gómez Cuervo, por violar la Constitución y haber desestimado la justicia federal.

Por lo pronto, no pasó a mayores el conato de controversia que inició la legislatura de Guadalajara y por lo visto ningún estado secundó sus exhortos. Sin embargo, con respecto al juicio de Gómez Cuervo, el gran jurado del Congreso lo declaró culpable por violación a

la Constitución y a la Ley Federal sobre juicios de amparo.¹⁰¹ Como planteaba Zarco, al analizar del resultado del juicio, no había nada que pudiera disculpar a Gómez Cuervo en lo estrictamente judicial, como tampoco no había nada que pudiera inculpar al Gran Jurado, el cual había obrado dignamente al desentenderse de consideraciones políticas, pues no se había detenido ante las amenazas que se hacían a la “sordina de una revolución en Jalisco, que hubiera podido tomar grandes proporciones”, sí se tenía en cuenta que el acusado contaba con el apoyo de las tropas que mandaba el general Corona.¹⁰²

Parecía ser muy acertada la resolución del Congreso, pues con ello se demostraba que los principios de “igualdad, democracia y respeto a las leyes no eran letra muerta”, pero además, significaba un gran triunfo para el Poder Judicial Federal, “órgano regulador y moderador de todos los poderes y máximo protector de las garantías individuales”. En este sentido, la decisión del Congreso casi significaba un estímulo y un reconocimiento a la independencia tantas veces cuestionada y reclamada del órgano judicial y, en particular, de aquellos órganos que a nivel local procuraban justicia, como eran los juzgados de Distrito que en varias ocasiones, sin que ésta fuera la excepción, se pronunciaron a favor de los acusados. Con esto quedaba demostrado para Zarco, el gran acierto de los constituyentes del 57 al establecer la institución del amparo y la gran innovación del derecho constitucional que había tenido completo desarrollo en la Ley Orgánica del 26 de noviembre de 1861 al arreglar los procedimientos de los mismos.¹⁰³

No obstante, esta victoria sería corta al tropezar con la falta de una ley de responsabilidades para los funcionarios públicos, como incluso había previsto Zarco, ante

¹⁰¹ La culpabilidad de Gómez Cuervo se aprobó por 114 votos contra 25. “Noticias Nacionales. Gran Jurado” en *El Siglo XIX*, 29 de mayo de 1868.

¹⁰² “El enjuiciamiento del gobernador de Jalisco” en *El Siglo XIX*, 17 de junio de 1868.

¹⁰³ *Ibid.*

lo cual sólo cabía esperar la propia destitución del gobernador y así, por lo menos, “corregir los abusos y vindicar el respeto a la ley y a la Constitución”,¹⁰⁴ solución que tampoco se materializó.

En efecto, al pasar el caso a la Suprema Corte de Justicia para dictar la sentencia — siendo su presidente Sebastián Lerdo de Tejada—, se falló a favor del gobernador, precisamente teniendo como principal causal la ausencia de una ley especial que regulara los delitos oficiales y graduara sus penas. La Corte se mostró benevolente con el gobernador, al compurgarle la pena por el tiempo que llevaba de suspensión en el cargo y por los “demás padecimientos sufridos”. En consecuencia, quedaría en absoluta libertad y repuesto en su cargo de gobernador constitucional del estado de Jalisco.¹⁰⁵

El fallo de la Corte generó una nueva polémica y produjo una división en la prensa de los que estaban a favor o en contra de la sentencia absolutoria.¹⁰⁶ Entre estos últimos, por ejemplo *El Siglo XIX* que en palabras de su director, argumentaba que era triste reconocer que la Suprema Corte había faltado a su deber, violando la Constitución al “haber fundado su sentencia en ninguna ley expresa” y, porque se había “desnaturalizado las atribuciones de simple jurado” que eran las únicas que le competían.¹⁰⁷ En adición, era lamentable que el principio de la responsabilidad —“base de las instituciones republicanas”— se había echado por tierra, convirtiendo así “el enjuiciamiento de los funcionarios públicos en

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ “Noticias Nacionales. La sentencia de Gómez Cuervo” en *El Siglo XIX*, 1º de septiembre de 1868. La sentencia fue dictada el 22 de agosto. En esta determinación, jugó un papel importante el defensor del gobernador, Alfonso Lancaster Jones, quien era su secretario antes de pasar a ser su abogado. Posteriormente se le verá como diputado federal e incluso como presidente de la Cámara de Diputados en la década de 1890.

¹⁰⁶ A parte de *El Siglo XIX*, se encontraban en contra los periódicos *El Constitucional*, *El Globo*, y *El Monitor* estaba dividido.

¹⁰⁷ “Censura de la Suprema Corte de Justicia” en *El Siglo XIX*, 6 de septiembre de 1868.

verdadera farsa, y [dejando] a la sociedad sin amparo contra el abuso y contra las arbitrariedades del poder”.¹⁰⁸

A partir de este suceso, se pueden apreciar dos tipos de conclusiones muy contrastantes. En primer lugar, como se ha hecho mención, quedó claro por lo menos en el plano formal, que las atribuciones para suspender las garantías individuales quedaba exclusivamente en manos del poder federal, lo cual no puede dejar de verse como la tendencia hacia la confirmación del monopolio exclusivo de su poder coactivo. En segundo lugar y en esta misma tendencia, el caso de Gómez Cuervo puso en el centro del debate el principio sobre la supremacía e independencia del Poder Judicial, que tuvo una primera victoria en el momento en que el Gran Jurado estimó la culpabilidad del gobernador por desatender una orden de amparo. Sin embargo, la gran expectativa que se suscitó a partir de este juicio y que reavivó la esperanza de que dicha independencia iba dando pasos positivos en tal dirección,¹⁰⁹ pronto se estrelló no sólo en lo particular por la ausencia de una ley de responsabilidades, sino, porque en el fondo, a partir de los diferentes juicios de amparo que se dictaron en ese primer semestre de 1868, se puso en debate la reforma a la ley que los había reglamentado, más aún, con la clara pretensión de limitar la independencia que estaban adquiriendo los juzgados de Distrito que dictaban dichos juicios.

En este contexto se explica la iniciativa presentada en octubre de 1868 por el ministro de Justicia Ignacio Mariscal conducente a reformar la Ley Orgánica de los juicios de amparo del 30 de noviembre de 1861, argumentando que su reglamentación imperfecta era la causal de los constantes abusos que habían hecho de este recurso “el tropiezo

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Como reconocía Zarco, al hacer referencia de diversos juicios de amparo en los estados de San Luis Potosí, Jalisco, Tamaulipas y Yucatán, los jueces de distrito que habían tenido que conocer de estos negocios, no sólo habían actuado con “ilustración y respeto a los principios constitucionales, sino con la más laudable independencia”. “Las garantías individuales – Los juicios de amparo – El poder judicial – las autoridades políticas y militares” en *El Siglo XIX*, 4 de Abril de 1868.

constante de la administración y de la justicia”.¹¹⁰ Con esto, se refería en particular al papel que estaban desempeñando los juzgados de distrito, y para ello proponía como principal factor de reforma, que la Corte Suprema de Justicia fuese la única que conociera de estos recursos y que los juzgados de Distrito, por tanto, sólo intervinieran como jueces de instrucción. Así, con lo anterior se buscaba la “uniformidad” en la interpretación de las sentencias pero además la “seguridad de que el pacto federal no fuera desnaturalizado por la menor aptitud o la poca independencia de los jueces de distrito”,¹¹¹ lo cual en términos generales significaba reducir el papel de los tribunales locales y, por tanto, reducir su autonomía en materia de procuración de justicia.

¹¹⁰ Y es que según éste, “la sociedad ya no [podía] levantar la mano para reprimir el crimen sin tropezar con un juicio de amparo, cuando el crimen común y vulgar, como el homicidio, el robo, el plagio”, era la plaga que estaba deshonrando y conmoviendo al país. Tovar, *op. cit.*, tomo 3, Sesión, 30 de octubre de 1868, p. 436-437.

¹¹¹ De acuerdo con lo planteado por Mariscal, el riesgo que representaba la falta de uniformidad para dictar sentencias en los juicios de amparo, no sólo estribaba por el elemental sentido de diferencias en opiniones de los jueces de distrito, sino por las influencias a que éstos estaban sujetos, mucho más cuando su independencia era cuestionable “por el modo de sus nombramientos y las diferentes atmósferas que los rodeaban en cada uno de los estados de la República”. Entre otras razones expuestas para ampliar su propuesta de reforma en esta dirección se pueden mencionar: a) los juicios de amparo amenazaban con volverse una cuarta instancia inevitable en cada pleito civil o criminal. Así, cualquier recurso ordinario o litigio de orden común ante los jueces locales, se llevaba ante el del distrito mediante una petición de amparo, con el fin de aprovechar lo extraordinario y expeditivo del procedimiento que suspende la providencia reclamada; b) los abusos originados por las interpretaciones contradictorias de la Ley de 1861 y la multitud de consultas, eran base suficiente para desquiciar la administración de justicia, que aún sin el abuso de los juicios de amparo era ya de por sí lenta y embarazosa; c) si bien en México, cualquier tribunal de los estados o de la federación eran los competentes para resolver las controversias, en la práctica la multitud de controversias quedaban dentro de los primeros, dando paso a choques entre los poderes estatales y los Federales, constituyendo un peligro para la armonía del pacto federal; d) según la Constitución mexicana, los juicios de amparo se establecía sólo para las controversias de las garantías individuales (Art. 101) y para las invasiones del poder federal en el de un estado o viceversa, impidiendo que otros recursos pudieran aplicarse a todas las demás infracciones de la Constitución que pudieran ocurrir. No sucedió lo mismo en Estados Unidos, donde la Suprema Corte era competente para todas las quejas de ataque a la Constitución, que se entablaran después de haber terminado un juicio ante los tribunales de un Estado. e) en este mismo sentido y a diferencia de México, en la república vecina, no se interrumpía la acción de los tribunales de un estado por el hecho de establecer un curso a los de la Federación, en este caso se continuaba el juicio ante los primeros en todas sus instancias, y sólo en el momento de pronunciarse la sentencia ejecutoria, y si se creía que la ley fundamental había sido violada, ahí sí se ocurría a la Suprema Corte de los Estados Unidos en solicitud del remedio. *Ibid.*, pp. 437-438

2.2.3. La administración de la justicia y los aparatos coactivos del Estado

Como se puede apreciar a lo largo de este recorrido, la cuestión sobre la administración de la justicia retoma una gran relevancia en las discusiones sobre la suspensión de garantías, no sólo para justificar y abogar por dichas suspensiones sino también como factor indispensable para evitarlas en lo posible mediante su fortalecimiento.

Así, desde un inicio en que se debate la primera ley contra ladrones y plagarios en 1869, los argumentos para defenderla giraban en torno a que no bastaban los medios ordinarios para perseguir el bandidaje, tanto por la ineficacia y lentitud de los procedimientos jurídicos como por la impunidad de la justicia. Desde esta perspectiva no sólo justificaban la necesidad de crear mecanismos alternos, expeditos y severos para dar eficacia a la represión de los delitos y así hacer realidad los derechos de la vida, la seguridad y la propiedad, sino que además muchos se pronunciaron incluso por la suspensión o desaparición de los jurados¹¹² y juicios de amparo, mecanismos que representaban, según estos, una burla para la justicia.

Por su parte, para los impugnadores de estas leyes, aunque conscientes de las limitaciones e ineficiencias que ofrecía la administración de la justicia, no era justificación para que se suspendieran las garantías por tres razones: por las implicaciones políticas que revestía; por significar una violación a los preceptos constitucionales y porque no constituían el medio eficaz para la represión de los delitos —al contrario los reproducía—.

¹¹² El jurado había sido precisamente una de las ausencias de la Constitución de 1857 y no fue sino hasta el 15 de junio de 1869 que se estableció la ley de jurados en materia criminal para el Distrito Federal. Ver Tovar, *op. cit.*, *Historia Parlamentaria*, tomo, 4; Speckman Elisa, *op. cit.*, *Crimen y Castigo*, pp. 253 y ss

Si bien tenían una gran conciencia sobre el estado de inseguridad que representaba la proliferación de los robos y plagios, no era mediante la suspensión de garantías que se debía dar respuesta a éstos. Además, como se ha mencionado, siempre existió una fuerte presión para que se les considerara como delitos comunes, por lo que insistieron de manera reiterada que fueran juzgados por las autoridades judiciales previstas en la jurisdicción ordinaria y no mediante las autoridades políticas o militares ajenas a la esfera judicial.¹¹³

En este sentido el sector de la minoría apelaba a las garantías constitucionales de los acusados previstas en los artículos 13 y 21 de la Constitución que prohibían las leyes privativas, los tribunales especiales y que conferían a la autoridad judicial la competencia exclusiva para la aplicación de las penas, en fin, condiciones éstas sin las cuales no podría hacerse realidad los preceptos de la igualdad jurídica.

Unida a la propuesta de la minoría de juzgar los delitos de robo y plagio por los jueces naturales, estaba previsto en este mismo concepto, la graduación y equitativa proporción de las penas especificadas por el Código Penal del Distrito Federal,¹¹⁴ de allí la insistencia en que se reformara este Código para toda la República.

Así con la depuración de los tribunales, la reforma de los jurados, la graduación de las penas acordes con el Código Penal, y no menos importante el establecimiento del sistema penitenciario para hacer realidad la abolición de la pena de muerte, constituyeron en

¹¹³ A este respecto preguntaba el diputado Ávila en 1869: “¿por qué se quiere arrancar de la jurisdicción ordinaria el conocimiento de los crímenes de plagio y robo? ¿Pueden los soldados, ignorantes é incultos muchos de ellos, proceder con más rectitud y garantías de acierto que los jueces?”. Y agregaba, “[...] Si lo que se desea es la prontitud en la aplicación de las penas, sin suspender las garantías individuales, sin violar la constitución, se pueden abreviar los términos del procedimiento, se puede suprimir la segunda instancia, se puede conminar con eficacia y severas penas á los jueces para que obren activa y enérgicamente”, en fin que “se administre pronta y cumplida justicia”, pero nunca poner la vida del hombre a merced de la autoridad militar y sin garantías. Tovar, *op. cit.*, tomo 4, Sesión, 21 de enero de 1869.

¹¹⁴ Incluso desde antes de la promulgación de este Código, una de las insistencias más visibles de Francisco Zarco en 1868 dentro de su perspectiva para mejorar la administración de la justicia, era la de que se realizara la prudente “gradación entre los delitos y las penas”.

síntesis el conjunto de las demandas del sector de la minoría, que no tenía por más objeto que sentar las bases para el logro de una verdadera organización de la administración de la justicia en materia criminal, haciendo innecesaria de una vez por todas, el recurso de medidas extremas como las leyes suspensivas contra ladrones y plagiarios.

Ahora bien, si dentro de la concepción de la minoría para responder a los delitos en mención estaba el fortalecimiento de la administración de la justicia, no era menos importante el papel que le asignaban a las fuerzas de seguridad para dicho objeto. En términos generales, estos dos elementos constituían de manera ejemplar el robustecimiento de la acción del Estado para la represión de los delitos acordes con los límites que establecía la Constitución, esto es, sin recurrir a medidas extremas que suspendieran las garantías individuales.

En cuanto este último aspecto, es observable la demanda de la minoría para que se destinaran las diferentes fuerzas de seguridad tanto estatales como federales para la vigilancia de los caminos y persecución de las partidas de bandidos. Sin embargo y a pesar de que en 1869, a propósito de la discusión sobre el proyecto de ley contra salteadores y plagiarios, se hubiese descartado por parte del ministro de Gobernación la función del ejército para vigilar los caminos y perseguir a los bandidos por no rendir a su objeto y por los inconvenientes que esto generaría, no obstante en 1880 se vuelve a presentar esta petición.

Así, es importante rescatar los debates que se dieron en 1880, donde el diputado Diego Lara al oponerse a la ley suspensiva como innecesaria para la represión de los delitos, puso de relieve el papel que debía tener el Ejército para perseguir a los bandidos, lo cual recuerda la postura de Zarco en 1868 y 1869. Para este entonces, Lara hacía mención al numeroso cuerpo del ejército que bien podría ser destinado para el “mantenimiento de la

seguridad social e individual, en los puntos donde se [careciera] de ella”, y de esta forma retirarlas de los estados donde su presencia sí constituía una amenaza constante para su soberanía.¹¹⁵

En las funciones para reprimir la criminalidad como en el “mantenimiento de la paz”, Lara asignaba un papel importante a las diferentes instituciones que conformaban las fuerzas de seguridad en todos los niveles. De esta manera, como afirmaba, si a la presencia de más de 25 mil hombres que componían el ejército se sumaban las fuerzas de los estados y las policías municipales, su número sería lo bastante numeroso tanto para responder a una eventual guerra extranjera, como para hacer frente a la delincuencia y perseguir el bandolerismo, más aún si había de darse “crédito a su desprendimiento de la política, y a su apego a la buena administración”.¹¹⁶

Esta última referencia es de gran relevancia, pues al hablar de los diferentes instrumentos a disposición de los poderes federales y locales como instrumentos para el “mantenimiento de la paz” y la represión de los delitos, sugiere una característica muy importante de las fuerzas coactivas del Estado moderno como es su distancia y alejamiento de la participación política.

Es importante mencionar, que la demanda para que partidas del ejército se destinaran a la vigilancia de caminos y persecución de bandidos, correspondía en buena medida al poco desempeño que tenían los cuerpos rurales de la federación para este objeto. En ese sentido se entiende la crítica de Lara, cuando hacía referencia en particular a los rurales que se hallaban en el Distrito Federal, los cuales en vez de utilizarse para la persecución de los

¹¹⁵ *Diario de los Debates*, 9º Congreso, tomo 4, Sesión, 7 de mayo de 1880. Como respuesta a la proposición de Lara, el diputado Pombo quien era miembro de la comisión dictaminadora, la sola idea de destinar más de 20 mil hombres que formaban el ejército para vigilar el vasto país sería ilusoria, teniendo en cuenta además que aún en 1880 por su composición y forma de reclutamiento, esta fuerza se caracterizaba por el alto índice de desertión. *Ibid.*, Sesión, 8 de mayo de 1880.

¹¹⁶ *Ibid.*

bandidos, hacían alarde de funciones que no les eran propias, además de vivir en la ociosidad.¹¹⁷

Pese a las limitaciones que ofrecía la realidad de las fuerzas previstas para dar garantías a la seguridad, no obstante queda en la historia constitucional mexicana la posición asumida por un grupo de diputados que estuvieron en constante oposición a la implementación de medidas extraordinarias, como fueron las leyes suspensivas contra ladrones y plagiarios. Su confianza en las instituciones liberales y en los límites que fijaba la Constitución, los puso en una situación de desventaja frente a una mayoría, para quienes el recurso pragmático y efectivo del terror servía a la vez que era tanto correctiva como preventiva, para la comisión de los delitos.

2.2.4. La ley como arma de “partido”

Otro de los temas más debatidos y polémicos sobre las leyes suspensivas contra ladrones y plagiarios, fue el reiterado temor a su uso político y por ser un amago para la continuidad de la “dictadura”, sumando así una arista más para declarar su inconstitucionalidad.

Sin apartarnos radicalmente del tema que interesa, resulta importante rescatar dentro de las implicaciones políticas de la ley contra ladrones y plagiarios, el asunto sobre la complicada delimitación de las fronteras entre lo que significó aplicar la pena de muerte a los plagiarios y salteadores y a aquellos que se constituían como opositores políticos.

Este asunto fue constantemente evocado por el sector de la minoría, quienes a parte de prever los riesgos del uso político de las leyes en tiempos electorales, también centraron su atención en los riesgos de que se aplicaran a los “revolucionarios”, como diría el

¹¹⁷ *Ibid.* Sobre la ineficacia de la policía rural y sus limitaciones, nos centraremos en el siguiente capítulo.

diputado Pizarro “no infamemos el honor de los que combaten contra nosotros llamándolos bandidos y plagiarios”.¹¹⁸

Uno de estos casos que levantó polémica, fue el de Socorro Reyes, reconocido bandolero que fue fusilado en el Estado de Michoacán en abril de 1876. Es interesante mencionar este caso, pues sucede en el contexto del levantamiento que proclamó “religión y fueros”, y que aunque fue derrotado por el gobierno de Lerdo de Tejada, tuvo como epicentro el estado de Michoacán. Pero, además, porque se produjo en el contexto en que el movimiento de Tuxtepec, encabezado por Porfirio Díaz, estaba en pleno desarrollo; de hecho Socorro Reyes era recordado por su adhesión al Plan de la Noria que había encabezado Díaz en su primer levantamiento contra Juárez.¹¹⁹

Así, a pesar de que algunos vieron en el fusilamiento de Reyes como el justo trato que merecía al ser uno de los “bandoleros más temidos en Michoacán por sus fechorías y su cúmulo de asesinatos y robos”, para otros como Prieto, además de ver en este hecho el espacio abonado para la reproducción del crimen, el “acto de estar sublevado [...] y proclamar ‘religión y fueros’”, lo ponía fuera del carácter de plagiario.¹²⁰

Pero además de estas implicaciones que tuvieron las leyes al ser utilizadas discrecionalmente a sublevados, también y no menos importante fueron las denuncias que

¹¹⁸ 8° Congreso, en *Diario de Debates*, Sesión, 26 de abril de 1876. Si bien, la pena de muerte ya había sido abolida por la Constitución para los “delitos políticos” (Art. 23), la ley contra ladrones y plagiarios —según los impugnadores—, la revivía.

¹¹⁹ 8° Congreso, en *Diario de Debates*, tomo 2, Sesión, 26 de abril de 1876.

¹²⁰ *Ibid.* También, por ejemplo, durante los años de 1870 y 1872, algunos diputados daban pruebas del uso de las leyes suspensivas contra ladrones y plagiarios para reprimir a los adversarios políticos. En mayo de 1871, el diputado Mendoza citando al *Diario Oficial*, se refería al fusilamiento de dos personas que pertenecían a las fuerzas jimenistas en Guerrero, quienes habían sido sentenciadas con arreglo a la ley de 9 de abril (aunque todavía no estaba vigente), y un año después, el diputado Zamacona, también dando pruebas con documentos oficiales de la Secretaría de Guerra, leyendo la nota en que el gobernador de Oaxaca participaba de la aprehensión del disidente Felipe Rojas, así como de su consignación al juez del Distrito, y la respuesta del Ministerio de Guerra en que se previno que aquel individuo fuera juzgado como plagiario. 5° Congreso. *Diario de Debates*, tomo 4. Sesión, 2 de mayo de 1871 y 6° Congreso. tomo 2bis, 1872. Sesión, 23 de mayo de 1872.

se hicieron por su implementación como arma de “partido”, tanto por las autoridades locales como federales en contra de opositores políticos durante los tiempos electorales. En el discurso de la minoría, estas leyes se presentaban como las “leyes de venganza”.

Uno de los impugnadores más persistentes contra la ley durante el 5° Congreso, como lo fue el diputado Ávila, advertía que la ley central no sólo implicaba una cuestión social, sino que por el contrario estaba íntimamente ligada con la cuestión política. Además parecía estar muy bien informado de los abusos que se cometían bajo la sombra de esta ley, para castigar delitos “meramente políticos”. Con respecto al peligro que resultaba su aplicación en la época electoral cuestionaba: “¿es posible, que después de esos hechos, vayamos a armar de nuevo el brazo de la autoridad con esa arma terrible, para que la esgrima contra sus contrarios, ahora precisamente que se agita la cuestión electoral?”.¹²¹

Para los miembros de las comisiones y en general para el sector de la mayoría, lejos de resultar ciertas estas denuncias, hacían hincapié en la efectividad de las leyes y en los eminentes servicios que habían prestado a la sociedad; sin embargo, ante la posibilidad de ser ciertos estos abusos, argumentaban que no existía otra solución más que la aplicación de castigos para aquellas autoridades que la utilizaran fuera de su objeto.

Hay que resaltar que fue durante el periodo de 1869 a 1876, en que este debate tuvo su mayor férrea oposición precisamente por la permanencia consecutiva que tuvieron estas leyes bajo las administraciones de Juárez y Lerdo de Tejada. Si bien en la primera administración de Díaz esta ley se propuso en 1880 sólo para el Distrito Federal y el territorio de la Baja California, fue de manera excepcional la oposición en el Congreso que hizo echar para atrás esta iniciativa, precisamente por haberse evocado en un contexto de tensión política previa a las elecciones de ese año, como se verá más adelante.

¹²¹ 5° Congreso 1870-1871 en *Diario de Debates*, tomo 4, Sesión, 2 de mayo de 1871.

Por ahora, haremos mención brevemente a uno de los momentos más álgidos que presentaron las discusiones, como lo fueron en las sesiones del mes de abril de 1876 previo a las elecciones presidenciales que darían la reelección de Lerdo de Tejada.

Como señalaba el diputado Lancaster Jones, tres eran los elementos que marcaban el escenario político en esos momentos: en primer lugar la actitud de una fracción del partido liberal, que con conciencia anticipada de no tener éxito en la lucha electoral de manera pacífica, había apelado a las vías de hecho, es decir a las armas para impedir que el presidente fuera reelecto. En segundo lugar, el disgusto público por la marcha política y administrativa del Gobierno y en tercer lugar, los disgustos, e intereses políticos de los partidos locales en guerra abierta contra las autoridades de los estados.¹²²

Pero si el ambiente político se tomaba tenso por el proceso electoral que llevaría a la reelección del presidente, de otro lado, el uso de las facultades extraordinarias depositadas al Ejecutivo el 12 de noviembre de 1875, hacían cuestionar el papel de éste y el uso que había hecho de estas facultades. En este sentido, el diputado Pérez Gallardo pedía al Presidente un informe del uso y los resultados que había hecho de las facultades extraordinarias, frente a las evidencias de que el gobierno y sus agentes habían abusado de las autorizaciones que se les había dado.

Uno de estos casos era el estado de Jalisco que se encontraba en estado de sitio y gobernado por un comandante militar. Es sintomática la denuncia hecha en la Cámara de Diputados, en donde, al parecer, el Ministro de Guerra en días pasados prevenía en un telegrama enviado al Gobernador y comandante militar de este estado para que los jefes insurrectos fueran juzgados con arreglo de la ley contra salteadores y plagiarios. Como respuesta ante esta denuncia, el mismo Ministro se defiende alegando que esta

¹²² 8º Congreso. *Diario de Debates*, tomo 2, 1876. Sesión, 13 de abril de 1876.

interpretación era el resultado de un error en la redacción del telegrama.¹²³ Es así como en el marco de las facultades extraordinarias sobre el caso particular del estado de Jalisco, se puso a discusión la controversia sobre las facultades y jurisdicciones en materia judicial que habían caído en manos de un gobernador militar, dando paso a la invasión del Poder Judicial de los estados, además de ponerse en cuestión el uso discrecional de las leyes contra ladrones y plagiarios.

En síntesis, la coyuntura electoral, el recurso de las facultades extraordinarias, y la iniciativa de prorrogar la ley suspensiva contra ladrones y plagiarios, ponía de relieve la tendencia del Gobierno Federal a una mayor concentración de poderes. En palabras del diputado Pérez Gallardo, representante de la minoría, trataba duramente al Ejecutivo “de tendencias tiránicas y centralizadoras” y de su “odio a todos los que de algún modo [condenaban] su política dictatorial”.¹²⁴

En ese mismo sentido, el diputado Pizarro también hacía referencia al estado de guerra civil y de insurrección que se vivía en esos momentos en el país y criticaba la actitud del gobierno general que sólo pensaba en reprimirlo por la fuerza con el resultado de extenderlo más. Ante este preámbulo cuestionaba al auditorio, si en esas circunstancias se le iban a dar al Ejecutivo “¿la facultad de enjuiciar a los rebeldes como salteadores y plagiarios?”¹²⁵

En términos generales, podemos apreciar que la implementación de las leyes contra ladrones y plagiarios dadas de manera continua durante el periodo de 1869 a 1876, reflejan y ponen de manifiesto en un contexto más amplio, la crítica situación política que se vivió en estos años, ante la tensión entre las fuerzas centrífugas materializadas en los poderes

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Ibid.*, Sesión, 26 de abril de 1876

¹²⁵ *Ibid.*

regionales y locales y la correspondiente a la tendencia centralizadora representada por el Gobierno Federal, dando como resultado la permanente suspensión de garantías y la declaración de las facultades extraordinarias del Ejecutivo, que hicieron finalmente imposible la observancia de la Constitución. De allí que en lo particular, las leyes contra los ladrones y plagiarios suscitaran una gran resistencia en los diputados de la minoría, que aparte de verla como un arma de doble filo contra los derechos civiles y políticos, constituían un ropaje para encubrir la “dictadura”. Hasta aquí vemos un primer momento que culmina con el Plan de Tuxtepec y el ascenso del gobierno de Porfirio Díaz.

Cuando a principios de 1880 se discute de nueva cuenta la sobre la suspensión de garantías contra salteadores y plagiarios,¹²⁶ tres sucesos ocurridos en menos de un mes, fueron los detonantes para que Díaz promoviera ante el Congreso la conveniencia de decretar la vigencia de dicha ley: en primer lugar el asalto de Soltepec en el estado de Tlaxcala, donde los bandidos dieron muerte a dos de sus víctimas; en segundo lugar, la absolución por parte del jurado popular a dos de los que asaltaron el tren de México a San Ángel, en Barranca del Muerto; y en tercer lugar, y quizás el más importante por la connotación política que adquirió al verse como un ataque a la prensa de oposición preciso en una coyuntura electoral, fue el asalto que protagonizó en febrero la imprenta “La Políglota”, en donde se publicaba el periódico *El Republicano*.¹²⁷

¹²⁶ Cuando Porfirio Díaz asumió constitucionalmente la presidencia en mayo de 1877 había asegurado que no suspendería las garantías individuales, por lo cual y en demostración a ello derogó la ley de Coixtlahuaca que había decretado en octubre de 1876. No obstante desde 1878 ya insinuaba la necesidad de poner en vigencia la ley del 13 de Abril de 1869, lo cual no tuvo mayor resonancia por parte del Congreso.

¹²⁷ En el asalto a la Políglota, ocurrido el 14 de febrero, se acusó directamente al Gobernador del Distrito Federal, Luis G. Curiel, favorable a la candidatura de Manuel González. En el hecho también, se responsabilizó al entonces Inspector general de la Policía, Luis Carballada por no enviar de inmediato a los guardias para perseguir a los asaltantes, pero además y para su infortunio, porque la imprenta asaltada se hallaba a doce metros de la casa de este Inspector. *El Monitor Republicano*, 17 de enero de 1880, p. 3.

Con respecto a los dos primeros y antes de producirse por el jurado la absolución de dos asaltantes de Barranca del Muerto, ya algunos desde las páginas de prestigiados diarios —como *El Siglo XIX*—, alentaban la posibilidad de que el Gobierno de Díaz pusiera en vigor la ley de salteadores y plagiarios, “única que en [esos] momentos [podía] devolver a las personas honradas las seguridades que [necesitaban]”.¹²⁸

Como respuesta, *El Monitor Republicano* se pronunciaba en contra de tal insinuación, a pesar de reconocer la gravedad que representaba el incremento del bandolerismo. Para este diario era mejor mantener la prudencia y por nada alentar al Ejecutivo que hasta el momento —mal que bien— iba terminando su administración sin pedir esas facultades que tantos abusos y peligros atraían en época de elecciones.¹²⁹ En efecto, para enero de 1880, Porfirio Díaz iba pasando casi incólume algunas de las pruebas de fuego con la que él se encumbró al poder: la no a la reelección y sin pedir al Congreso facultades extraordinarias que reavivaran la dictadura.

Sin embargo, en la escena política, las elecciones que desde hacía un año se estaban preparando habían terminado por ensombrecer la contienda electoral. Esta tensión era más latente por cuanto cada vez crecían las sospechas, como se comentaba en *El Monitor*, que existían fundadas razones para creer que el Ejecutivo tenía su propio candidato y que siendo su protegido, no descansaría hasta verlo ocupando la silla presidencial.¹³⁰ Así, “mayor intensidad tomó la lucha por la conquista de la presidencia al tenerse noticias de

¹²⁸ Citado por *El Monitor Republicano*, 22 de enero de 1880, p. 3.

¹²⁹ Como se argumentaba en este diario: “bastantes y bien extraordinarias facultades se toma el Ejecutivo sin necesidad de esa ley, para que fuésemos a investirle con un jirón de dictadura [...] Una de las pocas y buenas cosas que ha tenido la administración del general Díaz, es que va ya pasando su periodo sin pedir esas facultades a cuya sombra tantas maldades se han cometido [...] por patriotismo, no debe hacerse ni sonar esa frase a los oídos del general Díaz; no le abramos el apetito. Las facultades serían hoy, como nunca, peligrosas; en tiempo de elecciones, ellas vendrían casi a desatar la guerra civil. *El Monitor Republicano*, 23 de enero de 1880, p. 1

¹³⁰ *El Monitor Republicano*, 30 de enero de 1880, p. 3.

que el general Manuel González, quien se encontraba en Tepic en el desempeño de una comisión militar, aceptaba su candidatura el 5 de febrero”.¹³¹

En este contexto, como señala José Valadés, “Hubo días en que la desconfianza se apoderó de los amigos de González. Las actividades electorales habían traído al gobierno serias complicaciones. La autoridad parecía por momentos, agonizante. El bandidaje desarrollándose en el país, esperaba el momento de la descomposición política”.¹³²

En tales circunstancias, la iniciativa de suspensión de garantías dirigida por el Gobierno en la apertura de sus sesiones del 1º de abril y teniendo como fundamento los sucesos que protagonizaron el asalto a la imprenta “La Políglota” y el fallo del jurado en el caso de Barranca del Muerto,¹³³ encontró su peor momento al interpretarse como un “acto de coacción electoral”.¹³⁴ Incluso, contrario a los vaticinios de algunos opositores, la iniciativa de ley objeto de una larga discusión, encontró el rechazo del Congreso a pesar de contar el Gobierno con una amplia mayoría.¹³⁵ Como recordaba en *El Monitor* cinco meses después,

La suspensión de garantías en el periodo parlamentario pasado, fue duramente combatida; el mismo Gobierno, a pesar de su mayoría en las Cámaras, a pesar de que amenazaba y convencía con el arma de la reelección, no pudo más que dar el primer paso en el camino de su idea; la resistencia de la oposición fue de tal naturaleza, que hubo de cerrar el Congreso sus sesiones, y las autorizaciones y reglamentación para suspender las garantías, no pudieron decretarse.¹³⁶

¹³¹ Valadés, José C., *El porfirismo. Historia de un régimen. El nacimiento (1876-1884)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, p. 44.

¹³² *Ibid.*, p. 44.

¹³³ *El Monitor Republicano*, 19 de febrero de 1880, p. 2.

¹³⁴ Valadés, José C., *El porfirismo.. op. cit.*, p. 45.

¹³⁵ Aunque la ley al ser presentada al Congreso, ya había sido aprobada por la comisión permanente el 1º de abril, originó una gran polémica y crítica por parte de los diputados, quienes alegaban que esta comisión no tenía facultades para decretar la suspensión de garantías. Sin embargo hay que aclarar, que el proyecto que fue aprobado por esta comisión introdujo varias modificaciones importantes, por ejemplo se redujo en gran parte las suspensiones originales y se concentró en especial a la disminución de las facultades de los jurados. Sin embargo no fue aprobada por el Congreso, a pesar de que en la sesión del 26 de mayo fue votada en lo general, obteniendo 89 votos a favor y 39 en contra. Ya al finalizar este mes, por falta de quórum y consenso se dio por terminada la discusión en lo particular. *Diario de Debates*, 9º Congreso, tomo 4.

¹³⁶ *El Monitor Republicano*, 23 de septiembre de 1880, p. 1.

Pero veamos algunas de las posiciones asumidas al interior de la Cámara de Diputados, que a pesar de no haber encontrado el consenso para su aprobación, denotan algunos matices y diferencias que para este caso importan resaltar. A primera vista, cuando se presenta la iniciativa, se produce un sentimiento de desconcierto, pues cómo dictar una nueva ley de suspensión de garantías, cuando el mismo presidente en su discurso de apertura de sesiones había hecho alusión al estado de paz que guardaba la nación. Esto se hizo evidente en la discusión del proyecto durante las sesiones de abril y mayo de 1880, en donde uno de los más elocuentes diputados impugnadores de la ley como lo fue José Diego Lara, recordaba que en el mensaje presidencial leído al abrirse el periodo de sesiones, se decía que la paz reinaba en toda la República, la cual se había afianzado por la labor pacificadora del general Manuel González en Tepic, “único punto en el país en que la revolución” se había hecho sentir. Si tal era la situación descrita por el presidente, Lara no encontraba motivos ni hechos que “obligaran a reglamentarla” y advertía que daría su voto en contra, tantas veces “como se pidieran autorizaciones por un gobierno, que teniendo paz, como el presente no las [necesitaba]”.¹³⁷

En cuanto a la cuestión electoral, algunos diputados no podían creer que medidas como la suspensión de garantías contra ladrones y plagiaros que habían sido utilizadas por los gobiernos de Benito Juárez y Lerdo de Tejada, fueran nuevamente socorridas por Porfirio Díaz, máxime teniendo en cuenta ese estado de paz que se gozaba en el país.¹³⁸

¹³⁷ *Diario de Debates*, 9º Congreso, 1880. tomo 4, Sesión, 10 de mayo de 1880. Aunque como afirmaba el Secretario de Gobernación ante la Cámara de Diputados para pedir las autorizaciones correspondientes a esta ley, la simple lectura del proyecto, ponía de manifiesto el propósito que había abrigado el presidente “de no pedir ni aceptar, durante el periodo de su administración, la ampliación de sus facultades constitucionales”, aclarando que sólo se pretendía con el proyecto, “simplificar la acción de los tribunales” en el conocimiento de los delitos de robo, plagio y ataque violento.

¹³⁸ En este sentido ampliaba el diputado Obregón González: [...] soy de los que quieren que al criminal se castigue; pero mientras el plagio no signifique un peligro inminente, mientras sea una cosa natural, no se debe recurrir a medios extraordinarios; cuando gozamos de una paz completa, de un ejército floreciente, cuando en

Sin embargo, pese a las observaciones que caracterizaron al sector de la minoría durante todos los Congresos en que se debatieron las leyes, acerca del riesgo por los abusos de poder y por su uso en tiempos electorales, es importante resaltar que desde 1880, la posición de este sector asume una doble tendencia por decirlo de alguna manera, así, una de corte más “radical” —acorde con la posición esgrimida de anteriores congresos— y una más proclive hacia una posición más moderada. Dentro de estos últimos, se puede observar incluso que las críticas no estaban dirigidas directamente al gobierno de Porfirio Díaz, como antes sí lo estaban para los gobiernos que le precedieron, por encabezar —según su percepción— una política centralizadora de tinte dictatorial y tiránica. En este caso, los receptores directos de dichas críticas eran los poderes representados por los gobiernos estatales y locales.

Como el diputado Lara al que ya hemos hecho mención, que criticaba la actitud de la mayoría de los gobernadores que estuvieron de acuerdo en que la ley se generalizara en toda la República —“con la excepción honrosa” del gobernador de Jalisco—. Para Lara, era claro que las pretensiones de los gobernadores iban en detrimento del interés general de los gobernados y sí a favor de “ensanchar sus recursos políticos”. Pero su actitud moderada se confirma, cuando afirmaba que no era el Ejecutivo en cabeza de Díaz el responsable de querer suspender las garantías individuales, sino de los gobernadores de los estados, y agregaba: “puede asegurarse que el honrado señor Gral. Díaz, ha visto con pena la expedición de medida tan extrema, porque desea concluir su periodo presidencial sin dejar

todos los estados se goza de las garantías constitucionales [...] Se ha visto en todos los gobiernos, que ya próximo el periodo electoral, han venido pidiendo estas mismas autorizaciones que hoy se piden; se pidieron en tiempo de Juárez, en la administración del Sr. Lerdo, y francamente no creí que en la actual se vinieran a pedir las mismas autorizaciones, ni menos cuando el país no presenta ese carácter alarmante que se dice. *Ibid.*, sesión 8 de mayo de 1880.

luctuosas memorias”.¹³⁹ Esta posición es palpable por Obregón González, quien a pesar de estar en contra de la ley de suspensión de garantías, resaltaba la “honradez del general Díaz que había logrado que la República permaneciera en paz”.¹⁴⁰

No sobra decir que el ala más radical de este sector, ponía el acento en que la ley contra ladrones y plagiarios constituía el arma política del Ejecutivo para actuar en los comicios electorales, previendo además el revestimiento que se pretendía dar a la dictadura.

Indistintamente del acento puesto, ya fuese a los gobernadores de los estados o al mismo Ejecutivo para utilizar a favor de sus intereses la ley contra ladrones y plagiarios como arma electoral, el mayor consenso que existía por parte del sector de la minoría, consistía en que no se podía hacer vigente de nueva cuenta una ley que violaba los preceptos constitucionales y las garantías individuales consagrados en la Constitución, máxime por la situación de paz reinante en el país. Es más, no podría permitirse que un gobierno que se había erigido precisamente en contra de las actitudes centralizadoras y dictatoriales de los anteriores gobernantes, y que se había ganado el apoyo por su convicción de hacer posible la plena observancia de la Constitución, fuera nuevamente a caer en dicha tradición. De allí, como afirmaba Lara, que la Revolución de Tuxtepec se hubiese levantado en contra de “semejantes aberraciones cometidas por el poder”, y que hubiese proclamado el restablecimiento y observancia de la ley suprema. Así pues, parecía

¹³⁹ *Ibid.*, Sesión, 7 de mayo de 1880.

¹⁴⁰ Para este diputado, el ambiente de tensión política se reflejaba prioritariamente por las “agitaciones políticas [y] las divisiones personales, pero el resultado era que no [existía] una voz que se [levantara] contra el Gobierno”. Esta era una verdad, y para ello “[bastaba] registrar los diarios de los estados para confirmar que no [había] ninguna alarma en la sociedad”. En consecuencia, para no expedir la ley de suspensión, sólo proponía que se estudiaran las leyes y que con “calma y tranquilidad”, se reformara “esa ley de jurados que se [decía era] tan mala”. *Ibid.*.

increíble, que “después de tan poco tiempo se [pretendiera] faltar a una de las más solemnes promesas del movimiento que se [definía] regenerador y constitucionalista”.¹⁴¹

Si bien en los debates que precedieron al 9º Congreso en que se discutieron estas leyes, la inobservancia de la Constitución que alegaron los diputados de la minoría estaba impregnada por la crítica hacia el gobierno central por sus constantes amagos hacia una actitud dictatorial, así no era menos cierto que dicha inobservancia también era el resultado de las difíciles circunstancias por las había atravesado el país después de 1857. Como reconocía Collantes, a veintitrés años de existencia de la Constitución, ésta no había podido estar en todo su vigor, “ya porque se [pedían] suspensión de garantías individuales, ya porque no se [habían] reglamentado muchos de sus artículos [y] ya por casos conocidos, como la guerra de tres años y la invasión francesa”.¹⁴²

De esta manera, si dicha inobservancia podía dársele algún carácter justificatorio, ya para las circunstancias de ese momento, en los cuales el país no contaba con alguna situación de peligro inminente de invasión extranjera o de un grave conflicto interno, era prácticamente carente de sustento la suspensión de garantías y, por tanto, la inobservancia de la Constitución.

Así mismo, la cuestión sobre la abolición de la pena de muerte tomó un cierto carácter recriminatorio al gobierno de Porfirio Díaz, pues como lo recordaran algunos miembros que fundaron su voto particular en contra de la ley, el mismo presidente en las sesiones de apertura de la Cámara de Diputados había hecho mención sobre los resultados benéficos que obtendría México por su participación en el Congreso penitenciario de Estocolmo, lo cual iría preparando —en palabras de Díaz—, “la abolición absoluta de la

¹⁴¹ *Ibid.*, Sesión, 7 de mayo de 1880.

¹⁴² *Ibid.*, Sesión, 10 de mayo de 1880.

pena de muerte, *pues el asesinato en nombre de la Nación, es el más espantoso crimen de los pueblos libres, una mancha de sangre en las blanquísimas hojas de nuestra Constitución*”.¹⁴³

Pero si esta era la posición asumida por el sector de la minoría, su contraparte —la mayoría—, seguía aportando los mismos elementos de defensa a la ley. En este sentido es interesante observar la lectura que hacía el diputado Chavero en respuesta a las denuncias y críticas de la minoría, así como de las nuevas circunstancias que caracterizaban al actual periodo.

Para Chavero la ley contra ladrones y plagiarios no sólo era constitucional por estar abrigada por el Artículo 29, sino por haber sido aprobada en los anteriores gobiernos de Juárez y Lerdo, recordando que también Díaz había dado la Ley de Coixtlahuaca, porque había comprendido “que en medio de los errores de la revolución, podía desarrollarse el bandidaje”. A partir de esta lógica, si “todos los partidos de la nación —juarista, lerdista y porfirista— han creído que es constitucional, que es conveniente para la nación dar una ley de suspensión de garantías para los salteadores y plagiarios” ¿cómo se podía decir que en las actuales circunstancias no era conveniente?¹⁴⁴

Por su parte, al rechazar las críticas de que la ley se utilizase para fines electorales, Chavero intentó —aunque sin mucho éxito— demostrar el por qué la ley no podía considerarse como “arma de partido”, ya que ésta de ser aprobada sólo se implementaría para el Distrito Federal y el territorio de la Baja California. Pero además, el hecho de que se promulgara en la capital, obedecía a que el crimen —como en otras partes del mundo— se concentraba en las grandes ciudades, cuando paradójicamente las repúblicas se encontraban

¹⁴³ *Ibid.*, Sesión, 24 de abril de 1880.

¹⁴⁴ *Ibid.*, Sesión, 8 de mayo de 1880.

en paz. Tal era el caso que se estaba viviendo en México, gracias al “gobierno honrado”, del presidente Díaz y a la gran actividad de los gobernadores estatales, que no tenían otra inquietud, otra cosa que los distrajera, que no fuera la de dar atención y cuidado a sus propias entidades. Desde este punto de vista, era pues natural, que los malhechores al no poder andar tranquilamente por los caminos, se anidaran en las grandes ciudades.¹⁴⁵

Como se puede observar, en general las posiciones asumidas en el seno de la Cámara no distaron mucho de las esgrimidas en debates anteriores; sin embargo, hubo algunos cambios que la distinguieron de sus antecesores y que importan mencionarse: en primer lugar, la ley de suspensión de garantías que se discutió, sólo se circunscribiría al Distrito Federal lo cual sugiere de alguna manera, cambios significativos en la concentración espacial del bandolerismo, aunque esto de ninguna manera equivalga a que los asaltos en despoblado hubiesen desaparecido.¹⁴⁶ En segundo lugar, como ya se ha sugerido, la posición de la minoría, que si bien se mantuvo crítica ante la suspensión, no lo fue ante el Ejecutivo como en anteriores Congresos, o antes bien, mantuvo una doble posición. En este sentido, nos atrevemos a decir que se puso en evidencia un vínculo que articuló a los dos sectores, como lo fue el tema recurrente de la pacificación del país, obra en la que se comenzó a dar todos los méritos al presidente Díaz, quien a su vez puso gran parte de dicha tarea pacificadora en manos del general Manuel González.

En tercer lugar, no deja de llamar la atención que a pesar de ser de todos conocido la fuerte adscripción de la mayoría parlamentaria al Gobierno de Díaz, la ley no haya sido

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ En este aspecto, desde 1878 en *El Monitor* empieza a denunciarse el incremento de la inseguridad en la ciudad de México y sus inmediaciones, no sólo de los robos cometidos por simples “rateros”, sino por bandas armadas bien organizadas, de allí que no sea desdeñable que en la primera administración de Díaz se hayan tomado medidas importantes para la seguridad de la ciudad, comenzando por la organización de la Gendarmería del Distrito Federal. *El Monitor Republicano*, 26 de enero de 1878, p. 2; 5 de febrero de 1878, p. 2; 24 de enero de 1880, p. 3. 27 de enero de 1880, p. 1.

decretada ni reglamentada por el Congreso, como era lógico pensar y como la experiencia lo había demostrado. Este resultado; sin embargo, no hizo desistir a Díaz, quien en la apertura de sesiones del 10º Congreso volvió a recomendar a las Cámaras para que decretaran las autorizaciones y reglamentación de las suspensión de garantías.¹⁴⁷ Sin embargo, y a pesar de estar los ánimos más calmados después de la lucha electoral que acababa de pasar, la recomendación del gobierno no suscitó mayores reacciones ni comentarios, dándose por finiquitado el asunto y terminando así su primer gobierno sin la ley de suspensión.

Así entonces, ésta sería la primera vez desde que se puso en vigencia la Ley del 13 de abril de 1869, que la ley no fue aprobada a pesar de contar con un cuerpo legislativo más afecto al Ejecutivo. No obstante, puede decirse, que por las mismas connotaciones que adquirió la coyuntura electoral de 1880 y por las expectativas creadas que generó Díaz desde su levantamiento en 1876, se condicionó en gran parte el resultado que acabamos de ver. No podría permitirse entonces que el gobierno faltara a sus promesas, máxime cuando estaba obteniendo resultados en la pacificación, particularmente en el Occidente del país.

De esta manera, con el Gobierno de Díaz se abre una nueva era en términos de suspensión de garantías. Basta también observar, que desde que asume la presidencia y a pesar de los tibias recomendaciones que hiciera al Congreso en 1878 para que éste formulara las medidas necesarias conducentes a contener el bandolerismo, no fue sino hasta 1880 en que se decide formalmente a presentar la iniciativa a que se ha hecho mención, sin obtener ningún resultado. Así las cosas, en términos temporales ya habían pasado cuatro años desde la última ley en 1876 en que no se había vuelto a formular la ley de suspensión. Quizás, como incisivamente criticaba *El Monitor Republicano*, a Díaz ya no le hacían falta

¹⁴⁷ 10º Congreso, *Diario de Debates*, tomo 1, Discurso de apertura, Sesión, 16 de septiembre de 1880.

facultades en materia de suspensión de garantías, pues para ello ya le basta con la ley de fuga.¹⁴⁸ Ciertamente o no, con el Gobierno de Díaz se da un giro en esta materia que contrasta con los gobiernos precedentes en los que de manera consecutiva se dictaron medidas extraordinarias para contener el bandolerismo.

Ahora bien, no es sino hasta en los años de 1886 y en el bienio de 1895-1896 —periodo en que se el gobierno de Díaz se afianza y el gobierno del centro adquiere mayor predominio sobre los estados—, en que nuevamente se decretan leyes de suspensión contra salteadores, pero con una modificación importante respecto de las anteriores: la suspensión de garantías no iba dirigida contra los consuetudinarios asaltantes de caminos y plagiaros, sino a los que asaltarán las vías férreas.

2.3. Las leyes de suspensión contra los asaltantes de las vías férreas: 1886-1896

Para 1886 la cuestión de la seguridad pública parecía estar plenamente controlada. 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 señalaba el Secretario de Gobernación, 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”.¹⁴⁹ Por “fortuna” la situación en esos momentos era diferente, la paz reinaba en todo el país y la delincuencia ya no tenía las

¹⁴⁸ “¿Para qué quiere el gobierno, —se preguntaba *El Monitor*— la suspensión de garantías? [...] ¿Es acaso para perseguir a los bandidos? Bastante tiene con la ley de fuga, bastante le favorece esa casualidad de que los reos o presuntos reos se *mueran* en los caminos al ser trasladados de un punto a otro. ¿Qué más expedita que la ley de fuga? *El Monitor Republicano*, 23 de septiembre de 1880, p. 1.

¹⁴⁹ 12° Congreso, *Diario de Debates*, tomo 4, Sesión, 10 de abril de 1886.

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 alarman 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.¹⁵⁰

Y es que si en los regímenes anteriores, la suspensión de garantías se había justificado como mecanismo extraordinario para la defensa de la vida, la seguridad y la propiedad de los ciudadanos “honrados”, en las actuales circunstancias, dichas suspensiones se hacían válidas para la defensa del gran capital invertido en el “desarrollo” y “civilización del país” que tanto costaba a la Nación y que rendía sus frutos en la tan alabada pacificación del país. Es por ello que el Ejecutivo se sentía en “estrecha obligación de amparar y proteger el cuantioso capital empleado en la construcción y servicio de las vías férreas, [en] el desenvolvimiento regular de sus riquezas, y lo que [era] más caro, la vida de sus hijos y la de los extranjeros”.¹⁵¹

Las reacciones no se hicieron esperar y como en todos los debates, siempre se argumentaron los riesgos del uso político de la ley por la coyuntura electoral, así como de las impugnaciones por hacer de la suspensión de garantías la sempiterna tradición que postergaba la observancia y fiel seguimiento de la Constitución. Sin embargo, la alusión a

¹⁵⁰ *Ibid.* Según los informes de la secretaría de Fomento, se tenía conocimiento de 158 asaltos a los ferrocarriles, o “actos diversos con objeto de descarrilarlos”. Pero no se especificaba durante qué periodo se habían realizado.

¹⁵¹ *Ibid.*

la cuestión electoral se hizo con menor insistencia que en periodos anteriores, poniéndose mayor acento en lo injustificable de su aplicación por el estado de pacificación reinante en la República y por no estar ante ningún caso previsto por el Artículo 29 de la Constitución.

Para Bermúdez, miembro de la comisión dictaminadora, no había por qué “confundir la paz con la seguridad de los caminos”, y la situación de vulnerabilidad en que se hallaban las vías férreas, hacía necesaria una ley que pusiera coto a los desmanes de los salteadores. Era necesario, que todos fijaran su atención en el estado en que se encontraban las vías férreas, esas vías que representaban “tantos sacrificios a la nación; de esas vías que [representaban], el trabajo material los humildes jornaleros”.¹⁵² Pero quizás lo que mayor peso daba para implementar la ley contra salteadores, era el riesgo que existía de que por la inseguridad se alejara la inversión extranjera, dando fin a la posibilidad de continuar con las mejoras en la red ferroviaria mexicana, más cuando todavía se hallaban incompletas algunas de sus redes.¹⁵³

Para la prensa independiente, como *El Monitor Republicano*, resultaban exageradas las pretensiones de suspender las garantías individuales por el asalto sufrido a un tren en Guanajuato, no encontrando el Ejecutivo más remedio que solicitar al Congreso, “la pena de muerte para todos los reos de tales delitos, la suspensión de todas las formalidades judiciales que la Constitución [establecía] para garantías de los acusados, y por último, las

¹⁵² *Ibid.*, Sesión, 28 de abril de 1886.

¹⁵³ Como señalaba Bermúdez, la situación de los ferrocarriles estaba atravesando por un mal momento. El *Ferrocarril Central* había rebajado en pocos meses el interés de sus acciones, debido a la “falta de rendimiento de la vía, de que ha habido error en el cálculo de sus productos”. Además de esto, dicho ferrocarril se hallaba incompleto, pues “el ramal que debía extenderse de Tampico a San Luis, y vivificar las transacciones mercantiles del interior, no se [había] podido concluir, y el ramal que debía partir de Lagos para la capital de Jalisco tampoco se había podido establecer”. *El Ferrocarril Nacional Mexicano*, también estaba incompleto. Para este último, se estaba tratando de “agenciar fondos” en Londres, lo cual no constituía una garantía en ese momento, pues como señalaba, “las personas que pueden ministrarlos están aún en expectativa, porque no creen aseguradas las explotaciones ferrocarrileras en México”. Y si a todo eso se agregaba la inseguridad en que estaban las vías férreas, era “infalible que de continuar así las cosas” se tendría que decir adiós a estas mejoras. *Ibid.*

inevitables facultades extraordinarias”. Pero eso sí “en cuanto a medidas preventivas no se le [ocurría] ninguna”.¹⁵⁴

Era claro para este órgano periodístico, que la alarma “más o menos sincera” que suscitaban los atentados en los trenes, podría superarse con una vigilancia más activa, tal como lo exigían los “extensos tramos de ferrocarril que [recorrían] territorios desiertos”,¹⁵⁵ pero además llamaba la atención sobre la responsabilidad de las autoridades para que por medio de los inspectores de ferrocarriles, dieran “exacto cumplimiento a las prevenciones de los reglamentos de las vías férreas”. Así este argumento desdecía y ponía también en su justa dimensión la causa de muchos de descarrilamientos de trenes, que tenían más el carácter de accidente -precisamente por falta de esta vigilancia-, que como “origen un crimen”.¹⁵⁶

Finalmente como era de esperarse, se aprobó la ley por una amplia mayoría sancionándose el 17 de mayo de 1886 con su reglamento respectivo. Al parecer los positivos efectos de esta ley no se hicieron esperar, pues cuatro meses después en la apertura del primer periodo de sesiones del 13º Congreso, Díaz daba cuenta de los buenos resultados obtenidos en la “disminución del número de asaltos y atentados contra la seguridad de las vías públicas” en particular contra las vías férreas, demostrando la eficacia de las medidas dictadas para reprimirlos en conjunto con los buenos servicios de la policía.¹⁵⁷

Así por el espacio de nueve años no fue necesario la implementación de esta medida. En los discursos de apertura de sesiones, el presidente hacía ya una breve mención del

¹⁵⁴ *El Monitor Republicano*, 20 de abril de 1886, p.1.

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ *El Monitor Republicano*, 21 de abril de 1886, p.1.

¹⁵⁷ *Diario de Debates*, 13º Congreso, tomo 1, Sesión, 16 de septiembre de 1886.

estado que guardaba la seguridad pública, resaltando el papel de los gobernadores 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 medidas extraordinarias que abarcó todo el siglo XIX.

Cuando se propone en mayo de 1895 la ley contra salteadores de las vías férreas, se resaltaba la gran efectividad que dicha medida había tenido en 1886. En esta ocasión, como señalaba el secretario de Gobernación, de acuerdo con los informes de las empresas ferrocarrileras, se daban cuenta de los frecuentes atentados que sufrían diariamente “por la perversidad de criminales que debían calificarse como enemigos de todo progreso y de toda cultura”, pese a los esfuerzos secundados por los gobiernos de los estados que no habían sido suficientes para impedirlos.¹⁵⁸

En esta oportunidad no hubo debate y fue aprobada por unanimidad. Tan sólo las comisiones al dar su dictamen, avalaron la iniciativa del gobierno, exponiendo el grave quebranto a que se veían expuestas la industria y el comercio por la falta de seguridad en las vías férreas. Pero además, como argumento para liberarla de cualquier juicio de tipo político, consideraban que, “reinando la paz en toda la república, no [podía] existir siquiera la sospecha de que se [pretendiera] convertir la medida extraordinaria, en “arma exterminadora del algún partido político”.¹⁵⁹ Así, con la excepción de su prórroga al año siguiente, no se volvió a dictar ninguna medida extraordinaria para atacar el bandidaje, por lo menos hasta finalizar el siglo XIX.

¹⁵⁸ *Diario de Debates*, 17º Congreso, tomo 2, Sesión, 10 de mayo de 1895.

¹⁵⁹ *Ibid.*.

De todo lo anterior, es importante reiterar que la implementación de las leyes suspensivas contra ladrones y plagiarios vivió dos etapas: una primera que inició desde 1869 hasta 1876, periodo en que las leyes se dieron de manera continua. Esta situación refleja el contexto político que se caracterizó por una gran tensión e inestabilidad política, en donde la restauración de la República y la constitución del Estado mexicano estuvieron inmersos en una tensión que implicaba la viabilidad del pacto federal. La segunda etapa que inicia desde 1886 hasta mediados de 1890, coincide por el contrario con un periodo de 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.

Es importante mencionar, que en la “pacificación” que se logra con el gobierno de Díaz participan varios elementos, que a la luz de recientes estudios sobre el Porfiriato, matizan y desdican la versión tradicional de que ésta se logró a partir del ejercicio de un poder dictatorial y omnipresente, llevado por el centro hacia la periferia. Si bien, es a partir del régimen de Díaz, que se logra un mayor control del centro hacia los poderes estatales, confluyendo en un mayor predominio del poder federal que antes había sido difícil de llevar por las constantes tensiones entre éste y los poderes estatales, no obstante, con la consolidación del régimen porfiriano también se produce una nueva distribución del poder, en la que participan de manera importante los poderes regionales.

En este proceso de nuevas definiciones políticas y de distribución del poder, que fueron determinantes para la paz y la estabilidad política lograda a fines del siglo, jugó un papel principal los mecanismos que regularon el proceso electoral, como lo fueron las suplencias políticas y el establecimiento de la reelección, dando inicio a un nuevo tipo de

alianzas y compromisos informales entre el centro y los poderes regionales,¹⁶⁰ que serán los que definen el tránsito hacia un federalismo de tipo conciliatorio que inicia en la década de 1880 para consolidarse luego a partir de 1890.¹⁶¹

Como señala Elizabetta Bertola, con el establecimiento del principio de la reelección presidencial y de gobernadores, se dio paso a una “mayor tranquilidad política interna y una relación de fe recíproca entre los representantes de los estados y de la federación” que alejó la “intervención del centro y concedió mayor autonomía” en las regiones.¹⁶² No obstante como también sugiere Carmagnani, este nuevo tipo de prácticas conciliatorias que si bien trajeron consigo estabilidad política, produjo efectos negativos indirectos que impidieron a la postre una “evolución positiva del federalismo” al verticalizarse el “poder estatal en manos del gobernador, dando como resultado que este controlara mayor poder local, con el fin de favorecer no sólo a su grupo sino también al control personal en el estado”.¹⁶³

¹⁶⁰ Como señala Elizabetta Bertola, este compromiso se define a partir del momento en que los gobernadores “buscan una contrapartida que los refrende por la aceptación de los candidatos presidenciales”. De esta manera los gobernadores encontraron un camino de salida a las presiones del poder federal y, a cambio de una aceptación más apegada a estas directivas, organizaron un verdadero y propio espacio alternativo a partir de la compilación de las listas de los candidatos”, que supieron “utilizar para beneficio propio las previstas elecciones de suplentes”. Bertola, Elizabetta. “Las oportunidades del poder: suplencias e interinatos políticos en la práctica del compromiso y del control electoral en el México porfirista (1876-1911), en Montalvo Ortega, Enrique, (coord.) *El águila bifronte. Poder y liberalismo en México*, México, INAH, 1999, p. 183.

¹⁶¹ Precisamente, como señala Carmagnani, la reforma constitucional de 1887, “originó una significativa reorientación del federalismo liberal haciéndolo transitar desde su fase de compromiso a su fase de conciliación, que a diferencia del primero reviste prácticas que no son susceptibles de ser normadas, de allí su carácter extraconstitucional e informal, además de ser diferenciadas, dependientes de la capacidad de negociación lo que da origen a un marcado carácter personalista. Carmagnani, “Federalismo liberal mexicano”, *op. cit.*, p. 160.

¹⁶² Bertola, *op. cit.*, p. 190.

¹⁶³ Carmagnani, “Federalismo liberal mexicano”, *op. cit.*, p. 169

2.4. Reforma del Artículo 23 de la Constitución

No podríamos terminar este capítulo, sin hacer mención a la reforma del Artículo 23 de la Constitución que fue decretada el 14 de mayo de 1901,¹⁶⁴ en la que se reafirmó la vigencia la pena de muerte indefinidamente y la hizo extensiva al delito del plagio, con lo cual se dejó sin efecto la prevención que había condicionado su completa abolición hasta el establecimiento del régimen penitenciario en toda la República. Es importante resaltar que la iniciativa para reformar el Artículo 23 fue propuesta por la legislatura del estado de Nuevo León en 1895, que para entonces ya había establecido su sistema penitenciario, y su aprobación por el Congreso de la Unión no se produce sino hasta el mes de octubre de 1900, recién inaugurada la penitenciaría del Distrito Federal.

Con esta reforma culmina entonces, uno de los grandes debates que abarcó por lo menos toda la segunda mitad del siglo XIX desde que se redactó la Constitución de 1857, dándose con ello una derrota definitiva de aquellos liberales que alzaron sobre la Constitución la promesa de la abolición de la pena de muerte.¹⁶⁵ Pero además con dicha reforma, podría decirse que se produce una ruptura entre la versión del liberalismo clásico que prácticamente queda en la sombra, para consolidarse la versión de un liberalismo

¹⁶⁴ El artículo 23 reformado 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 plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar”. Dublán, Manuel. *Legislación mexicana o colección..* tomo 33 (1ª parte) *op. cit.*, La Constitución de 1917 mantuvo la pena de muerte en los mismos términos, figurando en su artículo 22. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales, op. cit.*, p. 825

¹⁶⁵ En la constituyente de 1857 al tratar el proyecto sobre las garantías individuales fue tema de gran controversia, la discusión del Artículo 23. A pesar de haber unanimidad en contra de la pena de muerte, pesaron más los argumentos que se planteaban el *aún no es tiempo*, como criticaría Zarco. Entre los que veían la inconveniencia de abolir la pena de muerte, figuraba Ocampo, quien argumentaba que no se podía dar una vez, sin “combinar un sistema completo y mejorar antes el servicio de la policía preventiva, y de la buena administración de justicia”, aunque convenía en que la sociedad no tenía derecho de atentar a la vida del hombre. Zarco, Francisco. *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*. Estudio preliminar, texto y notas de Catalina Sierra Casasús. México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 516.

conservador que desde la década de 1860 venía afirmándose al amparo del discurso positivista y científicista, y que luego se reafirma en la década de 1890 con la adopción de las teorías de la sociología y de la antropología criminal. Lo anterior traerá grandes consecuencias en la concepción del delito y el delincuente, que se reflejaron en las discusiones que darán origen a la reforma de la que se habla.

Pero veamos primero cuáles serían las principales diferencias de estas dos vertientes, que nos remiten al pensamiento criminológico del siglo XIX, retomando en primer lugar algunos planteamientos que revistió la concepción liberal del derecho clásico, que fueron plasmadas de manera definitiva en la Constitución de 1857 y en los consiguientes cuerpos legales, siendo el más importante, el primer código penal de 1871.

Retomando a Elisa Speckman, con el ascenso del individualismo y la igualdad jurídica liberal, se produjo un cambio sustancial en la concepción del delito y del delincuente, así como en la connotación que adquiere el castigo. Partiendo de la idea de la Ilustración sobre el contrato social, el delito deja de ser un “atentado al monarca y a Dios”, y pasa a ser considerado como una falta a dicho contrato. Así, “todo delito se convierte en una ofensa a la sociedad en su conjunto y el castigo en la defensa del contrato”.¹⁶⁶ De esta concepción del delito como trasgresión al pacto social y, por tanto, como atentando contra la sociedad en su conjunto, surge la obligación que tiene la misma, a través de sus autoridades para perseguir y castigar al infractor, pero contando con los límites que ofrecen las garantías individuales, en este caso, las garantías del acusado.

En esta misma perspectiva, el principio de la igualdad jurídica, trajo otra modificación importantísima a saber: dado que todos los habitantes serían juzgados bajo los

¹⁶⁶ Speckman, *Crimen y Castigo.. op. cit.*, p. 27-28.

mismos tribunales y las mismas leyes, el acusado sería juzgado “con base en el delito cometido y no en la persona del delincuente”.¹⁶⁷

Otro elemento importante a destacar de esta nueva conceptualización del delincuente, es el carácter de *libre albedrío*, basado en la misma definición del delito que proporcionó el Código Penal, “como la infracción voluntaria de una ley penal, haciendo lo que ella prohíbe o dejando de hacer lo que ella manda”. En conclusión, como dice Speckman, “se consideraba criminales a los individuos que, de forma voluntaria, libre y consciente atentaban contra la moral y/o el orden social.”¹⁶⁸

Veamos ahora, algunos de los preceptos de la corriente positivista, en particular sobre la escuela positivista de derecho penal, deteniéndonos un poco en la concepción que encierra las categorías del delincuente, el delito y el castigo, elementos básicos que nos ayudarán a comprender las diferencias y acaso puntos de encuentro entre esta perspectiva y la liberal clásica.

Siguiendo con esta autora, el punto en común que presentaron tanto liberales como positivistas, fue su apego y “plena confianza en la potencialidad de la ley escrita”, no obstante, la diferencia radica en su origen. En este caso para los hombres de la corriente positivista, y acordes con la teoría del método científico, la ley, tenía que ser el resultado del conocimiento de la realidad y no de las ideas abstractas del pacto social. Así, “los positivistas rechazaron la idea de que la legislación debía responder a las leyes naturales, previas a la existencia del estado social y, por tanto válidas para toda sociedad y todo

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 14 Esta transformación se aprecia de manera acabada con el código penal de 1871, donde, en palabras de Beatriz Urías, “se despersonalizó y secularizó definitivamente la noción del delito. Urías Horcasitas, *Indígena y criminal.. op. cit.*, p. 50.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 31-36. De esta manera, quedó fuera de esta definición alguna referencia a factores físicos, psicológicos, culturales y económicos.

momento histórico; y en cambio, consideraron que debía reflejar los fenómenos sociales o derivarse del conocimiento efectivo de la realidad, y sólo para ella resultaba efectiva”.¹⁶⁹

De este énfasis puesto a la realidad, se derivan varias diferencias sustanciales con los preceptos liberales, en cuanto al carácter del delito, el delincuente y el castigo. En este caso, los positivistas, se enfocan en la persona del delincuente y no en el delito, contrario a los seguidores de la escuela clásica, para quienes de acuerdo con el precepto de la igualdad lo que importaba era el “producto de su desviación”. Así los positivistas, “subrayaban la diversidad en la personalidad de los criminales, por lo cual el estudio de la entidad jurídica debía sustituirse por el estudio científico del delincuente”. De este modo “postularon que el remedio de la delincuencia estaba en razón directa al conocimiento del delincuente, pues sólo a partir de él se podían establecer las causas que lo llevan a delinquir.”¹⁷⁰

Un elemento que es indispensable resaltar en el pensamiento de los positivistas y que tendrá importantes repercusiones en el carácter y funcionalidad del castigo, es el relativo a la concepción organicista de la sociedad propuesta por Herbert Spencer. Al igual que un organismo vivo, vulnerable a las enfermedades; la sociedad estaba expuesta también a sufrirlas por miembros de su mismo seno. De allí, la constante referencia al delito como una enfermedad social que atacaba al conjunto de la comunidad, ya no tanto, como transgresión al contrato social, sino como ataque y obstrucción de su desarrollo y evolución. En este sentido, la sociedad asume toda la legitimidad para arrancar, aislar o extirpar el origen de sus males. El castigo se justifica entonces, “con base en la necesidad de la defensa social”.¹⁷¹ En este contexto, como afirma Speckman, “la defensa de los derechos humanos perdía toda relevancia. Lejos de privilegiar las garantías individuales,

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 80.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 82.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 106.

los positivistas se concentraron en la seguridad del conjunto y se inclinaron por un Estado fuerte capaz de asegurar la integridad del cuerpo social”.¹⁷²

Otras de las grandes diferencias sustentadas por esta corriente con respecto a la doctrina liberal, tienen que ver con el problema de la *responsabilidad* del delincuente en la ejecución del delito y la *finalidad* que persigue el castigo. En primer lugar, si para la escuela liberal teniendo como referente el precepto de libre albedrío, el delincuente asume una responsabilidad de tipo moral por cuanto actúa de manera libre, voluntaria y consciente de sus actos, para los positivistas por el contrario, al eliminar todo concepto de libre albedrío, el problema de la delincuencia asume una responsabilidad de tipo social.¹⁷³ En segundo lugar, si aparte de la reparación del daño, la regeneración del delincuente significaba uno de los fines fundamentales del castigo para los liberales, para los positivistas esta posibilidad regeneradora del castigo estaba por descartada.

Para llegar a este tipo de conclusiones, los positivistas tomaron la postura determinista de las teorías de la antropología y la sociología criminal que hicieron presencia en México en los últimos decenios del siglo XIX.¹⁷⁴ Dicho determinismo descansaba en la etiología u origen del delito. Sí para los primeros, el origen de éste se hallaba tanto en factores orgánicos, fisiológicos y congénitos del delincuente, y no en voluntad del individuo, la capacidad de regeneración era imposible, pues para ello exigiría un cambio en su organismo, en tanto que para los segundos que dieron más relevancia a factores de tipo

¹⁷² *Ibid.*, p. 106.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 106-107.

¹⁷⁴ La primera reproducción mexicana de un estudio de Cesare Lombroso apareció en 1884 en *El Foro* con el título “La antropología y la criminalidad”. Este autor fundador de la Antropología criminal, realizó su primera obra “El hombre delincuente” en 1876. *Ibid.*, p. 94. En el caso de la sociología criminal, el único representante en México fue Julio Guerrero. “En un escrito publicado en 1889 afirmó que el delito no podía ser visto como un accidente individual sino como un fenómeno social. Más tarde, en *La génesis del crimen en México*, definió el delito como el “resultante fatal de condiciones físicas, fisiológicas y sociales del delincuente”, *Ibid.*, p. 103-104.

ambiental, social y cultural, la regeneración “equivaldría a modificar la historia social y el ambiente de los criminales”.¹⁷⁵

Si bien, la capacidad regeneradora del castigo se daba por descartada, sobre todo en los seguidores de la antropología criminal, se daba camino como remedio a la segregación y aislamiento y, en casos extremos, al merecimiento de la pena de muerte, no obstante éstos abogaron por una penalidad diferenciada, consecuente con las características que se atribuían al delincuente. En este sentido tomaron la tipología criminal aportada por Enrico Ferri, según el cual existían tres tipos de criminales: congénitos, ocasionales, y pasionales.¹⁷⁶ En este caso los “criminales congénitamente determinados al crimen no podían regenerarse, pero sí los que delinquían por motivos fortuitos o lo hacían por pasión. Por ello postularon que la sanción no debería atender únicamente al delito sino también a la persona del delincuente”.¹⁷⁷

En general, este tipo de discurso, en el caso que nos interesa, viene a ser considerado de manera clara y contundente en la década de 1890, precisamente cuando se discute la reforma al Artículo 23 de la Constitución propuesta por la legislatura de Nuevo León, que fue lanzada al resto de las legislaturas para que la secundaran, asumiendo todas ellas la necesidad de dicha reforma que, en esencia, consistía en hacer subsistir la pena de muerte para los delitos considerados “graves”, aún cuando se estableciera en toda la República el sistema penitenciario.

De las primeras cuestiones que se analizaron por parte de las legislaturas, el Senado y la Cámara de Diputados para secundar esta iniciativa y apoyar su reforma, giraron en torno

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 107.

¹⁷⁶ Los criminales congénitos, presentaban anomalías orgánicas y psíquicas, los ocasionales estaban predispuestos al crimen por una debilidad moral pero encontraban en el medio ambiente el impulso decisivo, y los pasionales tenían una mínima predisposición orgánica y el impulso exterior era el predominante”. *Ibid.*, p. 108.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 108.

a si el Estado tenía o no la facultad para aplicar la pena de muerte, y si era conveniente para el bienestar social que ésta subsistiera aún cuando se estableciera el régimen penitenciario en toda la República.

Frente al primer aspecto, hubo el acuerdo en sustentar el deber que le asiste al Estado para proteger a la sociedad y garantizar su existencia. De esta manera como sostenía la comisión de puntos constitucionales de la Cámara de Diputados haciendo referencia al dictamen que había dado el Senado,

Si el Estado [tenía] el deber de proteger por medio de sus poderes o atribuciones y garantizar la existencia de la sociedad y los intereses y la vida de cada uno de los que la forman, [era] necesario reconocer también que esa protección no [podría] ser eficaz —y realizable—, sino reprimiendo los ataques a la vida, a la propiedad o a la integridad física de los asociados, porque de otro modo se haría imposible el beneficio de la asociación, la existencia y el desenvolvimiento de los individuos, -cual era el fin- de toda institución, de toda moral, y de todo sistema científico”.¹⁷⁸

Para los defensores de esta corriente, no se ponía en duda la facultad que gozaba el poder público para la imposición del castigo en aras de conservar a la sociedad. En este sentido, no se necesitaba “inventar teorías metafísicas, ni pactos sociales, ni delegaciones divinas para justificar que el Poder Público tenía la suma de poderes o facultades necesarias para reprimir los delitos y emplear los medios más eficaces para lograr ese resultado”, incluso si se recurría a la pena de muerte.¹⁷⁹ Para fundar dichos argumentos, recurrieron a las ideas de importantes criminólogos europeos, que postulaban el derecho que le asistía al Estado como ser superior al individuo, para usar todos los medios disponibles en el mantenimiento del orden social. Pero así como el Estado gozaba de este derecho, la

¹⁷⁸ 20° Legislatura, *Diario de Debates*, tomo 1, Sesión, 17 de octubre de 1900, p. 232.

¹⁷⁹ *Diario de Debates*, 17° Legislatura, tomo 3, Sesión, 30 de noviembre de 1895, p. 395.

legitimidad del recurso de la pena de muerte, descansaba sobre el criterio de la *necesidad*.¹⁸⁰

Era entonces, sobre este criterio del carácter necesario de la pena de muerte, que se daba respuesta a la segunda cuestión, como lo era la conveniencia o no de mantenerla en vigor, aún en el caso de ser realidad el establecimiento del sistema penitenciario.

Absolutamente todos los que se declararon a favor de mantener su vigencia, mantuvieron el mismo criterio del *aún no es tiempo*, que rondó en el constituyente de 1857. Desgraciadamente —como declaraba la comisión de puntos constitucionales de la Cámara de Diputados—, ese argumento seguía siendo una verdad, en primer lugar porque el sistema y el régimen todavía no estaba en su plenitud establecidos en la República, y en segundo lugar y más importante, porque aún no existían los “motivos generales, derivados del progreso moral de la sociedad mexicana, del carácter de raza, que recomienden la supresión de penas graves para impedir la comisión de los hechos atroces”.¹⁸¹

Al retomar los planteamientos de la iniciativa, estos diputados, argumentaban que “la pobreza del carácter moral de la mayoría de las masas, que carecen de sólida educación civil”, se seguía traduciendo en la “predisposición a la criminalidad” que los alejaba de la situación en que se encontraban los pueblos civilizados. Siendo así, que los legisladores que habían iniciado y secundado la reforma, creían que “la eficacia del régimen penitenciario no [podía] tener mágica influencia sobre la modificación inmediata del modo secular de un pueblo y que en consecuencia, no [bastaba] para eliminar desde luego, el patíbulo, del catálogo de los castigos humanos”.¹⁸² Es así, como con estos argumentos se fundaba la necesidad de mantener en vigor la pena de muerte, e incluso hacerla extensiva para el delito

¹⁸⁰ *Ibid.*,

¹⁸¹ *Diario de Debates*, 20° Legislatura, tomo 1, Sesión, 17 de octubre de 1900, p. 231.

¹⁸² *Ibid.*, p. 231.

del plagio, en la que ya no era condición el sistema penitenciario para su abolición, sino en el tan ambiguo “mejoramiento moral” de la sociedad.

Pero, además de estas razones, la justificación para seguir aplicando la pena de muerte en México, descansaba sobre los preceptos que hacían de este recurso, una *necesidad social*, y es aquí donde las teorías de la antropología criminal tienen presencia. Y es que, si todavía algunos políticos de la época, conservaban algo de las viejas teorías acerca de la inutilidad e ineficacia de la pena de muerte, no obstante, la aceptaban “sólo como una necesidad social, como un remedio extraordinario, único capaz de contener en épocas anormales, los crímenes que ejecutan algunos seres, cuyos organismos [habían] dado temas fecundísimos para luminosas doctrinas”.¹⁸³

Tales doctrinas descansaban sobre las teorías de criminólogos como Lombrosio, Garófalo, Carnevale, Hartmann, Paoli, Filippi, que consideraban a los “delincuentes como un grupo aparte, como una raza diseminada en el seno de la sociedad civil, parecida por sus caracteres somáticos y psíquicos a las razas inferiores”.¹⁸⁴ Desde este punto de vista, los seguidores de tales perspectivas, echaban por tierra cualquier posibilidad regeneradora del delincuente. Para los más radicales, la idea de que la “pena debía ser el castigo de una falta moral”, ya estaba “relegada al museo de las curiosidades metafísicas”.¹⁸⁵

Así en oposición abierta a la escuela clásica liberal, los seguidores de la escuela de la antropología criminal, como Querido Moheno, afirmaba que la si “escuela clásica” había errado era porque no conocía al delincuente. Para este diputado, “los criminalistas clásicos se [encerraban] en su gabinete de trabajo, y desde allí, y a fuerza de silogismos, o como

¹⁸³ *Diario de Debates*, 17º Legislatura, tomo 3, Sesión, 30 de noviembre de 1895, p. 394.

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ *Diario de Debates*, 17º Legislatura, tomo 4, Sesión, 14 de mayo de 1896, p. 837. Dictamen de las comisiones unidas de la legislatura de Jalisco.

podían, [forjaban] un delincuente ideal con todos los perfiles de los que discurren por la novela romántica judicial”.¹⁸⁶

En ese sentido también se pronunciaba Rafael Aguilar, quien hacía un paralelo entre la escuela clásica y la escuela positivista. Con respecto a la primera, argumentaba que esta escuela que tanto había pregonado la abolición de la pena de muerte, estudiaba el delito como una abstracción “y las abstracciones que dice un publicista contemporáneo, son seres sin vida y sin consistencia, algo así como fantasmas impalpables que viven en las tinieblas y se deshacen con la luz del día”.¹⁸⁷ Y es que, según éste, criticando la teoría del libre albedrío postulada por la escuela clásica, consideraba el delito como un “acto de mera individuación” que se encerraba en un “subjetivismo exagerado”, que hacía creer que “el hombre [tenía] en sí sólo y por sí sólo la iniciativa de todos sus actos, sin recordar, que si bien es cierto que el hombre [era] un sujeto esencialmente activo, no se despierta esa actividad sino a virtud de excitaciones exteriores ajenas a él”.¹⁸⁸

Por el contrario, la Escuela Positiva, apoyándose “en las magníficas y eternas enseñanzas de la naturaleza”, hacía que la “pena asumiera su verdadero carácter de reacción, contra un acto malo o un miembro enfermo, para ser la psicoterapia de ese hombre, y no la expresión de las venganzas”. Para Rafael Aguilar, las bondades de esta escuela, en oposición a los fundamentos apriorísticos de los clásicos, estaba en que “aplicaba a la ciencia penal un nuevo método cuyos brillantes resultados no sólo en el

¹⁸⁶ *Diario de Debates*, 20º Legislatura, tomo 1, Sesión, 26 de octubre de 1900, p. 307.

¹⁸⁷ *Ibid.*, Sesión, 19 de octubre de 1900, p. 270. Al igual que Moheno, Rafael Aguilar, planteaba que la Escuela Clásica, había “olvidado al delincuente por completo, sin cuidarse de otra cosa más que del delito cometido”, y criticaba además que éstos al dar mayor importancia al delito, perseguían el imposible de una igualdad matemática entre éste y la pena, esto es, critica el precepto liberal de la igualdad jurídica que estipulaba la graduación de las penas, con base en la gravedad del delito. Contrario a los seguidores de la escuela antropológica, que defendían una penalidad diferenciada que se basaba primordialmente en la persona del delincuente, como ha señalado Speckman.

¹⁸⁸ *Ibid.*

campo de las ciencias físicas y naturales, [garantizaban] el éxito que sin duda le [aguardaba] también en el campo de la ciencias jurídicas y sociales”.¹⁸⁹ En este campo, precisamente hacía alusión a una serie de ventajas que ofrecía el método de la escuela positiva en la definición del delincuente y el tratamiento que de éste se derivaba:

[...] ella investiga la génesis del delito, considerándolo como un conjunto de causas, que es necesario conocer; acude al campo de las ciencias naturales y fisiológicas, demandándoles su auxilio; analiza los caracteres somáticos y psíquicos del delincuente, deteniéndose ante la figura del criminal incorregible, donde aparecen atrofiadas las fibras del sentimiento, y dormidos o embotados los gritos de la conciencia; ella, en fin, imprime al derecho penal su verdadero carácter, autoriza la eliminación o reclusión de los elementos perturbadores, y agrupando observación sobre observación, dato sobre dato y cifra sobre cifra, prueba su bondad en el palenque de la lucha, desnudo el pecho, firme el bazo y descubierto el rostro, con la estadística por arma y la seguridad social por norte, grabando en los cuarteles de su escudo, la lista interminable de sus obras como demostración de su nobleza.¹⁹⁰

Así, para estos políticos de finales del siglo, la escuela positiva y la escuela de la antropología criminal, se habían levantado de manera vigorosa, frente a la escuela clásica, las cuales se habían enfocado a estudiar el “delito como un fenómeno natural, del mismo modo que la medicina estudiaba la enfermedad, dándole un carácter eminentemente clínico e higienista”. De esta manera, el “derecho penal moderno, en vez de preocuparse en primer término metafísicamente del delito, se [ocupaba] del estudio positivo de los delincuentes y causas del delito”, con el fin de “evitarlos en lo humanamente posible”.¹⁹¹

Tales fueron los argumentos que se erigieron para fundar la reforma del Artículo 23 de la Constitución, al retomar de los postulados de la antropología criminal y la escuela positivista. De esta manera, al diferenciar la penalidad con base en la persona del delincuente, para los delitos considerados graves como los que prescribía el Artículo 23, no existía otro camino que la aplicación de la “cirugía social”, por figurar en la clase de los

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 271.

¹⁹¹ 17º Legislatura, *Diario de Debates*, tomo 3, Sesión, 30 de noviembre de 1895, p. 396.

delincuentes concebidos como “incorregibles”. Pero además, la permanencia de la pena de muerte, figuraba como un mecanismo de prevención, teniendo en cuenta, el grado de inmadurez de la sociedad mexicana, que aún no había alcanzado, según estos políticos, el nivel de moralidad que distinguía a los pueblos “civilizados”.

CAPÍTULO 3. LA POLICÍA RURAL DE LA FEDERACIÓN: 1869-1896

Como ya se ha dicho, a partir de las discusiones sobre las leyes de suspensión de garantías contra ladrones y plagiarios, el sector de la minoría consecuente con la oposición que mantuvo a la aplicación de estas leyes vio como única alternativa posible para la represión del bandolerismo, y en general para el restablecimiento de la seguridad y el orden públicos, la utilización de los mismos medios que ofrecía el marco jurídico constitucional, y mediante las instituciones y aparatos coactivos del Estado. Esto es, dieron preeminencia al recurso de los medios preventivos que a los represivos. La constante referencia a que el Ejecutivo sólo necesitaba “hombres y dinero”, para la consolidación de la paz y la seguridad, no significa otra cosa que la demanda encaminada a dar los mecanismos para robustecer al Estado en el desempeño de esta tarea. Cosa difícil debido a las condiciones deficitarias del tesoro público.

Aunque la propuesta que mantuvo el sector minoritario para fortalecer el aparato coactivo del Estado incluía tanto al Ejército como a las fuerzas rurales —sin descartar el papel que asignaban a las fuerzas locales y estatales—, no obstante, en principio se notó una tendencia que relegó a un segundo renglón el papel de los policías rurales. Es interesante observar que este sector, empezando por Francisco Zarco, confirió mayor relevancia al Ejército para la vigilancia de los caminos y persecución de los bandidos, lo cual paradójicamente rendía al objeto de reducir las cargas del erario público. Desde esta perspectiva, era más redituable y benéfico situar algunas partidas de soldados en los puntos donde la inseguridad fuera constante, que mantenerlos concentrados en las grandes poblaciones y ciudades donde no sólo vivían en el ocio que los hacía proclives a los vicios a costa del erario, sino que allí sí constituían un amago para la seguridad de los ciudadanos.

Como se sabe, esta opción fue descartada por significar una desviación de las funciones propias del Ejército y por lo descabellado que representaba la idea de soltar a los soldados a la soledad de las vías públicas teniendo en cuenta su propensión a la deserción por razones que nadie desconocía. Pese a ello, la insistencia de algunos para que fueran los soldados los encargados de perseguir a las partidas de bandidos, rendía en gran parte al poco desempeño que demostraban los cuerpos de policía rural.

Y es que la historia de la Policía Rural desde su creación, contó con innumerables defectos que le hicieron ser el blanco de constantes denuncias y críticas no sólo por la falta de eficacia para perseguir a los bandidos, o por los abusos que algunos de sus miembros cometían en contra de la población al perpetrar los mismos delitos para los que estaban destinados a reprimir, sino además por las irregularidades en su organización y administración. Estas insuficiencias, hicieron que reiteradamente se justificaran los reclamos al Gobierno para que organizara de mejor manera esta institución, para que dictara todas las instrucciones con el fin de que sus cuerpos permanecieran en constante movimiento o en el peor de los casos, que las desapareciera.

Una de las críticas más persistentes que se les hacía, tenía que ver con la mala administración de los recursos destinados para su mantenimiento. En estas irregularidades siempre tuvieron que ver los jefes y los pagadores de los cuerpos rurales, que no dejaron de aprovecharse del desorden administrativo y de la autonomía que de cierta manera gozaron para cometer actos de corrupción y malversación de fondos.

Así, una de las debilidades estructurales de la Policía Rural estuvo en relación directa con el amplio margen de control que tuvieron los pagadores desde que fueron creadas en 1861, situación a la que se sumó el complicado sistema de pago de haberes que se diseñó, paradójicamente, con el objeto de hacer difícil la posibilidad de deserción de los guardas.

Con la idea de crear una fuerza confiable y con el ánimo de evitar los peligros y vicios que caracterizaban al Ejército, desde un principio se estimó conveniente establecer el reclutamiento voluntario, pero además, para hacer atractivo el ingreso y garantizar la permanencia de los futuros guardas, se fijaron sueldos relativamente superiores al que se hacían a los soldados, no sólo por este interés, sino además por un sentido pragmático y de conveniencia.

Por las dificultades que representaba para el gobierno federal proporcionar vestuario, armamento y caballos a los rurales, se diseñó un sistema de deducciones diarias que se harían a los guardas,¹ para que éstos adquirieran con el tiempo la propiedad de su equipo de trabajo, los cuales podrían llevarse consigo al finalizar su periodo de servicio o venderlos a la misma corporación. Así, los guardas recibían una parte de su sueldo en efectivo, mientras que el restante se depositaba en una caja o fondo común destinado para financiar la compra de equipo y vestuario como también para hacer los gastos de forraje. Tal sistema como fue concebido, además de evitar pérdidas para el gobierno en caso de abandono del servicio, tendría la ventaja de crear al final un sentido de pertenencia de los guardas con su equipo que los llevaría a un mejor cuidado y tratamiento hacia los mismos. Otra de las ventajas y atractivos que ofrecía este fondo, era que también fungía como una caja de ahorros una vez que los guardas terminaran de pagar sus obligaciones adquiridas.²

Si en teoría dicho sistema funcionaba como un gran estímulo para los voluntarios que se incorporaran a la policía rural, en la realidad no dejó de ser una pesada carga para los rurales, no sólo por los continuos descuentos a que eran sujetos, sino por todo tipo de abusos que se cometieron en su contra. Así, muchas de las quejas que versaron sobre la mal

¹ Dichos descuentos también incluían a los oficiales y jefes de los cuerpos.

² Vanderwod, Paul. *Los rurales... op.cit.*, p. 98.

administración de los fondos, tenían que ver precisamente porque buena parte de los rurales tuvieron que resignarse a la renuncia obligatoria de sus propios ahorros, en otros casos a sufrir la pérdida parcial o total de los equipos y haberes una vez que terminaban sus servicios. A esta serie de irregularidades se sumó por otro lado, la estrechez de los recursos asignados a los cuerpos rurales, todo lo cual generó una gran desmoralización que se reflejó en la constante deserción, insubordinación e indisciplina que mostraron los rurales y en algunos casos, sirvió como caldo de cultivo para que partidas completas de rurales se unieran a grupos armados desafectos al gobierno o a partidas de bandidos y ladrones.

Así por ejemplo, importa resaltar uno de los casos que salieron a la luz pública y llama la atención de los legisladores, a partir de la queja que levantaron dos cabos del tercer cuerpo de rurales en 1873 en contra de su jefe el coronel Luis Anaya, por retenerles sus sueldos y ahorros, además de denunciar los pesados gravámenes que pesaban sobre los guardias. Este caso es ilustrativo porque situó en el centro de la discusión las deficiencias que presentaba el sistema de pagadurías y puso en evidencia los abusos y arbitrariedades que cometían los jefes de estos cuerpos.

Llama la atención, que si bien dicha queja fue levantada ante el Ministro de Gobernación a mediados de 1873, no fue sino hasta un año después que este asunto se ventiló en la Cámara de Diputados después de que varios guardas, ante la demora y dilación que tomaba la solución de sus demandas, presentaron sus quejas ante esta institución. De esta manera el 1º de octubre de 1874, el ministro fue llamado por acuerdo de los legisladores, para que rindiera un informe detallado del estado que guardaba dicho cuerpo.³

Según el informe del ministro, el cuerpo había quedado sujeto a una visita de inspección desde el mes de octubre de 1873, quedando a cargo de ella el general Margarito

³ *Cámara de Diputados*, 7º Congreso, T. 3, sesión 1º de octubre de 1874.

Mena quien fue nombrado por el Ministerio de Guerra tanto para hacer las averiguaciones correspondientes como para que pusiera en orden todo lo relativo al servicio, la administración y contabilidad del cuerpo.⁴

De acuerdo con la versión de Gobernación, el trabajo del inspector en vez de mejorar y dar remedio a las irregularidades había contribuido a empeorarlas, al señalar que se había producido un incremento notable de las deudas contraídas a nombre del cuerpo en las que había intervenido el mismo Mena durante los diez meses que llevaba ejerciendo esa labor. De allí, que se había creído conveniente que el tercer cuerpo fuera trasladado a la capital, para que al estar cerca del “supremo Gobierno, [se] pudiese con mayor acierto dictar las providencias necesarias para [el] arreglo y remedio de los males que nuevamente se habían presentado”.⁵

De los resultados de las nuevas averiguaciones, como del informe de Mena, el ministro confirmaba que casi la totalidad de los guardas no se habían liquidado desde hacía mucho tiempo, y que además, no se habían realizado los asientos en las libretas correspondientes que servían para dar cuenta de lo que cada guarda había recibido por haberes y equipo, como de antemano se tenía prevenido para facilitar en cualquier momento la liquidación de cada guarda y saber la deuda total del cuerpo en caso de existir. En cuanto al vestuario y equipo se constataba su deterioro, ante lo cual el inspector ya había propuesto que se proveyera de nuevo al cuerpo haciéndose la contrata correspondiente y levantándose el acta respectiva, y por último, respecto a los haberes que disfrutaban los individuos de ese cuerpo, sólo se mencionaba que era el mismo que los demás, recibéndolo

⁴ *Ibid.* Sesión 9 de diciembre de 1874. El informe del Ministerio aparece con fecha del 5 de octubre.

⁵ *Ibid.*

los guardas con oportunidad, hechas las deducciones que cada uno debía sufrir en el pago de las deudas que respectivamente reportaba.

No obstante, al parecer el informe que presentaba el ministerio de gobernación omitía muchos detalles que ya habían sido descritos y presentados con anterioridad el inspector Margarito Mena a Gobernación. Según el diputado Díaz Barriga —quien fuera el promotor para que el ministro rindiera el informe a la Cámara de Diputados—, las explicaciones que daba Gobernación eran inexactas y limitadas. De esta manera, Díaz Barriga hizo una exposición del informe que ya había presentado Mena, explicando con mayor rigurosidad la serie de irregularidades que había cometido el coronel Luis Anaya.

Así, al mencionar el estado de las deudas y saldos de las dos compañías que conformaban el tercer cuerpo,⁶ también se denunciaba que el jefe Luis Anaya “administraba hasta los más mínimos gastos del cuerpo”, función que no le correspondía pero, utilizaba para beneficio propio. De esta manera, por ejemplo, Anaya no sólo se encargaba de pagar los haberes diarios de los guardas y hacer las compras de vestuario, sino también de administrar los forrajes que sin existir ningún fondo para ello él mismo proporcionaba, eso sí descontando a los guardias los 25 centavos diarios como se prevenía. Lo peor era que todas estas atribuciones las hacía sin sentarlas en ningún acta que las comprobase.⁷

Para Díaz Barriga, era claro que al comparar los dos informes —el de Mena y el del ministro—, era evidente que este último había procurado ocultar los malos manejos del coronel Anaya y le extrañaba que el mismo ministro no hubiera hecho las averiguaciones

⁶ En el informe, además de detallarse las deudas que Anaya debía por pagos atrasados a los guardias, también se denunciaba que este jefe se había quedado con la suma de más de doce mil pesos, dinero que incluía los alcances de guardias dados de baja a los cuales se había negado pagar abiertamente, como los que se había negado a pagar a los contratistas de vestuario y otros implementos del cuerpo. De acuerdo con todas estas irregularidades, Mena dispuso desde el comienzo de su inspección, que el coronel Anaya se retirara del manejo de los caudales y que cumpliera con el pago de las deudas atrasadas de los guardias, *ibid.*

⁷ A parte de que Anaya negociaba con el forraje también lo hacía con respecto a las monturas militares, para lo cual tenía una fábrica que funcionaba en su propia casa.

pertinentes, siendo que ya había estado al tanto de los abusos y fraudes cometidos no sólo por dicho coronel, sino por el pagador y los cabos primeros que “[especulaban] vilmente con los guardas”.⁸

De los abusos causados a los guardas de ese cuerpo, el diputado mencionaba cuatro en especial: en primer lugar, que tanto el vestuario como las armas que generalmente eran las que dejaban los desertores, se les vendían por el doble de su justo precio y en algunos casos se les cargaban los precios por prendas que no recibían. Para evitar esta irregularidad Díaz Barriga proponía que se les pagara a los guardias su haber íntegro, para que éstos se vistieran a su “arbitrio y con economía”, pero criticaba que esto no se hacía precisamente, “porque de lo que se [trababa] era de defraudarles sumas que [entraban] a los bolsillos de los jefes”.⁹

En segundo lugar, respecto a los forrajes, era injusto que se descontara a los guardias 25 centavos diarios para la manutención de sus caballos, a sabiendas que muchas veces dichos forrajes no iban a parar al consumo de aquellos —precisamente por encontrarse fuera de los centros de acopio—, sino a los caballos de los jefes quienes resultaban beneficiados a costa de los primeros. En tercer lugar, en cuanto a las armas y prendas que resultaban extraviadas, en vez de practicarse alguna investigación para dar con los responsables, se procedía, por el contrario, a descontárseles a todos los guardas del sueldo, determinada cantidad por los días que discrecionalmente fijara el jefe. Por último y por si fuera poco, los guardias constantemente eran obligados a desempeñar trabajos fuertes completamente contrarios a sus verdaderas actividades y sin ningún tipo de remuneración.¹⁰

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

Para Díaz Barriga era natural, que toda esta serie de irregularidades y estafas contribuían al aburrimiento de los guardias que resultaban casi siempre huyendo sin sus haberes, caballos y equipos, quedando dichos enseres a beneficio del pagador, de los cabos primeros y del coronel del cuerpo, los cuales vendían a buen precio a los nuevos guardias que se daban de alta. Así como estaban las cosas, no era extraño entonces que por dos ocasiones se hubieran presentado dos pronunciamientos entre los guardas de la tercera compañía para librarse de tal opresión, y advertía sobre el riesgo que esas “fuerzas destinadas a la persecución de malhechores se [aprovecharan] de cualquier revuelta para agregarse a los revoltosos, convirtiéndose así en enemigos del orden”.¹¹

De esta manera, para remediar tales males, Díaz Barriga llamaba la atención al Congreso para que resolviera en primer lugar, si la policía rural seguía siendo útil y necesaria para el país, y de ser así, entonces proponía que se reglamentara de manera que correspondiera al objeto para la que había sido organizada, o en caso contrario que se procediera a su disolución para que no siguiera significando un gravamen al erario.

Como resultado de todo este suceso se destituyó a Luis Anaya lo cual significó sólo una solución de corto alcance ante el gran cúmulo de anormalidades y deficiencias que siguió presentando esta institución policial, producto de su mala organización y falta de reglamentación que vendrían a subsanarse parcialmente a partir de 1880.

Como ya se ha dicho, uno de los problemas centrales que obstaculizó la buena administración de la policía rural y que propició en gran medida todo ese maremágnum de irregularidades y corrupción, consistió en el sistema de pagaduría que se estableció desde que fue creada la policía rural en 1861, lo cual dio un amplio margen de acción a los

¹¹ *Ibid.*

pagadores —nombrados por el Gobierno—, al quedar como los responsables directos de la legal inversión de los fondos que administraran.¹²

En este sentido, para 1880 se dio un paso tendiente a limitar las amplias facultades que gozaban los pagadores de los cuerpos rurales, cuando se establece el *Reglamento para el servicio de la Policía Rural* publicado el 24 de junio de ese año,¹³ pero en realidad no fue sino hasta en 1904 cuando se produce una reorganización definitiva del sistema de pagaduría de esta institución a cargo de la Secretaría de Hacienda. En ésta se suprimieron las oficinas de pagaduría que cada cuerpo tenía, refundándose en una sola Pagaduría General de los Cuerpos Rurales.¹⁴

La importancia del *Reglamento* de 1880 estriba en que constituyó un gran intento por establecer de manera formal la organización y reglamentación de la Policía Rural, que desde su creación en 1861 y posteriormente desde el restablecimiento de la República en 1867 se había pospuesto. Tal como planteaba el secretario de Gobernación, Felipe Berriozábal, con el *Reglamento* se “[llenaba] una imperiosa necesidad en este ramo, que hasta la fecha no se había organizado, y llevaba su mecanismo por medio de disposiciones secundarias, que no siempre podían ser permanentes”.¹⁵

A pesar que hubo que esperarse hasta el gobierno de Porfirio Díaz para que finalmente se diera la reglamentación que tanto urgía a la Policía Rural, no obstante durante el periodo de la Restauración y en particular con el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada se estaba preparando un reglamento para dicha fuerza. Así por ejemplo, desde 1873 en la

¹² Art. 13 del Reglamento de los primeros cuatro cuerpos rurales. AGN. Gob., Leg. 1436. Exp. 6/1861. “Creación de cuatro cuerpos rurales”, 5 de Mayo de 1861.

¹³ *Memoria de Gobernación*, 1879 - 1880, Doc. No. 114. Capítulo VI. De la administración de los cuerpos. Art. 1o. En éste explícitamente se establece que el pagador estaría sujeto al reglamento dado por la Tesorería General y aunque la administración de los cuerpos residía en el Pagador, se especifica que éste sería “intervenido por el Jefe del Detall, vigilado por el Comandante, e inspeccionado por el Inspector General”.

¹⁴ *Memoria de Gobernación*, 1900 - 1904, “Pagaduría General de los Cuerpos Rurales”, p. 14.

¹⁵ *Memoria de Gobernación*, 1879 - 1880. “Policía rural”, pp. 71-73.

memoria de Gobernación, ya se mencionaban los primeros preparativos para realizar el reglamento que fijaría las atribuciones y obligaciones de esta institución policial, a la vez que perfeccionaría su servicio. Para entonces se había creado una comisión nombrada por el Ejecutivo, la cual estuvo coordinada por los ministerios de Gobernación y de Guerra, y sólo se esperaba que ésta emitiera su juicio con el fin de darle o negarle la sanción que se necesitaba para que comenzara a regir. Entre tanto, como explicaba el ministro, la policía rural seguía funcionando regularmente a “pesar de faltarle un cuerpo de derecho propio que la [rigiera], sujetándola por analogía al derecho militar, por ser su carácter realmente de auxiliares del ejército, y sus exploradores en tiempo de guerra”.¹⁶

Sin embargo, para 1875 todavía no se había concluido, y entre las explicaciones que se daban para justificar esta dilación era que también en el reglamento se preveía “nada menos que de fundar la gendarmería urbana, institución enteramente desconocida, y que [tenía] que formar parte de la legislación de policía”,¹⁷ proyecto que finalmente se llevó adelante con Porfirio Díaz. Así las cosas, los trabajos de la comisión terminaron por verse frustrados con el levantamiento de la revolución de Tuxtepec y el reglamento tendría que esperar de nueva cuenta cinco años más.

Es importante resaltar que dentro de este breve interregno, la labor del general Juan Kampfner quien fungió como Inspector de los rurales durante el periodo de 1873 a 1875, cargo que dejaría en el mes de septiembre de este último año para pasar a ejercer el de secretario de Gobernación.¹⁸ Bajo estos dos cargos Kampfner intentó inyectarle un nuevo aire a la Policía Rural no sólo dirigido a elevar su imagen, sino también con el objeto de

¹⁶ *Memoria de Gobernación*, 1873 – 1874. “Policía rural”, pp. 53-66.

¹⁷ *Memoria de Gobernación*, 1874 – 1875. “Policía rural”, p. 49.

¹⁸ A Kampfner, también se le ve comandando el tercer cuerpo de rurales en los años de 1872 a 1873 antes de ser Inspector.

convertirla en un modelo a seguir por las otras instituciones encargadas de la seguridad y tranquilidad pública. En este sentido es de destacarse los trabajos de estadística que inició siendo inspector, el cual complementaría después como secretario, además de emprender la tarea de elaborar y dirigir un periódico exclusivo para la Policía Rural.

En cuanto a los trabajos de estadística, se demuestra un gran esfuerzo por sistematizar toda la información que se tenía al alcance sobre la capacidad operativa y la presencia que tenían en el territorio mexicano los siete cuerpos y la Compañía rural de Tampico que existían para ese entonces.¹⁹ Infortunadamente este trabajo se interrumpió con el cambio de gobierno que trajo el movimiento de Tuxtepec, y al parecer no se volvió a intentar un trabajo estadístico de esta naturaleza.

Respecto al *Boletín de la Policía Rural*, es preciso decir que solo aparecen publicados los primeros ocho números que comprenden los meses de septiembre a noviembre de 1875. De este modo el *Boletín* correría la misma suerte al verse interrumpida su publicación y al no retomarse posteriormente este trabajo de divulgación exclusiva de la policía rural. Es de reconocerse, sin embargo, que siendo la primera y única publicación de esta institución, en ésta aparecen algunos esbozos de los principios y fundamentos que dieran sustento a la existencia de la policía rural. Así por ejemplo, es de resaltarse que por primera vez se hace explícita la función que tendría como salvaguarda de las garantías individuales. Y es que por el mismo origen que tuvieron los rurales desde 1861 nacidas al calor de las facultades

¹⁹ Así por ejemplo, para 1875 se detallaba que los cuerpos que componían la policía, estaban divididos en 42 destacamentos, los cuales custodiaban un superficie total de 3.324.330 hectáreas cuadradas y comprendía un total de 313.277 habitantes, describiéndose además las características topográficas de dicho territorio. En este espacio estaban comprendidas 7 ciudades, 6 villas, 145 pueblos, 1676 ranchos, 198 haciendas, 14 estaciones de ferrocarril. Además de esta información, se especificaban las aprehensiones realizadas por los cuerpos y el tipo de reos, esto es, si eran salteadores, plagiarios, desertores o revoltosos, como también se hacía mención a los efectos robados; por último se terminaba haciendo una breve mención de las actuaciones más sobresalientes de los cuerpos. Es interesante observar que en las dos estadísticas que se alcanzaron a levantar, se daba cuenta también de las ejecuciones realizadas con acuerdo a la ley de salteadores y plagiarios, aunque según los datos de éstas no pasaron de dos. *Memoria de Gobernación*, 1874 – 1875, Doc. 18.

extraordinarias del Ejecutivo, luego con el restablecimiento de la República que implicó reorganizarlas bajo circunstancias difíciles, las autoridades encargadas de los rurales al parecer no tuvieron el tiempo para pensar sobre las “elevadas” funciones, por decirlo de alguna manera, que tendría una institución como esta.

Y es que desde el restablecimiento de la República, las preocupaciones principales versaron sobre cómo mantener una institución teniendo en cuenta los escasos recursos que el gobierno federal podría asignarles y por lo mismo, cómo seguir dando existencia a los rurales y atraer a voluntarios sin recurrir al nefasto sistema de leva que tanto pesaba al ejército, lo cual no significaba que para 1875 estas mismas dificultades hubiesen desaparecido. No obstante, si se pensó que una manera para contribuir a su mejoramiento, a limpiar su mala imagen y sobre todo para dar a conocer e incidir en la opinión pública sobre la importancia y la utilidad que podría ofrecer la policía rural al país, tendría que darse a partir de un órgano de divulgación de la misma institución que estuviera abierta a las “críticas constructivas” que coadyuvaran a su perfección, objeto para el cual se había creado. Pero a parte de concebirse como un órgano “destinado exclusivamente a promover el mejoramiento de la Institución”, entre los objetivos que se trazó Kampfener y sus colaboradores para dar fundamento a este *Boletín* se señalaban:²⁰

Dar a conocer en toda la extensión de la República la institución de la policía rural que ha establecido el supremo Gobierno, hacerla imitar en los estados federales, hacer palpable su inminencia utilidad, hacer conocer del mayor número posible de ciudadanos los servicios que a la sociedad prestan [...] señalar las acciones que sean dignas de consignarse públicamente, llamar la atención del supremo gobierno hacia las necesidades de la institución para que sea perfecta, determinar un noble estímulo para los que se han consagrado a proteger intereses de los más sagrados que la sociedad tiene; tal es el objeto de la presente publicación.²¹

²⁰ Entre redactores y colaboradores de esta publicación figuraron personajes conocidos como José M. Gaona, Demetrio Chavero, Joaquín Alcalde, José M. Baranda y militares como Rafael Jungüito, Manuel Balbontin y Faustino Vázquez Aldana.

²¹ *Boletín de la Policía Rural*, “Programa”. Tomo 1, México Septiembre 16 de 1875 No. 1.

Como ya se ha mencionado, con el *Boletín* se hace explícita la función de la Policía Rural como salvaguarda de las garantías individuales y no sería aventurado decir, que es la primera vez en que se nota un interés por dar un fundamento liberal a la existencia de la misma.

De esta manera es interesante ver que en el primer número de esta publicación, se hace referencia al objeto y razón de ser de la *policía* surgida originariamente del pacto social, pues siendo, que de las “primeras condiciones del pacto social es la defensa sistemática de los derechos e intereses del individuo por la fuerza colectiva moral de la sociedad y por instituciones exclusivas que no tengan más objeto que la protección decidida de esos dos grandes intereses [...] la vida y la propiedad de los ciudadanos”, así desde que se estimó “la esencial importancia de esos intereses” la policía quedó instituida “como la salvaguardia más eficaz de ellos”.²² Pero además de ser una institución destinada exclusivamente a la protección de estos derechos, la policía de las sociedades democráticas y liberales, tendría que estar alejada de cualquier influencia política, pues:

“[...] no es la policía política de los gobiernos despóticos que organizan por medio de ella el espionaje, que ejercen la extorsión a una escala tan vasta como la sociedad que gobiernan, haciendo pesar sobre ella una vigilancia que degenera siempre en tiranía y que lejos de proteger los intereses legítimos del ciudadano, no hace más que favorecer los intereses bastardos de una autoridad suspicaz y despótica”.²³

Así para los mexicanos, la policía “como parte de la acción administrativa de una autoridad liberal y justificada”, y establecida por un gobierno que consideraba “como su principal deber el respeto y la protección de los intereses sociales del ciudadano”, tenía que limitarse exclusivamente a “hacer efectivos los derechos y garantías consignadas en la constitución

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

[...] proteger sin opresión, vigilar sin espionaje [...] extender su mano sobre toda la sociedad sin hacerla pesar jamás sobre ella”.²⁴

Sin embargo, consecuentes con el discurso político de la época, para los redactores del boletín, la policía de seguridad y en particular la Policía Rural, debía extender su acción en campos y despoblados para perseguir tanto a salteadores como a plagiaros que constituían “un insidioso cáncer que [corría] y [lastimaba] el cuerpo social”, pues el salteador de caminos, el plagiario y el prófugo hacían inseguro el tránsito por las vías de comunicación, tenían en constante amago a las congregaciones rurales, e imposibilitaban el desarrollo de la agricultura y el comercio.

De esta manera, los rurales estaban llamados a proteger todos esos intereses comprometidos y “hacer efectiva la seguridad del viajero, garantizar la tranquilidad del hombre de campo y ser el más eficaz seguro de los efectos del comercio que se aventura en los dilatados y desiertos caminos”.²⁵

Lejos de justificar el patíbulo, el confinamiento y la pena de muerte como medio para reprimir el crimen, los redactores hacían especial énfasis en la necesidad y conveniencia de evitarlos por medio de la policía preventiva. Y esto precisamente era lo que el gobierno federal se empeñaba en conseguir con sus más de “mil hombres perfectamente montados” que se hallaban cubriendo las principales líneas de comunicación que partían del Distrito, con lo cual se estaba garantizando la comunicación con los estados limítrofes y dando vida y movimiento a una superficie no despreciable del territorio.²⁶

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.* Para julio de 1875, sólo 998 hombres entre tropa y oficiales componían los siete cuerpos rurales y la compañía de Tampico, *Memoria de Gobernación 1874-1875*. Doc. 15.

Como se ha dicho, con esta publicación se pretendía mejorar la imagen de los rurales, por esta razón se exaltaban las ventajas que según sus patrocinadores estaban adquiriendo en el campo operativo como en su moralidad. De acuerdo con esto último, se hacía referencia a las prácticas que otrora habían hecho flexible la incorporación de individuos procedentes de sectores bandoriles, no sólo como producto de la inestabilidad política, sino por un sentido pragmático que rendía al mal entendido de que en la persecución de malhechores, resultaba conveniente que dicha labor la desempeñaran hombres de la misma procedencia, tal como se planteaba en los términos siguientes:

En algunas épocas de desquiciamiento, se ha tenido la opinión, sugerida por el desorden mismo, de que la persecución de los malhechores, especialmente en los despoblados, solo podía ser eficaz cuando la ejecutasen otros malhechores. Este sistema homeopático aplicado a la organización de la policía, ha producido como natural era, los más funestos resultados en las demarcaciones donde se ha puesto en práctica, no siendo poco frecuentes los casos en que una escolta que había vigilado una carretera en cierto tramo con su carácter de fuerza de policía, apareciese en el tramo siguiente, en su natural carácter de malhechores, asaltando a los mismos pasajeros a quienes un momento antes habían fungido proteger.²⁷

Pero si bien en el pasado se había justificado esta práctica de reclutamiento que no podría “ser más escandalosa ni más funesta en sus consecuencias”, en los momentos en que se redactaba el *Boletín*, se aseguraba que dicha práctica había desaparecido completamente, pues el personal que formaban los cuerpos hasta la fecha, estaban compuestos en su totalidad por “hombres que [garantizaban] su eficaz servicio con su moralidad”, alejando del todo la “sombra de una sospecha sobre la rectitud de su conducta”.²⁸ En ese sentido se comentaba, que los comandantes de las fuerzas a la hora de reclutar hombres para las fuerzas, tenían como primer cuidado “tomar individuos cuyos buenos antecedentes [fueran]

²⁷ *Ibid*, No, 2, “Policía rural. Su estado actual, perfección a que debe llegar”, septiembre 22 de 1875.

²⁸ *Ibid*.

conocidos -para hacerlos- dignos de pertenecer a una institución que a su cargo tienen los grandes intereses de la vida y de la propiedad”.²⁹

Y es que en efecto, una de las más persistentes críticas que se le hicieran a los rurales tuvo que ver con el reclutamiento de bandidos desde que fueron creadas. Así, lo que se planteaba en el *Boletín* parecía ser más un eufemismo apegado a las buenas intenciones por mejorar la imagen de los rurales, que negaba en gran parte una de las debilidades estructurales que acompañaron el desarrollo de esa institución. Incluso entre la clase de oficiales y comandantes figuraron personajes que tuvieron antecedentes de bandidos como Antonio Carvajal, Aureliano Rivera, León Ugalde, quienes tuvieron una actividad notoria en la guerra contra la Intervención, por lo cual fueron premiados al ocupar las planas mayores de los cuerpos rurales, sin olvidar también el reconocido bandido Abraham Plata, quien fuera amnistiado por Porfirio Díaz y recompensado por su participación en el movimiento revolucionario de 1876, llevándole a desempeñar la comandancia del Sexto Cuerpo desde 1878 hasta por lo menos el año de 1886.³⁰ La práctica de reclutar bandoleros para la clase de tropa de los rurales, permaneció durante todos los gobiernos desde Juárez hasta Díaz, no obstante como señala Vanderwood en la última década del siglo la necesidad social de incorporar bandidos a las fuerzas de policía rural disminuyó sustancialmente, “junto con el poder de las viejas bandas de delincuentes”.³¹

Ahora bien, de acuerdo con *El Boletín*, los progresivos avances que se estaban produciendo en la composición de las fuerzas, hacían sugerir que la “guardia rural había alcanzado la perfección en la parte material”, para lo cual solo ha necesitado su honradez,

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Vanderwod, Paul. *Desorden y progreso...op.cit.*, pp.79-85; *Policías rurales, op. cit., Memorias de Gobernación* de 1871 a 1886.

³¹ Vanderwod, Paul. *Rurales mexicanos. op.cit.*, p.52.

eficacia e intrepidez. Solo faltaba pues, agregar a esas cualidades las de “una inteligencia bien cultivada, las de una instrucción menos rudimentaria”.³²

En fin, todas las virtudes y ventajas de las que ahora era depositaria la Policía Rural, le hacían ser un modelo que bien podrían seguir los gobiernos estatales para organizar fuerzas análogas y aún para ser imitada en la organización de los cuerpos del Ejército. Tal era la confianza que tenían los redactores de *El Boletín*, que su empeño estaría dirigido a que la policía ya existente se constituyera en el “núcleo de las milicias que se formaran en lo sucesivo”.³³

Y no era para menos, pues en los escasos números de esta publicación, se exaltaban los “éxitos” logrados en el campo de operaciones por algunos de los cuerpos rurales, con lo que prácticamente podría darse “fe” que la seguridad pública había llegado a ser una “verdad práctica en los caminos custodiados por la policía rural”.³⁴ Pero no solo en materia de seguridad pública eran palpables los logros de los rurales, sino también en las tareas de orden público, pues como se afirmaba, “la policía rural cada día [daba] a conocer lo ventajoso de la institución, porque no solo se [concretaba] a vigilar las líneas que se le [encomendaban], sino que siempre [estaba] dispuesta a mantener el orden público escarmentando a los trastornadores”.³⁵ En este sentido por ejemplo, se resaltaban las acciones comandadas por León Ugalde, José M. Escalona y Eutimio Colunga quienes al mando de los cuerpos Cuarto, Quinto y Séptimo respectivamente, estaban realizando una

³² Boletín... *op. cit.*, No. 2.

³³ *Ibid.*, No. 7. “Otra vez la importancia de la policía rural”, noviembre 1 de 1875

³⁴ *Ibid.*, No. 2.

³⁵ *Ibid.*

eficaz persecución a los sublevados que habían aparecido en los estados de Guanajuato, Querétaro, Morelos y Guerrero.³⁶

No obstante, los halagos y la percepción de optimismo con que se pretendía hacer ver la gran actividad y desempeño de los rurales en el control de la seguridad y la tranquilidad pública, la realidad era que tanto una como la otra estaban a punto de ser desbordadas: la seguridad en los caminos estaba amagada por los bandidos, estaban al orden del día las interrupciones de la correspondencia, los motines y sublevaciones al grito de “viva la religión” se extendían “después de haberse publicado las pastorales de los arzobispos de Michoacán, México y Guadalajara”,³⁷ y por si fuera poco, en abril se dio a conocer el asesinato de un diputado que viajaba en una diligencia en las cercanías de Querétaro.³⁸ Eso sí, no podría decirse que los rurales no iniciaran el año con una apretada agenda en sus labores que los hizo permanecer en constante movimiento a las órdenes del gobierno federal.

En general, a partir del movimiento cristero y el aumento de la oposición antigobiernista en contra de la reelección de Lerdo de Tejada en el transcurso de 1875 y 1876 se tradujo en un incremento de la intervención federal, mediante el estado de sitio que le concedían las facultades extraordinarias.³⁹ Con éstas el gobierno controló en julio de

³⁶ *Ibid.*, No. 5, “Importancia de la policía rural”, Octubre 15 de 1875. Especial reconocimiento se hacía a Ugalde en la persecución y derrota de las gavillas capitaneadas por el coronel Máximo Molina en el Estado de Guerrero, donde finalmente cayó muerto este cabecilla el en mes de septiembre. *Ibid.*, No. 4, “Gacetilla. Muerte del cabecilla Molina”, octubre 8 de 1875. Como señala Vanderwood, a Molina se le había reconocido como un “liberal respetado de larga data” el cual había prestado importantes servicios militares a la República”. Dicho reconocimiento hizo surgir “el rumor de que Molina estaba tratando de entregarse, por los cual los periódicos llegaron a acusar a la “policía de asesinato político, pero el gobierno puso a Molina la etiqueta de bandido y premió a los que le habían dado caza”. Vanderwood, *Desorden y progreso... op. cit.* p. 86.

³⁷ *El Siglo XIX*, “Gavillas”, 23 de abril de 1875.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Luna Argudín, María. “Entre la convención y el consenso...” en Forte y Guajardo, *Consenso y Coacción...* *op.cit.* p.396. Además se dictaron las leyes del 28 de abril de 1875 —con su prórroga en mayo de

1875 los conflictos en Jalisco y Nuevo León al desaparecer los poderes de estos estados por la vía senatorial, estrenándose así este nuevo instrumento de intervención federal,⁴⁰ pero aún con estas medidas implementadas, el presidente reelecto no pudo dar marcha atrás al movimiento que le conllevaría a huir definitivamente del país.

3. 1. Policía rural: un paso hacia su institucionalización

Como sucedía cada vez que se daban cambios de poder por medio de las armas, era inevitable que se produjera un recrudecimiento de la inseguridad en los caminos y poblados y se incrementaran el número de bandidos y asaltantes, como ocurrió también a partir del movimiento de Tuxtepec. A pesar de que estaba vigente la ley contra salteadores y plagiarios, Porfirio Díaz en pleno movimiento revolucionario había promulgado la ley de Coixtlahuaca para el mismo objeto,⁴¹ la cual quedó sin efecto, una vez que asumió la presidencia constitucionalmente en mayo de 1877. Como dijera el secretario de Gobernación, la ley expedida en octubre de 1876 por el cuartel general en Coixtlahuaca había bastado, “para dar seguridad a los habitantes y para que la sociedad no [hubiera] tenido que lamentar la perpetración de los execrables delitos de robo con asalto y plagio, que tanto [habían] alarmado en otras épocas”, así que una vez devuelto el régimen

1876— suspendiendo las garantías para salteadores y plagiarios, y la del 25 de mayo de 1875 que concedió al Ejecutivo facultades extraordinarias en materia de Guerra y Hacienda.

⁴⁰ Sobre los alcances y limitaciones que tuvo la figura de la desaparición de los poderes, ver Arroyo García y Luna Argudín, en *Consenso y coacción...op.cit.*

⁴¹ Ley de Coixtlahuaca, del 10 de octubre de 1876. Dado por el Cuartel General del Ejército Constitucionalista. Dublán, Manuel y José M. Lozano. *Legislación mexicana o colección...* Tomo III, *op. cit.*, p. 92

constitucional ya no era necesaria su aplicación además, “por ser incompatible con las garantías que la Constitución [otorgaba] a los acusados”.⁴²

Lo anterior sin embargo, no impidió para que un año después el gobierno por medio de su secretario, solicitara al Congreso “el auxilio de su poderosa cooperación”, para que diera “leyes represivas más eficaces”, conducentes a poner coto a los asaltos y robos en despoblado, pues no era de esperarse que con los más de sesenta años de continuo trastorno, la Nación se depurara de los “gérmenes viciosos” que dejaron a su paso las revoluciones. Igual que sus predecesores, se apelaba a la justificación de que los procedimientos ordinarios del orden judicial, eran insuficientes y no bastaban para “castigar con prontitud y energía a los criminales, que [encontraban] en los recursos de defensa [...] un escudo seguro para proteger la impunidad”.⁴³

A pesar —como dijera el secretario—, que la Constitución no obligaba al Ejecutivo cuidar de la seguridad de los individuos en todas las vías públicas del territorio, no obstante el Gobierno teniendo en cuenta las difíciles circunstancias por las que atravesaban los estados, estaba haciendo todo lo posible para ir en auxilio de éstos, cuando sus propios esfuerzos “no eran bastantes para conservar en orden la marcha administrativa”. De ello daba muestra, “las diferentes expediciones que cada uno de los cuerpos rurales habían hecho y del poderoso auxilio que [había] suministrado, tanto para la eficacia de las operaciones del Ejército federal, como a los gobiernos de los estados”, pudiendo asegurarse sin temor, que la Policía rural había contribuido en proporcionar la seguridad de los caminos públicos.⁴⁴

⁴² *Memoria de Gobernación*, 1877, “Tranquilidad Pública”, pp. 15-16.

⁴³ *Memoria de Gobernación*, 1878, “Trastornos de la paz y seguridad pública”, pp. 19-27.

⁴⁴ *Ibid.*

Sin embargo, y por los casos en que la acción de los rurales se vio incluso obstaculizada por algunas autoridades locales y judiciales, dejaba a disposición del congreso para que se sirviera tomar las medidas que creyera convenientes con el objeto de “hacer pronta y segura la aplicación de las leyes penales”, pues como ampliaba, “poco se habrá conseguido con la aprehensión de los delincuentes”, si no le seguía a ésta “la acción eficaz de la justicia”.⁴⁵

Y es que uno de los casos que más llamaron la atención, fue un asalto que tuvo lugar en “Venta de Bata” estado de Hidalgo en diciembre de 1877. El asalto tuvo como objeto un tren de carros propiedad de un español, que conducía los caudales de varios comerciantes procedentes del estado de Guanajuato y Zacatecas. El número de bandidos ascendía a 35 perfectamente montados y armados, y lograron llevarse más de 30 mil pesos, entre varios objetos de valor. Los rurales lograron la aprehensión de ocho sujetos,⁴⁶ incluida una mujer y tan solo pudieron recuperar la suma seis mil pesos. Sin embargo, ante la poca efectividad de los rurales, lo que causaba mayor desespero, era que algunos de los sospechosos que fueron condenados a muerte se les conmutó la pena por ocho años de presidio y a otros se les redujo la pena en prisión.

Si bien los rurales atendían casi toda clase de llamados para auxiliar a gobernadores y autoridades locales para la persecución de gavillas de ladrones, no siempre obtenían los mejores resultados, pues en muchas de las ocasiones los bandidos superaban en número y armas a las fuerzas federales, logrando evadirse en la mayoría de casos con holgada facilidad. Solo cuando mucho, los rurales podrían hacer la captura de unos cuantos, como en el caso anterior.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*, Doc. 24. Entre los asaltantes figuraban, cuatro comerciantes, un vaquero, un arriero, un carretero, un labrador y una casera.

Uno de los pocos casos en que se resaltó la acción de los rurales, incluso por la prensa opositora, fue a raíz del asalto en Tulpetlac de una partida de carros procedente de San Luis Potosí en agosto de 1880. De la acción coordinada del Segundo y Cuarto cuerpos, además de la participación activa del inspector Carballeda quien tomó parte en las averiguaciones, no solo lograron la captura de los bandidos, sino los 15 mil pesos en barras de plata y moneda acuñada que se habían llevado.⁴⁷ Lo interesante con este suceso, es que quedaron al descubierto la complicidad del presidente municipal de Tlalnepantla —quien además de obstaculizar las investigaciones, hizo negar el auxilio de la fuerza local a los rurales—, además del dueño de la partida de carros, y un “vecino” de reconocido prestigio y cierta riqueza. Así, como señala Vanderwood, “durante el primer periodo presidencial de Porfirio Díaz, surgieron en toda la república numerosas bandas de asaltantes, muchas de las cuales tuvieron éxito en sus actividades criminales gracias a la complicidad de ciudadanos de supuesta honorabilidad, de las autoridades locales o de jueces venales”.⁴⁸

No obstante los coqueteos que hiciera Díaz al Congreso durante su primer gobierno para poner en vigencia la ley contra salteadores y plagiarios —en particular a principios de 1880 por los asaltos en Soltepec, el de la imprenta la Políglota y Barranca del Muerto, referidos en el capítulo anterior—, Díaz tuvo que conformarse con iniciar un programa de robustecimiento de las fuerzas rurales para dar respuesta al problema inseguridad en los caminos y poblaciones, aunque no sin contar con algunos obstáculos.

Como sucedió durante su primera administración, la Policía Rural sufriría una serie de reacomodos y cambios importantes, que no sólo se reflejaron en el aumento del número de sus elementos y en el incremento del gasto destinado para dicha institución, sino que

⁴⁷ *Memoria de Gobernación, 1879-1880, “Tranquilidad pública”.*

⁴⁸ Vanderwood, *Los rurales... op. cit.*, p. 58-58.

además con Díaz se dio por fin la elaboración en 1880 del *Reglamento para el servicio de la Policía Rural*, código que aún con los cambios y reformas que se le fueron haciendo posteriormente, se mantuvo en esencia hasta 1914 año en que la policía desaparece.

Y es que desde el principio de su presidencia, Díaz se propuso como primera tarea el aumento de los rurales, hecho que él mismo señaló al abrir las sesiones del 1º de abril de 1877 ante el Congreso:

Después de la profunda conmoción que la revolución causó al país, temió el Gobierno que el vandalismo tomaría amenazantes proporciones, y que, atentando en caminos y poblados contra la vida y propiedad de los ciudadanos, esparciera la alarma consiguiente a las épocas de trastornos y de crisis revolucionarias. Previendo esta emergencia y para prevenir aquel gran mal, el Gobierno creyó indispensable aumentar las fuerzas de policía rural, como lo hizo, para dar a la sociedad aún en las más difíciles circunstancias, las seguridades que tiene derecho de exigir de los Gobiernos. Al ejecutar esta medida tuvo cuidado de tomar que los ciudadanos jefes, oficiales y tropa que han prestado sus servicios en la última campaña, y a quienes por la necesidad de reducir el Ejército se ha dado de baja, el personal necesario para hacer aquel aumento en la policía rural.⁴⁹

En efecto, con el triunfo de la revolución de Tuxtepec en 1876, la Policía Rural sufrió una importante reorganización. Sólo dos de sus cuerpos subsistieron con sus antiguos elementos, como lo fueron el Tercero y Quinto —éste último al mando todavía de José Escalona que tan importantes satisfacciones había dado a las pasadas administraciones—, y tan solo unos pequeños piquetes del Primero, Segundo y Séptimo se reincorporaron al nuevo gobierno después de haber reconocido el plan de Tuxtepec. Así, los ocho cuerpos rurales con los que empezaría a funcionar la Policía, fueron conformándose entre los meses de noviembre y diciembre de 1876, con las fuerzas que se iban organizando para actuar en las revueltas, principalmente en la de Tecuac batalla que le diera la victoria final al

⁴⁹ *Los presidentes de México ante la Nación, Informes, Manifiestos y Documentos de 1821 a 1966*. México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Tomo II, 1966, p.10.

movimiento revolucionario.⁵⁰ Al término de 1877 la policía rural había logrado un significativo aumento, al componerse por más de 1.064 elementos, organizados en ocho cuerpos rurales y dos fuerzas de seguridad pública,⁵¹ aunque en este proceso, no se dejaron de presentar situaciones de gran emergencia económica para poderlas mantener en pie, a semejanza de las dificultades que pasaron los gobiernos anteriores. De ello da cuenta la correspondencia dirigida por los jefes de los cuerpos al Presidente Díaz, detallando los pormenores del estado de las fuerzas casi en condiciones deplorables: sin sueldo, vestuario y equipo.⁵²

Mientras los rurales iban adquiriendo la nueva organización, el tema de la inseguridad en el país no daba espera, y como en los gobiernos precedentes, las quejas diariamente consignadas en las páginas de la prensa escrita, acusaban de debilidad a las autoridades locales y de impotencia al gobierno federal para reprimir el crimen.

Incluso ante la desesperante inseguridad de los caminos, *El Monitor Republicano* llegó a sugerir al Gobierno la forma cómo debía hacerse la organización de la policía, para lo cual planteaba la sustitución de la Policía Rural por la Gendarmería, tomando como

⁵⁰ Así por ejemplo, para la organización del primer cuerpo, el General Manuel González quien en ese entonces mandaba el ejército expedicionario de Oriente, había dado la orden a Victoriano Torrentera a principios de noviembre para formar una fuerza rural que sería destinada a Tecuac, fuerza que no pasaba de los diez hombres. Para el 20 de noviembre, Torrentera fue nombrado jefe del Primer cuerpo y el 1º de diciembre este cuerpo se consideró organizado oficialmente contando con una fuerza de 117 hombres. Una vez conformado era mandado a Michoacán para participar en la pacificación de ese Estado a las órdenes de Manuel González, nombrado gobernador y comandante militar de esa entidad. *Memoria de Gobernación*, 1877. Doc. 46

⁵¹ Aunque estas dos últimas que habían sido formadas en el mes de marzo, sólo sobrevivieron hasta 1878, pues la primera pasaría a formar parte del tercer cuerpo de auxiliares del ejército y la segunda se mandó a suprimir definitivamente. *Memoria de Gobernación*, 1877, “Tranquilidad Pública”, p. 15.

⁵² Por ejemplo en un telegrama enviado en febrero de 1877 por el entonces gobernador de Michoacán Manuel González al presidente Díaz, hacía la solicitud de que ordenara al pagador del Sexto Cuerpo que era comandado por Abraham Plata, para que llevara los fondos que le correspondían a dicho cuerpo por estar “casi desnudo”. Carreño, Alberto María. *Archivo del General Porfirio Díaz. Memorias y documentos*. México, Colección de obras históricas mexicanas. Edit. “Elede”, 1955, T. XVII, p. 249.

reclutas a “los soldados más honrados, inteligentes y ameritados del ejército”.⁵³ Y es que a parte de la poca eficacia que rendían los rurales para perseguir a los asaltantes y dar garantías de seguridad a los habitantes, este diario veía como uno de sus principales problemas, además de su mala organización, el defectuoso sistema de reclutamiento, contando entre sus componentes individuos de mala procedencia, aunque como reconocía, tal sistema había mejorado:

Los caminos y los pueblos requieren una fuerza de seguridad algo mejor organizada que la que ha existido bajo el nombre de rurales. El enganche que se ha establecido para levantar esos cuerpos de caballería es defectuoso; abre la puerta al abuso, porque se descuida averiguar los antecedentes de cada individuo. Confiando la seguridad de los caminos en manos de hombres de mala fama y peores hechos, que en su favor solo tenían su destreza en manejar el caballo y las armas, es como se ha dado el escándalo de que las escoltas fuesen cómplices de los malhechores y las poblaciones víctimas de sus guardianes. No ha muchos años se reclutaba en esas fuerzas a los bandidos de la peor especie, y las haciendas y los pueblos veían con terror su aproximación. Aunque en el día ha cesado este escándalo y el sistema de reclutamiento ha mejorado, aseguramos no obstante que este es defectuoso y que los rurales deben ser sustituidos con la gendarmería.⁵⁴

Aunque comparado al tenue optimismo de ir en descenso la práctica de reclutar bandidos en las fuerzas rurales, la opinión de los extranjeros parecía seguir confirmando la estrecha relación entre unos y otros, como lo confirmara el nada alentador y halagador informe de Foster rendido a los empresarios de Chicago,⁵⁵ en el que además de presentar un oscuro panorama de la inseguridad que se vivía cotidianamente en el país, reseñaba el escandaloso suceso del que había sido protagonista el cónsul de Bélgica residente de los Estados Unidos, quien con motivo de una reciente visita que hizo al país y al hacer un recorrido al

⁵³ *El Monitor Republicano*, 2 de febrero de 1878, p. 2

⁵⁴ *Ibid*

⁵⁵ Dicho informe fue realizado precisamente con motivo de la visita que hiciera Zamacona, enviado por Porfirio Díaz en 1878 para restablecer las relaciones comerciales entre ambas naciones y dar confianza a los inversionistas norteamericanos en la empresa ferroviaria mexicana. “Foster a la Manufacturers Association”, octubre de 1878, en Roeder, Ralph, *Hacia el México moderno...* op. cit., pp. 104-105; Valadés, J. *El Porfirismo...* op. cit., pp. 347-348.

interior de la República, fue objeto de un asalto en la diligencia en que viajaba, huyendo en el acto la escolta que iba acompañándolos. Pero si la anécdota podría causar desconcierto entre los empresarios norteamericanos, su reseña no podría ser más contundente al complementar que después se había comprobado, que los ladrones “formaban parte de la guardia regular del camino y que habían desertado del servicio aprovechando las armas y los caballos del gobierno para ejercer una profesión más lucrativa, sobre todo en el estado actual de penuria del tesoro público”.⁵⁶ Prueba así del grado de desmoralización que podrían brindar las fuerzas encargadas de la seguridad en México, y “ejemplo lamentable de la idea original del Presidente Díaz de incorporar los bandidos a la policía rural”.⁵⁷

Así, con este panorama nada alentador que no exceptuaba la mirada crítica de propios y extraños, no fue casual que durante los primeros años de gobierno de Porfirio Díaz se promovieran iniciativas para reemplazar a la policía rural, como la que hizo el diputado Francisco Menocal quien propuso en abril de 1878 la creación de la Gendarmería Nacional para la vigilancia de los caminos,⁵⁸ apoyando su “proposición en las denuncias repetidas que hacía la prensa sobre asaltos y robos en los caminos reales”, propuesta que *El Monitor Republicano* ayudaría a hacer eco.⁵⁹

No obstante, las críticas fundamentadas de que eran objeto la policía rural, por el reclutamiento defectuoso que se hacía, la falta de movimiento y actividad para evitar los asaltos e ir en persecución de los bandidos, sin contar lo defectuoso de su sistema de distribución de haberes, poco a poco, algunos —incluido *El Monitor*—, fueron reconociendo algunos avances en la organización de estas fuerzas en la que jugó un papel

⁵⁶ Roeder, Ralph, *Hacia el México moderno.... op. cit.*, pp. 104-105

⁵⁷ *Ibid*, p. 105

⁵⁸ *Diario de Debates*, 8º Congreso, T. 3, sesión 17 de abril de 1878.

⁵⁹ *El Monitor Republicano*, 23 de abril, p. 2 y 7 de mayo de 1878, p. 3.

importante el controvertido general Pedro A. González, nombrado en noviembre de 1876 Inspector de la institución, quien inició un programa de expansión de los rurales.⁶⁰ A pesar de ello González, desde temprano dio muestras de arrogancia y abuso de autoridad con sus subordinados inmediatos como de insubordinación hacia sus superiores, siendo además objeto de muchas denuncias por irregularidades administrativas y financieras, a las que Porfirio Díaz más bien toleró por gratitud hasta que fue irremediable su destitución en 1880.

Desde el comienzo su actitud para con los jefes de los cuerpos, ocasionó fricciones que fueron directamente denunciadas al Presidente. Una de ellas fue la queja proveniente de Victoriano Torrentera jefe del Primer Cuerpo, quien acusaba a Pedro González por pretender desaparecer dicha unidad, por el sólo hecho de haber informado a Manuel González general y comandante de Michoacán, el estado deficiente en que se hallaba la fuerza.⁶¹

Otra de estas primeras quejas, muy ilustrativa por cierto, porque además de reflejar la situación desesperante del jefe quejoso, revela la aparente falta de coordinación de este Inspector con otros jefes militares. Tal fue el caso ocurrido en mayo de 1877, cuando por orden de Pedro González se envió al jefe del Tercer Cuerpo, Prisciliano Arteaga, para incorporarse a la brigada de operaciones del ejército que comandaba el General Luis G. Cáceres, en el estado de Guerrero. Una vez que Arteaga llegó con sus hombres para

⁶⁰ Pedro González fue un ex imperialista que luego de la Intervención fue amnistiado por Juárez. Perdonado por éste, González se unió a la rebelión de Porfirio Díaz contra el gobierno y en la revolución de Tuxtepec, logra salvarle la vida en un combate, por lo cual fue recompensado con el cargo de Inspector de los rurales. Vanderwood, *Desorden y progreso... op. cit.*, p. 98.

⁶¹ Como denunciaba Torrentera: “[...] el señor general Pedro A. González, inspector de las fuerzas rurales está muy predispuesto en contra del cuerpo y aun pretende hacerlo desaparecer de entre los rurales, sin que para esto haya más motivo que el haber manifestado yo al general Manuel González, que el cuerpo carecía de vestuario y armas [...]. Carreño, *Archivo del General Porfirio Díaz... op. cit.*, Tomo XXIII, pp. 200-201; Vanderwood, *Los rurales, op.cit.*, p. 88.

ponerse bajo las órdenes de Cáceres, fue recibido por éste con las noticias de no tener ningún conocimiento sobre dicha incorporación.

Ante esta falta de coordinación el jefe del cuerpo responsabilizó directamente al inspector y exculpó a la Secretaría de Guerra, al argumentar, que si la orden hubiera emanado de este ministerio, lógico era pensar que inmediatamente se le hubiera dado aviso al jefe de la brigada, y de haber sido así -agregaba: “jamás me hubiese expuesto a la crítica o burla que han hecho de mi hasta las poblaciones por donde hemos pasado, lo que me ha disgustado sobremanera, pues veo que esto proviene puramente de la Inspección general”.⁶² Esto por lo tanto, atacaba su dignidad, tanto más porque el cuerpo que estaba a sus órdenes, carecía de “armamento, buena caballada [...] en fin de todo”, pues solo contaba con “hombres desnudos, mal montados y sin armas”. Así como respuesta a este agravio que aprovechó para dar conocimiento del mal estado en que estaba su fuerza, pedía al Gobierno tan siquiera, que armara y vistiera a sus hombres que “tan fieles se [portaban] y tan voluntariamente se [prestaban] a defender la causa de la Nación”.⁶³

En cuanto a la administración de la Policía Rural, Pedro González en su cargo de Inspector, también dio muestras de cierta ineficiencia administrativa y corrupción, que como refiere Vanderwood, le costó a los rurales “mucho dinero que fue a dar a los bolsillos de los fabricantes que vendían al cuerpo uniformes y equipo”; como también fue común los atrasos en los pagos que debía hacer a los cuerpos por concepto de gastos de operación y de los salarios del personal.⁶⁴

Así por ejemplo, en el periódico *El Hijo del Trabajo* se reproducía un fragmento de sus colegas de *El Combate* en que se responsabilizaba directamente de las anormalidades al

⁶² *Ibid.*, tomo XXIII, pp. 230-231; Vanderwood, *Los rurales, op. cit.*, p. 89.

⁶³ Carreño, *ibid*, tomo XXIII, pp. 230-231.

⁶⁴ Vanderwood, *Los rurales, op. cit.*, p. 89-90.

inspector Pedro A. González, por la falta de pagos en los sueldos, favoritismos y demás ultrajes sufridos por los rurales, quejas que al final de cuentas provenían de los mismos guardas.⁶⁵ Para los redactores del *Hijo del Trabajo* parecían incluso reveladoras esas denuncias, pues más bien creían al principio que los responsables de las irregularidades eran cometidas por sus subordinados y no por el mismo inspector.⁶⁶ En este sentido podría decirse paradójicamente, que era casi generalizada —por lo menos en la opinión pública citadina— la buena imagen de este inspector, a quien se le atribuían grandes mejoras en la organización y administración de los rurales.

Como *El Constitucional* —que a propósito de un desfile que tuvieron los cuerpos en el mes de abril de 1880—, resaltaba el “estado satisfactorio” que guardaban los rurales, pues al evento se habían presentado de manera aceptable con todos sus equipos, uniformes y caballos, pese a la escasez de recursos por las que atravesaba dicha institución. En este sentido se exaltaba el buen desempeño en la administración del inspector González, que sin haber gravado a la Nación, las dotaciones con las que contaban los rurales eran producto de las economías que se hacían del fondo de forraje y de vestuario, es decir de la retención de los haberes que se hacía a los mismos guardas.⁶⁷ Otros como *El Monitor Republicano*, reconocían también la buena organización que en los últimos años se había dado a las fuerzas rurales, hasta tal punto, en que los veían como “uno de los mejores cuerpos

⁶⁵ El texto es el que sigue: “Remueve oficiales honrados a su arbitrio para colocar hombres de su clase, traidores los más. Niega la baja a los que cumplen el periodo de servicio, y si concede alguna, despoja a los guardas sus caballos y equipo, que han pagado con descuento de su haber, con pretexto se les retiene su liquidación y alcances, para que por la miseria en que naturalmente caen se fastidien de cobrar y se resuelvan a perderlos por no sufrir los dicterios y ultrajes con que los recibe cuando exigen lo que justamente se les debe. Dispone de monturas u otras prendas de la propiedad de los guardas, sin retribuirles su importe”. *El Hijo del Trabajo*, 30 de marzo de 1879, p. 3

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Más aún al tener noticias que se les debía por parte de la Hacienda pública la suma de más de 500 mil pesos, “y no obstante a esa falta de numerario —como ampliaba— a la asiduidad, empeño, trabajo constante y buena administración que ha empleado en la reorganización de dichas fuerzas el Sr. González, es a lo que se debe que se encuentren en el estado de brillo e instrucción [...] y no a lo que se dice en el público, que son gravosas a la Nación”. Citado por *El Monitor Republicano*, 10 de marzo de 1880, p. 2.

militares”.⁶⁸ Para *El Monitor* —y en esto siempre fue insistente—, sólo se “[necesitaba] que ocupados constantemente en recorrer los caminos procuraran la seguridad pública y el castigo de salteadores y ladrones”.⁶⁹

Así cuando en julio de 1880, se hizo pública la noticia sobre la destitución de Pedro González y más por los términos en que se produjo, causó cierta sorpresa e inquietud por parte de la prensa que en su mayoría salió a su defensa.

Al respecto *La Patria* se preguntaba por las razones que habían motivado la separación de González de la inspección de las fuerzas rurales, si antes “disfrutaba de toda la consideración del General Díaz”, pero no sólo eso, ¿por qué se le tenía en prisión y se le procesaba? y finalmente, “¿por qué [era] tratado con tal severidad el hombre a quien Porfirio Díaz debía la vida?”.⁷⁰ En efecto, Pedro González había sido retenido por una hora y sometido a un jurado militar al ser acusado por el encargado oficial mayor de Gobernación “por faltas de respeto a su autoridad”.⁷¹

La crisis devino precisamente con motivo de la preparación del reglamento para la policía rural, en el que hacía un año González había estado trabajando junto con sus consejeros personales, pero el cual daba al cargo de inspector general “una posición extraordinariamente poderosa”.⁷² Al parecer el borrador entregado por éste contó con el consentimiento de Porfirio Díaz, más no lo fue para el secretario de Gobernación Eduardo Pankhurst, quien antes de ser sustituido en enero por Felipe Berriozábal, propuso someterlo al conocimiento de abogados especializados en materia de organización militar.⁷³

⁶⁸ *El Monitor Republicano*, 17 de abril de 1880, p. 1.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *La Patria*, 11 de julio de 1880, p. 2

⁷¹ *El Monitor Republicano*, 20 de julio de 1880, p. 2

⁷² Vanderwood, *Los rurales... op. cit.*, p. 90.

⁷³ *El Monitor Republicano*, 20 de julio de 1880, p. 3

La resistencia de González en aceptar la participación de especialistas en la materia, produjo dificultades posteriores con Berriozábal, quien finalmente mandó en su ausencia la orden de la destitución,⁷⁴ encargando para ello al oficial mayor Eduardo Escudero. Así las cosas, González reaccionó desconociendo —al parecer con insultos— la autoridad de éste último, originando así la denuncia posterior y el juicio militar por insubordinación y falta de respeto, del cual salió absuelto pero sin su cargo.⁷⁵

Las fricciones de Pedro González, no sólo se sostuvieron con el ministerio del que dependía y recibía órdenes, sino que también hubo diferencias con otras secretarías, como lo fue con Hacienda. Este caso, resulta muy sugerente por tratarse de su negativa a que fueran inspeccionadas las pagadurías rurales por funcionarios de esta dependencia.⁷⁶

Como señala Vanderwood, el inspector González, “hizo cuanto pudo para conservar una fuerza policíaca que consideraba casi como de su propiedad fuera del control e interferencia de los demás”,⁷⁷ lo que también le valió la crítica que le hiciera Pankhurst, al acusarlo de pretender convertir la inspección general en un “pequeño ministerio de

⁷⁴ En sustitución de Pedro González, fue llamado el general Luis G. Carballeda quien había estado ocupando el cargo de Inspector de la Policía de México desde 1877, en cuyo desempeño se resaltó por llevar a cabo reformas importantes en esa institución, como lo fue el establecimiento de la Gendarmería del Distrito Federal. Valadés, J. *El Porfirismo*, op. cit., pp. 170-171. *El Monitor Republicano*, 10 de enero de 1878; 27 de enero de 1880, p. 1. Ya como inspector de los rurales, cargo que ocupó hasta 1884, intentó imponer el cumplimiento del nuevo reglamento —aunque con escasos resultados— pero además su labor se destacó por “llevar a cabo importantes cambios internos para corregir los defectos administrativos de la institución, tales como el sistema de pago de haberes”. Vanderwood, *Los rurales*, op. cit., p. 92

⁷⁵ El jurado militar al absolverlo, declaró que “no [eran] de obedecerse las órdenes del Presidente comunicadas por un oficial mayor”, por no ser un “órgano reconocido en la Constitución”. *El Monitor Republicano*, 20 de julio de 1880, p. 3.

⁷⁶ Para este efecto, en diciembre de 1879 se había nombrado por orden de Hacienda a Roberto Esteva, oficial 2o de la Secretaría de Gobernación y a Ignacio García Gutiérrez, oficial de la tesorería, para que realizaran una visita a la Inspección general de las fuerzas rurales, con el objeto de que se informara detalladamente sobre el estado que guardaba el fondo de descuentos hechos a los guardas. Siendo el primero en realizar la visita —el oficial 2o de gobernación—, González no le recibe creyendo que era el encargado de tesorería, para lo cual argumentó, que éste “no debía tomar cartas en un asunto de la incumbencia de la Secretaría de Gobernación”. *El Monitor Republicano*, 18 de diciembre de 1879, p. 3

⁷⁷ Vanderwood, *Los rurales... op. cit.*, p. 90.

guerra”.⁷⁸ Sin embargo, como anota este mismo autor, a pesar de los errores e irregularidades administrativas que pesaron sobre Pedro González en los cuatro años que ocupó el cargo de inspector general, se le reconoce un paso importante en la institucionalización y organización de la Policía rural, “[dando] de baja a muchos miembros indisciplinados del personal que entró a formar parte de ella a raíz de la revuelta de Tuxtepec, [elaborando] reglamentos para regir sus operaciones, y [logrando] que el público adquiriera cierta confianza en los rurales”, en fin, “llevó a cabo gran parte de la obra básica que hizo posible la existencia en el futuro de la fuerza”.⁷⁹

En efecto el *Reglamento para el Servicio de la Policía Rural*, publicado el 1º de julio de 1880 recogió gran parte de lo que había preparado Pedro González en su borrador, salvo las modificaciones que se le hizo a la parte correspondiente a las atribuciones de la Inspección general, que se vieron reducidas y limitadas. Veamos ahora, algunos aspectos que importan destacar sobre este documento, que a pesar de algunos vacíos que siguió presentando y que muchas de sus prevenciones no fueron observadas con rigurosidad por sus miembros, no obstante significó un paso importante en su proceso de institucionalización y centralización.

Para empezar, como ya se menciona, con la intención de limitar las amplias facultades que en la práctica había demostrado la figura del inspector, y para ponerlas bajo una estricta dependencia y control de la Secretaría de Gobernación, la Inspección General pasó a residir en la Sección 3ª de esta dependencia gubernamental.⁸⁰ Sólo a través de ésta, se harían todos los contratos para la compra de armas, caballos y equipo, sin cuya revisión

⁷⁸ *El Monitor Republicano*, 20 de julio de 1880, p. 3

⁷⁹ Vanderwood, *Los rurales... op. cit.*, p. 91.

⁸⁰ *Memoria de Gobernación*, 1879-1880, Doc. 114. “Reglamento para el servicio de la Policía Rural”. Cap I/ Art. 1º. Dirección de las fuerzas.

y aprobación no podría hacerse operación alguna. En este sentido, el inspector aunque encabeza la dirección de la institución, no tendría ningún manejo en los recursos económicos de la misma y sus atribuciones estarían principalmente en función de la organización, operación y servicio de los cuerpos rurales.⁸¹

En esta misma dirección y con el objeto de dar orden y mayor control al manejo de los recursos que ingresaban a la institución así como de su distribución, se dedicó el capítulo VI a la administración de los cuerpos, siendo uno de los aspectos a los que se dedicó especial importancia en el reglamento, significando con esto, un gran intento por evitar en lo futuro los malos manejos y la corrupción. Tal como afirmaba el Secretario de Gobernación sobre este apartado, se había determinado, “con toda precisión la manera cómo debían hacerse la distribución de los haberes, la compra de forrajes, caballos y vestuario, así como la formación de los fondos respectivos”.⁸² Pero lo más importante, aclaraba, era que por fin se habían suprimido “las contrataciones que tan malos resultados habían dado para el servicio y para los intereses particulares de los guardas”.⁸³ Esto en particular iba dirigido a restringir las atribuciones que tenían anteriormente los pagadores, quienes en adelante con el reglamento, tendrían que seguir unas más reglas estrictas, así

⁸¹ Entre las funciones que tendría a su cargo estarían: llevar el registro del personal de los cuerpos, la alta y baja de su fuerza, caballos, armamento y equipo; la situación y movimiento de los cuerpos que debían ejecutar; el registro de los despachos respectivos y toda la documentación relativa a la buena Inspección del ramo. Tendría además que dar cuenta diariamente a la Secretaría de las noticias y comunicaciones que a la Inspección llegara, así como también tendría que dar cuenta con las actas que se levantaran respecto de las compras, cambio de armamento y caballos, construcción o reparación de monturas, equipo y vestuario. Visitaría con frecuencia los cuarteles y puestos de las fuerzas, para cerciorarse del cumplimiento del servicio y vigilar el orden y regularidad en la administración, *pudiendo en casos urgentes dictar por sí mismo las disposiciones que estime necesarias* para evitar las faltas que notara, dando cuenta al Ministerio; practicaría previa orden del Ministro, las revistas de Inspección a los Cuerpos, ejerciendo las funciones y facultades detalladas a los Inspectores del Ejército, y por último propondría al Ministro las medidas que juzgara necesarias para perfeccionar la institución. *Ibid*, Cap. II. Del Inspector. El sueldo anual del Inspector, sería de \$2,880 anuales.

⁸² *Memoria de Gobernación, 1879-1880, “Policía rural”.*

⁸³ *Ibid.*

como también para impedir que los jefes de los cuerpos realizaran contratos sin conocimiento de la inspección y de la Secretaría de Gobernación.⁸⁴

Además con el ánimo de evitar desórdenes y dar mayor uniformidad y regularidad en el manejo de los recursos y fondos de las fuerzas, se estableció que los pagadores de cada cuerpo se sujetarían al Reglamento de la Tesorería General,⁸⁵ no obstante, en esta parte el Reglamento dejó planteada otra prevención que dio paso a contradicciones con la anterior —en particular sobre el espinoso tema del pago de sueldos—, pues también en el Reglamento se fijó, que “la documentación de las compañías, pagadurías y detall, sería en todo igual a la mandada observar en el Ejército” (Cap.III/Art. 8º).⁸⁶ Importa resaltar este último, pues en el caso concreto de la distribución de los haberes para los soldados, la documentación del ejército sólo exigía que fueran firmadas por los sargentos y cabos, más no para la clase de tropa para lo cual solo bastaba una relación de sus componentes,⁸⁷ y aunque en el caso de los rurales, generalmente si era condición la firma,⁸⁸ para comprobar la “legalidad” de sus distribuciones ante la Tesorería, no obstante, hubo pagadores de algunos cuerpos que enviaron su documentación sin este requisito, excusándose en la prevención

⁸⁴ En este caso para la compra de armas, municiones y caballos, siempre se reunirían los dos primeros cabos en junta presidida por el Comandante del Cuerpo. Y entre éstos se decidiría la clase, precio y lugar en que debía hacerse la compra, siguiéndose este procedimiento ya fuese para proveer al conjunto de la fuerza, o tan solo a uno o más guardas que entraran al servicio. Acto seguido, las resoluciones de la junta se levantarían en un acta remitiéndose al Inspector quien a su vez las remitiría al Ministro para recabar su acuerdo y aprobación, sin lo cual no podría hacerse ninguna compra. Una vez consultada y aprobada una compra de armas, municiones y caballos, el Pagador respectivo del cuerpo, intervenido por el jefe del detall, haría el pago tomando del fondo destinado para tal objeto, aun cuando el guarda a quien se fuera a proveer no tuviera nada en dicho fondo. El mismo procedimiento habría de seguirse para la compra de vestuario y equipo, salvo que la junta se conformaría por los cabos primeros y segundos, dos sargentos por cada cuerpo elegidos por los mismos de su clase, quienes decidirían el contratista, la calidad y precio de las prendas que debían construirse. En consecuencia quedaban prohibidos los contratos de no seguirse con este procedimiento. *Ibid.*, Cap. VI/Arts. 9º, 10, 11 y 12.

⁸⁵ *Ibid.*, Cap. XI/Art. 1º. Del Pagador.

⁸⁶ *Ibid.* Servicio de los cuerpos.

⁸⁷ Esta disposición para la clase de tropa del ejército regular, rendía al argumento generalizado de que éstos carecían de los principios rudimentarios de la instrucción primaria —en su mayoría analfabetas—, por lo cual al eximirles de firmar como forma de comprobar sus percepciones económicas, prácticamente se permitieron los abusos que a la sombra de estas justificaciones fueron objeto.

⁸⁸ En el caso de los rurales, firmaban los que sabían hacerlo o en caso contrario, lo hacían dos testigos.

antes mencionada generando así dificultades con Hacienda, y dando espacio a manejos irregulares por parte de éstos. Fue entonces cuando en 1887, se dispuso la derogación de dicho artículo con base en los reclamos que hiciera la misma Tesorería.⁸⁹

En cuanto al servicio de la Policía Rural, el nuevo documento intentó llenar otro de los vacíos que le habían caracterizado desde su creación, fijando de esta manera todo lo concerniente a sus funciones, obligaciones y servicio, además que la definió como policía preventiva, dedicada a la seguridad de los caminos y protectora de las garantías de los ciudadanos.⁹⁰

En este sentido, como fuerza de seguridad en los caminos, el Reglamento fijó sin dejar dudas una de las prevenciones más a propósito de su función y servicio, como la obligación de permanecer en constante movimiento, rindiendo así a una de las más recurrentes quejas sobre su falta de actividad y su tendencia a permanecer estacionados en los puntos donde eran situados.⁹¹ Así, los cuerpos se estacionarían en los lugares que juzgara conveniente Gobernación y permanecerían en *constante movimiento* recorriendo pueblos, haciendas, rancherías y caminos cercanos al lugar de su residencia. Antes de recibir la orden de cambiar de estación los jefes como los guardas, procurarían “estudiar el terreno hasta conocerlo perfectamente”, así como de la conducta y costumbres de los

⁸⁹ Circular. “Sobre quedar derogado el art. 8º del capítulo 3º del reglamento de los cuerpos rurales de 24 de junio de 1880, y que en lo sucesivo las distribuciones que rindan a la Tesorería general de la Federación los pagadores de dichos cuerpos sean firmados precisamente en cada partida, por el individuo que sepa hacerlo, firmando dos testigos por el que no lo sepa”. AGN, Fondo Cuerpos Rurales, Vol. 468, Exp. Junio 28 de 1887.

⁹⁰ Se señalaron como objetos exclusivos de la fuerza: “cuidar de la seguridad de los caminos, auxiliar a la policía urbana, dar garantías a todos los ciudadanos, evitar los delitos, perseguir a los criminales, aprehenderlos y ponerlos a disposición de las autoridades civiles o del orden judicial”. *Ibid*, Cap.IV/Art. 1º. Servicio de los cuerpos de policía rural.

⁹¹ Con anterioridad, Gobernación ante los constantes reclamos de la prensa sobre este aspecto, dictó la circular del 29 de septiembre de 1879, en donde ordenó al Inspector de las fuerzas que las mandara a movilizar para ejercer una activa y eficaz vigilancia sobre las poblaciones y caminos. *El Monitor Republicano*, 26 de septiembre de 1879, p.2.

habitantes, fijando de manera especial su atención “en los desconocidos que se [albergaran] en las ventas o mesones”.⁹²

De su servicio como auxiliares del Ejército, al no exigírseles que tuvieran instrucción para maniobrar, se les consideraba como “tropas irregulares” destinadas solamente al “servicio de exploradores y persecución de guerrillas poco numerosas”, en este sentido, sólo se les exigiría guardar la formación que se les señalara,⁹³ estando bajo las órdenes de los jefes militares.

Los cuerpos estarían sujetos a la Ordenanza Militar en todos los aspectos que no estuvieran previstos por el *Reglamento*, y se aclaraba que en cuanto al servicio que prestaran como policía, en ningún momento estarían sujetos a las autoridades militares de la zona donde estuviesen, “debiendo entenderse en todo lo relativo al servicio, con la Secretaría de Gobernación.”⁹⁴ No obstante, la ambigüedad de estas últimas disposiciones dio espacio a una libre interpretación, pues al no especificarse todos los casos en que las fuerzas eran sujetas a la Ordenanza Militar, dio pie para que en varias ocasiones, muchos delitos considerados leves —y aún las graves— fueran severamente castigados de acuerdo a las prevenciones militares, originando así una contradicción en sus mismas disposiciones reglamentarias que establecieron su dependencia y sujeción a las autoridades civiles, mismas que tendrían que resolver y enjuiciar dichas faltas.

El general el reglamento fue bien recibido al existir el consenso sobre la necesidad que había de perfeccionar una institución tan “benéfica” para la nación, máxime por los graves obstáculos que se oponían al progreso del país como lo eran la falta de seguridad en los caminos, las grandes distancias y la falta de población. Sin embargo, se presentaron

⁹² “Reglamento...” Cap. IV/Arts. 3º, 6º y 9º. Servicio de los cuerpos de policía rural.

⁹³ *Ibid*, Capítulo V, Del servicio de los Cuerpos como auxiliares del Ejército, Art. 2.

⁹⁴ *Ibid*, Capítulo XIII, Disposiciones generales, Arts. 1º y 3º.

voces que señalaron algunas “deficiencias”, no con el ánimo de destruir la obra, sino con la intención que fueran tomadas en cuenta para su mejora.

Llama la atención en este caso, las observaciones que hiciera *El Siglo XIX* con respecto a la dirección que tendrían las fuerzas rurales. Curiosa y contrariamente a la clara intención de los que reformaron el reglamento, como eran el limitar las amplias facultades que otrora se habían desempeñado por el cargo del Inspector, para los redactores del *Siglo XIX*, el reglamento daba una gran independencia y amplitud de sus facultades, en fin, con éste se creaba prácticamente un ramo independiente de la Secretaría de Gobernación.

Sus dudas provenían precisamente del artículo 1º que estableció que “La dirección de la Policía Rural reside en el Jefe de la Sección 3ª de la Secretaría de Gobernación, que se denominará Inspección General de Policía Rural”.⁹⁵ Para estos publicistas, lo anterior demostraba “la insistencia en un principio fatal sentado por los dos últimos secretarios - Pankhurts y Berriózabal- por su tendencia a hacer independer labores que [debían] hallarse bajo una sola dirección directiva”. De esta manera se había creado “una inspección de policía dentro del mismo ministerio, pero con atribuciones propias que aquel sin escrúpulo alguno le [delegaba]”.⁹⁶ Consecuentemente con esto, creían que dando poco a poco mayor independencia a los ramos que dependían de la Secretaría de Gobernación, se llegaría el tiempo en que el ministerio fuera sólo de “puro nombre”.⁹⁷

⁹⁵ *Memoria de Gobernación*, 1879-1880, Doc. 114. “Reglamento para el servicio de la Policía Rural”. Capítulo I, Dirección de las fuerzas, Cap. I/Art. 1º.

⁹⁶ *El Siglo XIX*, 1º de julio de 1880, p. 1.

⁹⁷ *Ibid.*

En este mismo sentido y en alusión a las facultades y atribuciones del inspector, en particular la de “*dictar por sí mismo en ciertos casos las disposiciones que estime necesarias*”,⁹⁸ concluía:

[...] ¿para qué sirve el ministro de gobernación? ¿para aprobar solamente las determinaciones del inspector?” [...] El reglamento en esta parte, lejos de seguir el espíritu de la ley, lo contraría, y forma del inspector otro secretario del despacho en determinados puntos, y en algunos lo coloca a su lado como un asesor militar con cuyo parecer debe aquel conformarse.⁹⁹

En oposición a la lectura que hacía *El Siglo XIX* y de manera más acertada, para los redactores de *La República* el reglamento de los rurales llenaba un gran vacío en cuanto a su organización y en especial a su administración económica. Sobre éste en particular, hacía referencia a la administración tan defectuosa que le había caracterizado hasta entonces, y que había dado espacio para cometer “grandes abusos con perjuicio del Erario público y de los que en dichas fuerzas se filiaban”.¹⁰⁰ Así en este sentido, y en alusión a los límites que se habían diseñado para la inspección, celebraba que en las nuevas funciones del inspector general, ya no tendría ninguna ingerencia en el manejo de caudales, lo cual a su vez haría más expedita su acción, dando “el sello de la imparcialidad que debe tener el que vigila y fiscaliza la distribución de los caudales públicos”.¹⁰¹

Pero a la vez que mencionaba este gran logro, también hacía referencia a tres aspectos del Reglamento, particularmente en cuanto al servicio, donde se observaban algunas debilidades. En primer lugar, para que “la fuerza [llenara] completamente su misión,

⁹⁸ Ver nota 70.

⁹⁹ *El Siglo XIX*, 2 de julio de 1880, p. 1. También como observación, señalaba la improcedencia de pretender cambiar el vestuario para los rurales como se preveía en el Reglamento, pues dicho cambio originaría nuevos y considerables gastos en circunstancias poco propicias para el erario.

¹⁰⁰ *La República*, 10 de julio de 1880, p. 1

¹⁰¹ *Ibid.*

[necesitaba] que se le [impusieran] reglas fijas a que sujetarse, y un conocimiento perfecto de sus deberes y sus derechos, claramente expresados”.¹⁰²

En segundo lugar, el reglamento contenía una contradicción en cuanto a la instrucción militar que debían tener las fuerzas. En efecto, como lo prevenía el capítulo IV se estableció que las personas que sirvieran en ella, conocerían la “*teoría* del servicio de guardias, centinelas, puestos avanzados y exploradores, [debiendo] saber técnicamente el reglamento de maniobras para la caballería, *destinando sus ratos de descanso a leerlo* [...] pero en términos [...] que no los [distrajera] de su servicio de policía”.¹⁰³

Como acertadamente anotaba *El Republicano*, esta prevención no tenía valor alguno, “porque solo [exigía] el conocimiento teórico del servicio y de las maniobras, y para adquirirlo [debían] aprovechar los ratos de descanso, en los cuales no se les [podría] exigir racionalmente ese estudio que, por otra parte, [era] infructuoso en la práctica”.¹⁰⁴

Así esta ausencia importante que se advertía en el reglamento, no sólo era contraproducente para el servicio normal de las fuerzas, sino más aún cuando tuvieran que servir como auxiliares del ejército, pues como afirmaba, “la falta de una prevención terminante para que se instruyan militarmente estas fuerzas las [inutilizaba] en muchos casos”.¹⁰⁵

¹⁰² *Ibid.* Esto también iba dirigido no solo a la clase de tropa, sino a los jefes y cabos, los cuales siendo preferentemente tomados del Ejército, sus funciones y deberes correspondían a las de esta institución, pero como señalaba *El Republicano*, “no tenían *además* como los demás guardas, los derechos y deberes que designa la misma ordenanza, y no los tienen, porque no se expresa terminantemente”.

¹⁰³ *Memoria de Gobernación*, 1879-1880, Doc. 114. “Reglamento para el servicio de la Policía Rural”. Capítulo I, Dirección de las fuerzas, Cap. IV/Art. 9º. Las cursivas son nuestras.

¹⁰⁴ *La República*, 10 de julio de 1880, p. 1.

¹⁰⁵ *Ibid.* Hay que señalar sin embargo, que esta ausencia se intentó subsanar con prevenciones posteriores, resaltándose en este sentido, la orden que diera la Secretaría de Gobernación en diciembre de 1887, para que se dieran a las fuerzas rurales, instrucción militar con arreglo a la táctica moderna. AGN, Fondo Cuerpos Rurales, Serie: Inspección General, Vol, 468, Exp. Para que los Comandantes de los Cuerpos Rurales establezcan las academias de oficiales que previene la Ordenanza del Ejército. Diciembre 3 de 1887.

Y por último señalaban que en cuanto al auxilio que las fuerzas debían prestar a la justicia ordinaria y a las autoridades civiles, apenas se indicaba la obligación que tenían de hacerlo, pero sin especificar ninguna regla de la manera con que se debían verificar los requerimientos y las formalidades para proceder a las aprehensiones, esta omisión por su parte daría lugar, “a que no a que no se [atendieran] las exigencias de los jueces o autoridades, y por otra, a evadir la responsabilidad de éstas y la de la policía”.¹⁰⁶

Así terminaba este diario, creyendo que los vacíos que señalaban y otros que se podrían seguir formulando, se irían llenando según las necesidades que la experiencia fuera indicando. Y en efecto el Reglamento de 1880 sufrió modificaciones con el tiempo, aunque siguió siendo en esencia el mismo hasta 1914 año en que los rurales fueron disueltos.¹⁰⁷

3.2. Los rurales en la primera administración de Porfirio Díaz

Al término de su primera administración, Porfirio Díaz dejaba por fin reglamentada una de las instituciones que desde el inicio presumiría frente a propios y extraños, y con un pie de fuerza de 1.667 guardas distribuidos en sus diez cuerpos.¹⁰⁸ Los rurales además de recorrer los caminos del valle de México, Michoacán, Guanajuato, Puebla, Veracruz, Querétaro y Tepic en el estado de Jalisco, logró extender su presencia hasta la lejana frontera norte del país en persecución de indios y contrabando.¹⁰⁹

Con el objeto de perseguir el abigeato y sobre todo para reprimir el contrabando, el gobierno de Juárez había creado la Compañía rural de Tampico, la cual sufrió una serie de

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Vanderwood, *Los rurales... op. cit.*, p. 61.

¹⁰⁸ *Memoria de Gobernación*, 1879-1880, “Policía rural”.

¹⁰⁹ Incluso con el Sexto Cuerpo, se llegó hasta Baja California por petición del jefe político y comandante militar del Territorio en octubre de 1879, ante las noticias de la conspiración y sedición que estaba preparando el general Márquez de León. *Memoria de Gobernación*, 1879 –1880, “Tranquilidad pública”, “Policía rural”.

reacomodos con la administración de Díaz, para finalmente pasar a formar parte del Noveno Cuerpo a mediados de diciembre de 1877. Es importante resaltar que con la creación de este cuerpo “sería la primera ocasión en que la actividad de los rurales se extendió a la región septentrional del país”,¹¹⁰ pasando a desarrollar sus actividades en la frontera norte, que incluían a Tampico, San Luis Potosí y Guadalupe Hidalgo.¹¹¹ A partir de 1879 el noveno cuerpo además de continuar la labor de perseguir el contrabando y el abigeato en la frontera, su acción se complementó con la persecución y pacificación de los indios “bárbaros”. Posteriormente en 1886 el Noveno Cuerpo desaparece temporalmente al ser reacomodado a la gendarmería fiscal bajo la dependencia de la Secretaría de Hacienda.¹¹²

Las dificultades para controlar el problema del contrabando en la frontera norte se hizo sentir de manera más aguda con el gobierno de Díaz, hasta el punto de llegar los contrabandistas “a hacer armas contra las secciones del contrarresguardo” en 1878.¹¹³ De esta manera por iniciativa del secretario de Hacienda Matías Romero, se propuso la creación de una policía fiscal para lo cual hubo de destinarse uno de los cuerpos rurales, sin que ello significara la creación de un gasto adicional al erario público.¹¹⁴

¹¹⁰ Vanderwood, *Policías rurales... op. cit.*, p. 50.

¹¹¹ *Memoria de Gobernación*, 1877, Doc. 23.

¹¹² *Diario de Debates*, 13º Congreso, T. 1, sesión 16 de septiembre de 1886. *Memoria de Gobernación*, 1884-1886, “Cuerpos rurales de la Federación”.

¹¹³ *Diario de Debates*, 9º Congreso, T. 1, 4 de octubre de 1878.

¹¹⁴ No obstante, para finales de la década de los ochenta el contrabando seguía dando dolores de cabeza para el gobierno, así con el objeto de fortalecer e incrementar la labor de la gendarmería fiscal se ordena la incorporación del noveno cuerpo, como ya se ha mencionado, aunque al parecer aún seguía siendo insuficiente. Por tal razón, con frecuencia los rurales eran destinados a prestar auxilios a esta institución lo cual no significaba que en la mayoría de los casos se obtuviera mejores resultados, como lo demuestra la queja de un cabo de la gendarmería fiscal al Inspector de rurales, al acusar de cobardía a unos guardas del tercer cuerpo que habían huido en una acción de armas que hubo contra unos contrabandistas en junio de 1887. La queja se hizo formalmente por la Secretaría de Hacienda en diciembre de 1887. En la exposición de los hechos ocurridos en el Distrito de Monclava —que tuvo finalmente por resultado la captura de 34 bultos de mercancías provenientes del Paso Texas—, el cabo 2º de la gendarmería fiscal mencionaba amargamente que al no poder hacer que los soldados del tercer cuerpo respondieran a los contrabandistas, pues a su juicio

También, durante el primer periodo de gobierno de Porfirio Díaz, las labores de los rurales tuvieron una gran intensidad en las tareas de pacificación con el ejército, como para perseguir a todo tipo de “transgresores” del orden y la ley, tanto a bandas de asaltantes, soldados desertores e indios “bárbaros”. Se iniciaron además en una actividad que no fue tan conocida en las administraciones pasadas, como imponer el orden en los diferentes conflictos de tierras, que con Díaz tomaron una proporción alarmante.

En general, durante el trienio de 1877 a 1879 las constantes sublevaciones armadas que pedían el regreso de Lerdo de Tejada lograron ser controladas.¹¹⁵ Para el Gobierno los trastornos del orden público, que en un principio habían presentado un aspecto alarmante por las exageradas proporciones que les había dado la prensa, en realidad demostraban su poca importancia al ser reprimidas inmediatamente sin el menor esfuerzo.¹¹⁶

En agosto y diciembre de 1878 hubo dos acontecimientos de relevancia para la policía rural, aunque sus efectos serían contrarios. El primero significaría para la institución y para el gobierno una gran deshonra, pues a raíz de los pronunciamientos en Jalapa capitaneadas por Lorenzo Fernández, hicieron ganar la simpatía de una parte del Quinto cuerpo que se hallaba en esa localidad, uniéndose a la asonada del 15 de agosto.¹¹⁷ Después de mandar a perseguir a los insubordinados y castigarlos por el delito de defección, el

“no eran acreedores a que se les tuviera como tales partícipes [de la captura], por haberse portado tan cobardemente, sirviendo [por el contrario] para la desmoralización de los demás”. Y aprovechaba para decir que en aquel Distrito donde existía un gran movimiento mercantil, el contrabando se efectuaba en grandes partidas, sin poder esa sección impedirlo totalmente. AGN, Fondo Cuerpos Rurales, Serie Inspección General, Vol. 468. Varios expedientes. *Ibid.*

¹¹⁵ Por ejemplo, al finalizar el año de 1877 hubo un intento de asonada que prometía ser de alguna importancia, el general lerdista Mariano Escobedo la había preparado desde Estados Unidos, pero pronto fue sofocada por la acción del general Jerónimo Treviño —cacique de Nuevo León—, en cuya acción participó el recién creado Noveno Cuerpo, comandado por Ponciano Cisneros. *Memoria de Gobernación*, 1878, “Trastornos de la paz y seguridad pública”, pp. 19-27, Doc. 23.

¹¹⁶ *Memoria de Gobernación*, 1878, “Trastornos de la paz y seguridad pública”, pp. 19-27. Entre éstas podrían ubicarse las “sublevaciones lerdistas que tuvieron corto alcance en Guadalcázar, en Coscometaptec, en Colotlán, en Catorce, en Nuevo Laredo, En El Paso, que fueron sofocadas sin demasiado estruendo”. Luis González, “El liberalismo triunfante”, en *Historia General de México, op. cit.*, p. 660.

¹¹⁷ *Memoria de Gobernación*, 1878, Doc. 23; *El Monitor Republicano*, 3, 12 de septiembre de 1878.

gobierno decide en septiembre, borrar de la nomenclatura al Quinto Cuerpo que no reaparecerá sino hasta con el gobierno de Manuel González. Una vez hecha la ceremonia de defunción del Quinto Cuerpo se organizó el Décimo, el 14 de septiembre de 1878, con los rurales que habían permanecido leales al Gobierno.

Pero si las acciones del Quinto significaban una “mancha indeleble” para la institución, las que hiciera el Sexto Cuerpo le hacía merecedor del honor y el reconocimiento, al dar muerte a el ex gobernador de Colima Filomeno Bravo, quien se había levantado en armas desde los primeros días de diciembre. Con la noticia de la muerte del cabecilla y la dispersión de los sublevados, el inspector rápidamente dio cuenta al Presidente “quien quedó enterado de él con satisfacción [disponiendo] se tomara nota de los guardas que se habían distinguido en ese hecho de armas para recompensar su buen comportamiento, concediéndoles ascensos en la primera oportunidad”.¹¹⁸

Si la actividad de los rurales durante el primer gobierno de Díaz estuvo comprometida en prestar sus servicios para coadyuvar en las tareas de pacificación sofocando las repentinas sublevaciones lerdistas, en no pocas ocasiones se les vio también en las tareas de persecución de compañías insubordinadas del ejército y de fuerzas de seguridad que incluyeron a los mismos rurales, como lo fue el caso del Quinto Cuerpo antes citado y el del Undécimo, que tuvo lugar el 16 de julio de 1880.¹¹⁹

En este último, el pronunciamiento de un destacamento que se hallaba en Guadalupe Hidalgo en plena cercanía de la capital, fue encabezada por el cabo 2º Rafael Piz, quien al grito de ¡Muera Porfirio! ¡Muera González! logró huir, más no así, diez y seis hombres que

¹¹⁸ *Memoria de Gobernación*, 1878, Docs. 20 y 23.

¹¹⁹ Por ejemplo de 1878 a 1880, tuvieron que ir en persecución de los desertores del Cuarto Batallón en Veracruz, el 1º de junio de 1878; en Hidalgo, de una fuerza del Tercer Batallón el 9 de enero de 1879; de unos sublevados del destacamento de Infantería el 6 de septiembre de 1880 y otros de la fuerza de seguridad de Xochimilco el 20 de enero de 1879. *Memorias de Gobernación*, 1878; 1789-1880.

fueron capturados tras la persecución que hicieran otras fuerzas de los rurales en coordinación con el ejército.¹²⁰

La decisión de Porfirio Díaz, de juzgarlos por un tribunal militar y la sospecha luego confirmada de pretender pasarlos por las armas, generó aireadas críticas por parte de la prensa alegando que éstos, por ser fundamentalmente civiles que habían ingresado voluntariamente a la fuerza, y más por depender de la Secretaría de Gobernación no estaban sujetos a la Ordenanza Militar y menos debían ser juzgados militarmente.

Las reacciones se intensificaron cuando se tuvo conocimiento de que los rurales aprehendidos serían juzgados en Zumpango, fuera de la capital por un tribunal militar, el cual finalmente sentenció a muerte a tres sargentos, absolviendo al resto. El suceso no podría ser más desafortunado para Díaz, pues la reacción de la prensa no solo se mostró favorable a los rurales, sino que además, removi6 el funesto acontecimiento que tuvo lugar en Veracruz un año antes, en el que se hizo famosa la frase de ¡Mátalos en caliente!,¹²¹ como cuestionaba *El Republicano* al decir que Díaz “mandaba matar en caliente a los pobres rurales que tuvieron la desgracia de caer en sus manos, sin formación de causa”.¹²²

A pesar del gran rechazo generalizado por la ejecución de tres rurales, Díaz fue por más, pues no conforme con el resultado del tribunal que absolvió al resto de rurales

¹²⁰ *Memorias de Gobernación*, 1789-1880, Doc. 116. *El Combate*, 22 de julio de 1880.

¹²¹ A partir de la noticia que se gestaba una conspiración de grandes proporciones en aquel Estado durante el mes de junio de 1879, los sucesos dieron el carácter de un crimen político, en el que no solamente fue señalado el gobernador de Veracruz Luis Mier y Terán, sino también al Presidente Porfirio Díaz. Pero si el hecho no dejó de ser escandaloso, por la misma forma en que fueron ejecutados los conspiradores sin ningún tipo de juicio y con “crueldad inaudita”, el escándalo tomó mayores proporciones, cuando se hizo público el rumor, de que Díaz había enviado un telegrama dando orden a Terán de matarlos en caliente. Valadés, J. *El Porfirismo... op. cit.*, pp. 143-153.

¹²² *El Republicano*, 23 de julio de 1880, p. 2; *El Monitor Republicano*, 5 de agosto de 1880, p.2; *El Combate*, 15 de agosto de 1880.

procesados,¹²³ no solo pidió su reaprehensión enviándolos prisioneros a San Juan de Ulúa, sino también tomó represalias contra los miembros que conformaron el tribunal.¹²⁴

Así desde todo punto de vista, la acción y ensañamiento de Díaz hacia los rurales pronunciados —muchos de los cuales no tuvieron ni siquiera pleno conocimiento del objetivo de la órdenes que estaban cumpliendo—, y de la represalia para con los jueces que resolvieron el caso, indignó a la prensa, máxime cuando de todos era conocido que los rurales eran desatendidos en sus pagos y tratados con suma dureza, lo cual de algún modo daba motivos para justificar el descontento de algunos, y sus “aspiraciones a gozar de su libertad”. De esta manera, si lo que Díaz pretendía era inspirar una buena moral en las fuerzas y atemorizar a los habitantes, su acción además de generar un profundo descontento, podría ocasionar efectos contraproducentes y desfavorables para su gobierno, pues en “realidad el país no se encontraba en una conmoción tal que necesitara apelar a los recursos extremos”.¹²⁵

Sin embargo, la insubordinación protagonizada por el Undécimo cuerpo, sería el último que registre la historia de la Policía Rural. Después de su persecución y del severo castigo que recayó en tres de los sublevados y del confinamiento a San Juan de Ulúa de otros trece, sirvió como ejemplo y escarmiento para los demás elementos. A partir de allí, podría decirse que la lealtad de los rurales hacia el gobierno fue asegurada por medio del garrote, aunque esto no significara un mayor sentido de pertenencia a la corporación, pues

¹²³ La disposición del jurado de poner el libertad al resto de rurales, se dio en atención a que éstos obedecieron la orden de Piz de salir del cuartel, sin tener al parecer conocimiento de las pretensiones de su jefe. *El Monitor Republicano*, 8 de agosto de 1880, p. 2.

¹²⁴ Así por ejemplo, al general Fernando Poucel, fue puesto en cuartel y le quitaron la cátedra que desempeñaba en el Colegio Militar; al general graduado Manuel Toro, lo pusieron en depósito, quitándole la comisión que desempeñaba en el ministerio de la Guerra y al general Felipe Chacón, lo obligaron a renunciar a la curul de diputado que desempeñaría en el próximo congreso. *El Monitor Republicano*, 10, 13 y 14 de agosto de 1880, p. 2.; Vanderwood, *Los rurales, op. cit.*, pp. 125-235; *Desorden y Progreso.... op.cit.*, p. 100.

¹²⁵ *La Patria*, 25 de agosto de 1880, p. 1

los problemas seguirían a la orden del día, sobre todo por las irregularidades de tipo económico y administrativo.

3.3. Los rurales en la presidencia de Manuel González y segunda administración de Díaz: 1880 - 1896

Durante la primera presidencia de Díaz, se hicieron públicas algunas quejas sobre la intervención de los rurales tanto en elecciones locales como federales.¹²⁶ Un primer ejemplo de esta intervención se denunció en las elecciones internas de junio de 1877 en el estado de Hidalgo, en donde se protagonizó una riña entre los contendientes, “por una parte defendían su dominación los hermanos Cravioto, y por la otra, los viejos guerrilleros apoyados en la policía rural trataban de ganar el poder”.¹²⁷ Ante este conflicto, el “Ejecutivo cedió a favor de los Cravioto, retirando del estado a los acusados rurales”.¹²⁸ En 1878, a la protesta que hiciera la legislatura de Sinaloa, por los “atentados cometidos” de las fuerzas rurales de la federación “dirigidas a impedir la libertad electoral”, le siguieron las de Tamaulipas, Guerrero y Campeche,¹²⁹ igual sucedería en 1879, cuando se denuncia que los “Cuerpos Séptimo y Octavo habían sido enviados a Tepic y a Michoacán con el fin de garantizar la elección del general Manuel González a la gubernatura de este último estado”.¹³⁰

¹²⁶ Como sostiene Vanderwood, con respecto a la intervención electoral que ejercieron los rurales, su mayor incidencia se dio durante el primer periodo presidencial de Porfirio Díaz y después en los años de 1909 a 1910, cuando “cometió el error de invitar a la oposición política a manifestarse”. Vanderwood, *Los rurales*, *op. cit.*, p. 72

¹²⁷ Valadés, J. *El Porfirismo...* *op. cit.*, pp. 29-30.

¹²⁸ *Ibid.*, pp. 29-30.

¹²⁹ *Diario de los Debates*, 9º Congreso, T. 1

¹³⁰ Vanderwood, *Los rurales*, *op. cit.*, p. 71. Igualmente en Veracruz al año siguiente, el gobernador de este estado, había pedido que el destacamento de los rurales acantonado en Pánuco fuera enviado a otra parte porque interferiría en las elecciones, ante lo cual fue trasladado a otro pueblo dentro del mismo estado.

Si las denuncias sobre la intervención de los rurales provenían de algunos estados y localidades del país, en la capital se intentó dar una apariencia higiénica en vísperas de las elecciones de Ayuntamiento del Distrito Federal que se celebrarían el 7 de diciembre de 1879. En este caso, el Gobierno dispuso que las fuerzas rurales que se hallaban en el Distrito salieran a una legua del lugar de su residencia, a fin de que “el pueblo [gozara] de absoluta libertad en el ejercicio de ese derecho”, así como para “alejar todo motivo que pudiera invocarse como pretexto de violencia al voto público”.¹³¹

Del mismo modo, con motivo de las elecciones federales que se celebrarían entre junio y julio de 1880, según las denuncias de la misma prensa existían sospechas sobre la intervención de los rurales en el Distrito Federal, en particular para las elecciones de diputado que se nombraría en el Ayuntamiento de Tacubaya,¹³² como de la misma manera se denunció en el distrito de Cuautitlán, Puebla, en Monte Alto y Monte Bajo estado de Guerrero y en Querétaro.¹³³ Pero si la intervención de los rurales se hizo evidente en

¹³¹ *Diario de los Debates*, 9º Congreso, Tomo 2, Sesión 6 de diciembre de 1879. Al parecer el gobernador del Distrito quiso ampliar esta disposición para hacerla efectiva también con la tropa de línea, lo cual levantó la oposición de Manuel Payno, quien pidió al secretario Pankhurst una explicación sobre los fundamentos que tuvo para disponer que las tropas federales abandonaran la ciudad. Más que la cuestión, de si la salida de las tropas significaba que éstas pudieran o no votar en las próximas elecciones, lo que cuestionaba Payno era —y de allí su gravedad—, “la irregularidad con que el Gobernador, por una orden del Ministerio de Gobernación, [pretendía hacer] salir las tropas del Distrito Federal, cosa que nunca [había] visto, [por ser éstas] disposiciones exclusivas del Ministerio de Guerra”. Por su parte, el diputado Arteaga también llamando la atención del secretario, ponía su acento en que dicha disposición sí representaba una violación de los artículos constitucionales que garantizaban a todo ciudadano el derecho de sufragar, como también significaba la desobediencia de la ley electoral que fijaba la forma y el procedimiento para que los soldados votaran. Para Arteaga, la disposición de hacer salir a las tropas federales en plena actividad electoral, estaba fincando un principio mal entendido que suponía que, con “la permanencia de los soldados en lugares en que haya elecciones [era] incompatible con el sufragio libre”. Al final, la propuesta de Payno no tuvo mucho eco, y su proposición quedó tan solo en 1ª lectura.

¹³² Como señalaba *El Republicano*, en la contienda electoral de Tacubaya, estaban por un lado, Porfirio Díaz —con sus rurales— a favor de la candidatura de Besares, y por el otro Carmen Curiel Gobernador del Distrito, a favor del presidente del ayuntamiento de Tacubaya, Francisco Martínez. Del gobernador Curiel se supo además, que había utilizado a gendarmes disfrazados para actuar como casilleros y empadronadores, en las elecciones primarias. *El Republicano*, 27 de junio de 1880, p. 3; 3 de julio de 1880, p. 3. *El Republicano*, 8 de julio de 1880, p. 3

¹³³ *El Combate*, 1 de julio de 1880, p. 3; 8 de julio de 1880, p. 3, 15 de agosto de 1880, p. 3; *El Republicano*, 6 de julio de 1880, p.3.

algunos puntos del país, en otros lugares, la intervención de las tropas federales parecían poner en estado de alarma la relación entre el gobierno federal y algunos estados -como en Hidalgo, Guadalajara, Colima, Guerrero, Puebla y Jalisco.¹³⁴ En fin como denunciaba *El Republicano*, las tropas federales y aún las autoridades locales “se [habían] inferido, más de lo que la ley les [permitía] en la celebración de las elecciones”.¹³⁵

De esta manera, las elecciones verificadas en junio y julio de 1880, transcurrieron en medio de irregularidades y constantes tensiones que adquirieron “caracteres tumultuarios en casi todos los estados”, incluso se dio “tal exaltación de ánimos que el mismo General González fue objeto de agresiones, primero en la ciudad de Guanajuato (el 13 de julio) y después en la de León (17 de julio), en donde González y sus acompañantes fueron tiroteados por la policía, estimulada por el gobernador Francisco Z. Mena”.¹³⁶

Pero si bien la contienda electoral que definió la sucesión presidencial y la composición de la Décima Legislatura, estuvo acompañada por diferentes sucesos que dieron razones para pensar en la ilegitimidad de las elecciones, no obstante las duras y serias rivalidades entre los grupos contendientes pudieron comprobar, que Porfirio Díaz no era dueño del poderío que sus enemigos le atribuían,¹³⁷ por lo menos en esta etapa, donde aún estaban por definirse las nuevas reglas que habrían de regir las prácticas electorales después de 1887.¹³⁸ Asimismo, como afirma Luna Argudín, el desenlace que tuvieron las

¹³⁴ *El Republicano*, 9 de julio de 1880, p. 1.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Valadés, J. *El Porfirismo*, *op. cit.*, p. 40.

¹³⁷ Valadés, J. *El Porfirismo*, *op. cit.*, p. 40.

¹³⁸ Bertolla, Elizabetta, “Las oportunidades del poder: suplencias e interinatos...” *op. cit.*, Carmagnani, “Federalismo liberal mexicano”, *op. cit.*

mismas y la relativa tranquilidad que siguió la etapa post-electoral, lograron confirmar “el rotundo triunfo” de Manuel González.¹³⁹

Así al finalizar las elecciones y al iniciarse la cuenta regresiva del primer periodo presidencial de Díaz, se dio noticia del golpe dado en septiembre a los sublevados de Mazatlán, último eslabón que faltaba para concluir la pacificación de Occidente y que desde hacía un año se había convertido en el fantasma de la revolución.¹⁴⁰ Como lo asegurara Porfirio Díaz en el discurso de apertura del 10º Congreso, la paz en general se conservaba en la República, pues los acontecimientos que habían tenido lugar en Baja California, Sonora y Sinaloa —sin mencionar a Tepic— habían sido controlados en poco tiempo por las fuerzas del gobierno. Asimismo consideraba “de mucha menor importancia”, aquellos otros movimientos, “que revestidos de un carácter meramente local, [habían logrado ser] reprimidos con oportunidad y energía por las respectivas autoridades”, pudiéndose asegurar entonces que no existía para esos momentos un “solo grupo sublevado”.¹⁴¹

De esta manera, parecían quedar atrás los aciagos días que acompañaron la primera administración de Díaz, dándose inicio a una nueva etapa de relativa estabilidad política y en donde la tarea pacificadora concluida en este primer periodo, fue continuada por su amigo y sucesor Manuel González, quien a su vez fuera en gran medida, artífice y promotor del escenario de calma con el que iniciaba su gobierno.

Con González se dio —como señala Luna Argudín— una nueva recomposición de alianzas entre los intereses regionales y federales, al haber sido renovados en las pasadas

¹³⁹ Luna Argudín, M. “Entre la convención y el consenso...” en Forte y Guajardo, *Consenso y Coacción.... op. cit.* p. 406.

¹⁴⁰ *El Monitor Republicano*, 30 de septiembre de 1880, p. 1; Valadez J. *El Porfirismo... op. cit.*, , pp. 158-161.

¹⁴¹ *Diario de Debates*, 10º Congreso, Tomo 1, Discurso de apertura, 16 de septiembre de 1880.

elecciones los gobernadores estatales,¹⁴² así como también dio continuidad a la política conciliatoria que ensayara Porfirio Díaz desde mediados de 1878, al integrar en su gabinete a representantes de todos los grupos políticos. En la composición del 10º Congreso también se observó dicha tendencia al ingresar antiguos lerdistas e iglesistas, un importante número de liberales de la Reforma y con ellos un grupo de jóvenes que más adelante se dieran a conocer como los científicos.¹⁴³

Si bien a Manuel González se le atribuyó un gobierno impopular y corrupto, en particular por los escándalos producidos por la acuñación de moneda en níquel, la deuda inglesa y la grave crisis económica que vivió el país a mediados de 1883, no obstante, se le reconoce el haber establecido los cimientos para el fortalecimiento del Estado y haber erigido “parte de la infraestructura de una sociedad capitalista”.¹⁴⁴ Con la fundación del Banco Nacional Mexicano —con capital francés—, la expedición de nuevas leyes comerciales y civiles, así como reformas fiscales y tributarias, crearon un clima propicio para el desarrollo económico.¹⁴⁵

Al final, los viejos y justificados temores que caracterizaron a los gobiernos de Juárez y Lerdo para abrir la inversión extranjera, en particular la proveniente de los vecinos del norte y los temores de éstos por la inestabilidad política y la inseguridad que ofrecía el territorio mexicano, “fueron vencidos con la política que en materia de ferrocarriles siguió

¹⁴² No obstante como señala esta autora, también y a pesar de esta política de conciliación se presentaron serios conflictos por la renovación de poderes en estados como Zacatecas, Nuevo León, Jalisco y Coahuila. Es interesante el análisis que realiza Luna Argudín sobre las dimensiones que recobraron estos conflictos y en particular sobre el papel desempeñado por el Senado en la solución de los mismos a partir de la fórmula ensayada de la desaparición de poderes. Luna Argudín, “Entre la convención y el consenso...” *op. cit.*, pp. 407- 411.

¹⁴³ Entre los lerdistas figuraba Manuel Romero Rubio; entre los iglesistas Joaquín M. Alcalde y Juan A. Mateos; del grupo de los viejos políticos de la Reforma: Manuel María Zamacona, Guillermo Prieto, Juan J. Baz, Vicente Riva Palacio y Manuel Payno y por el lado de los científicos, figuraban Pablo Macedo, Justo Sierra, José Y. Limantour y Francisco Bulnes. *Ibid*, pp. 406-407; Valadés, J. *El Porfirismo...* *op. cit.*, p. 47.

¹⁴⁴ Valadés, J. *El Porfirismo...* *op. cit.*, , p. 50; Vanderwood, *Desorden y progreso...* *op. cit.*, p. 102.

¹⁴⁵ Vanderwood, *Desorden y progreso...* *op. cit.*, p. 102.

el Estado mexicano a partir de 1880”.¹⁴⁶ Aunque el capital extranjero no entró al principio en cantidades exorbitantes, varios inversionistas estadounidenses obtuvieron concesiones para construir cinco sistemas ferrocarrileros, y se puso en marcha la empresa minera que desde 1882 había creado una ilusión de riqueza.¹⁴⁷

El renglón más visible de desarrollo fue el ferroviario. Si Díaz recibió una red ferroviaria de 640 y que no alcanzó a duplicar en su primer gobierno (1.071 km) – básicamente el ferrocarril México-Veracruz-, al final del gobierno de González estaban en servicio 5 731 kilómetros de vías férreas, que comunicaba la ciudad de México a Toluca, las ciudades del Bajío guanajuatense, Zacatecas, Chihuahua y el Paso del Norte,¹⁴⁸ igual sucedería con la red telegráfica y la construcción de caminos, aunque en menos proporción.

Paralelo a los avances en materia de infraestructura y desarrollo económico, también y no menos importante, fue el paso que se dio, aunque tardíamente, en la modernización de la institución militar y la profesionalización del Ejército, que de manera incipiente ya había comenzado Porfirio Díaz.

Así al finalizar su periodo dejaba formada la “Ordenanza General del Ejército con nuevas técnicas arregladas a los adelantos de la época”; se había desarrollado y perfeccionado el Cuerpo Especial del Estado Mayor, “con un número respetable de oficiales facultativos”. Importantísima también era la creación e instalación de la Suprema Corte de Justicia Militar para resolver las causas que por falta de ese cuerpo “[tenían] que sujetarse a extrañas jurisdicciones, causando moratorias y aun conflictos que impedían la aplicación exacta y expedita de la legislación militar”. Así como también se había creado

¹⁴⁶ Valadés, J. *El Porfirismo... op. cit.*, p. 75.

¹⁴⁷ González, Luis, “El liberalismo triunfante”, en *Historia General de México, op. cit.*, p. 663; Valadés, J. *El Porfirismo... op. cit.*, p. 80.

¹⁴⁸ González, Luis, “El liberalismo triunfante”, en *Historia General de México, op. cit.*, p. 665.

un “cuerpo de Administración Militar y la de la sección de contabilidad de artillería”, que suspendió “el antiguo sistema que databa de los tiempos coloniales con otro más adecuado a los adelantos y necesidades” del momento. Además de reorganizarse el Colegio Militar que fue trasladado al Castillo de Chapultepec, se fundó la escuela práctica médico militar, se sustituyó la antigua artillería y se instaló una fábrica de armas.¹⁴⁹ Como señala Valadés, esta obra fue una de las más importantes en la construcción de los cimientos del Estado nacional.¹⁵⁰

Pero si González, en su informe ante el Congreso daba cuenta de los logros y avances que en sus cuatro años de administración había dejado, sentando las bases con que habría de consolidarse el Estado, no menos satisfactorias eran los resultados que se habían obtenido en materia de seguridad, en cuya labor se resaltaba “el cuidado constante del Ejecutivo y la cooperación eficaz de los gobernadores estatales” y en especial por la labor de los cuerpos rurales y la gendarmería del Distrito Federal, instituciones, que cada día mejoraban en disciplina y moralidad.¹⁵¹

Es factible resaltar que Manuel González, sería el único presidente que no inició ante el Congreso ninguna ley de suspensión de garantías contra salteadores y plagiarios, no obstante que en su gobierno también se le atribuyó un tratamiento implacable y severo para reprimir el bandidaje. Como señala Valadés, además de seguir aplicándose con rigor la ley de fuga, se obró también con severidad contra los asaltantes de los recién inaugurados ferrocarriles de Paso del Norte y de Laredo y para principios de 1882, se adoptó una nueva táctica como fue la de enviar a los bandoleros capturados a la península de Yucatán.¹⁵²

¹⁴⁹ *Diario de Debates*, 12º Congreso, T. 1, Discurso de apertura de sesiones, 16 de septiembre de 1884.

¹⁵⁰ Valadés, J. *El Porfirismo... op. cit.*, p. 142.

¹⁵¹ *Diario de Debates*, 12º Congreso, Tomo 1, Discurso de apertura de sesiones, 16 de septiembre de 1884.

¹⁵² Valadés, J. *El Porfirismo... op. cit.*, p. 162.

Así, no puede desconocerse que con lo anterior, pero sobre todo por las nuevas condiciones de mejora material en infraestructura vial y de comunicaciones, así como el establecimiento de bancos que fueron suprimiendo el empleo del sistema de *conductas*, entre otros, fueron elementos que coadyuvaron indudablemente a dar un respiro a la problemática de inseguridad que otrora se había tornado de un carácter de gran emergencia y alarma, lo cual como se ha dicho, justificaron la vigencia de leyes de suspensión de garantías en el periodo de Restauración.

Sin embargo, y teniendo en cuenta las nuevas circunstancias que contribuyeron a dar algún reposo a la sempiterna situación de inseguridad, el estado “satisfactorio” con que daba cuenta González sobre esta materia, aún no podría ser completa, y menos aún, la Policía Rural podía cumplir completamente este objetivo como veladamente lo hacía entender el secretario de Gobernación Carlos Diez Gutiérrez:

Encomendada por la ley la seguridad pública al Ejecutivo de la Unión, no solo en el Distrito Federal, sino en las grandes vías que lo comunican con los estados, en las que comunican a los estados entre sí y aun en las capitales de éstos con los distritos, la Secretaría que es a mi cargo ha procurado suplir el corto número de las fuerzas rurales que tiene a sus órdenes, y que es insuficiente para cubrir tan extensa zona [...]¹⁵³

Y es que en efecto, bajo la administración de González, el número de rurales no sufrió una variación importante, pues se siguió manteniendo el número de cuerpos en diez, y sus componentes llegaron a un total de 2 053 guardas, aumentándose solamente 386 plazas con respecto al periodo de Díaz.¹⁵⁴ Pero por otro lado, además de las limitaciones que presentaba por su corto número, la institución de los rurales no alcanzó con la administración gonzalista, una uniformidad en la clase y tipo de armas que hasta en su

¹⁵³ *Memoria de Gobernación*, 1880-1884, “Seguridad pública”.

¹⁵⁴ *Ibid.*

calibre —como advertía el secretario— eran desiguales para reponerlas, siendo “preciso hacer un fuerte gasto, [que era] imposible de erogar con los escasos fondos disponibles”.¹⁵⁵

Así, con lo anterior se advierte las dificultades que siguieron pesando bajo la presidencia de Manuel González para robustecer la Policía Rural, fundamentalmente por las limitaciones de orden económico, a pesar de haber registrado un aumento del gasto ejecutado para esta institución.

Antes de terminar su periodo presidencial, González nombró inspector de los rurales a su antiguo compañero de armas Rafael Cuellar, en sustitución de Luis Carballada enviando a éste último a prestar servicios directamente a la Secretaría de Guerra. Como se sugirió en la prensa, la decisión de nombrar a Cuellar, como nuevo inspector de la policía rural, rendía a viejos compromisos que tenía Manuel González, con el “fundador” de los rurales, como se le consideraba a Cuellar.¹⁵⁶ Y es que no hay que olvidar que éste había sido el “creador del cuerpo particular de seguridad más eficaz existente antes de la intervención francesa”,¹⁵⁷ como lo fue El Resguardo del Comercio, el cual dio importantes resultados en la persecución de gavillas de bandoleros así como a partidas de reaccionarios.

Como se recordará, la eficacia que demostró dicho cuerpo en 1861 y las mejores condiciones que tenía en comparación con la recién creada Policía Rural, le conllevó a que incluso desplantara al ministro de guerra de ese entonces, para que organizara con sus hombres el Segundo Cuerpo rural.¹⁵⁸ No obstante, al término de la Intervención Francesa,

¹⁵⁵ *Ibid.*, “Cuerpos rurales de la Federación”.

¹⁵⁶ *El Monitor Republicano*, 15 de enero de 1884, p. 3

¹⁵⁷ Vanderwood, *Los rurales*, *op. cit.*, p. 93.

¹⁵⁸ Desde que comandó el Resguardo, en el historial de Cuellar pesaron graves denuncias que iban desde los malos procedimientos y excesos que cometía su fuerza contra los habitantes, hasta las graves denuncias por corrupción, en donde lo acusaban de vender armas y municiones propiedad del gobierno a los hacendados. Sin embargo, de todos los cargos que se le hicieron, y en particular sobre este último, Cuellar salió bien librado gracias a la influencia política que tenía. Vanderwod, *Desorden y progreso.. op. cit.*, ., p.81; *El Siglo XIX*, 28 de marzo de 1861.

fue nombrado como subinspector del Segundo Cuerpo que cubría la línea de Veracruz, cargo al que tuvo que desistir en junio de 1874 por falta de presupuesto.¹⁵⁹ Es posible, que además de las razones económicas por las que fue dado de baja en esa plaza, también figuren las diferencias políticas que Cuellar sostuvo con los gobiernos de Juárez y Lerdo, razón por la cual no fue ascendido al cargo de inspector, durante sus gobiernos,¹⁶⁰ no obstante, su lealtad y fidelidad para con Porfirio Díaz, le hicieron merecedor de la gubernatura del estado de Guerrero en 1877, cargo en el cual aprovechó para ejercer presión por la candidatura de Manuel González, como lo denunció la prensa en las elecciones de 1880.¹⁶¹

Pocas serían las reformas importantes que Cuellar hizo a la institución en los tres años que ocupó este cargo hasta su muerte en 1887, pues además de los quebrantos de salud que limitaron sus actividades, tampoco “poseía la capacidad administrativa de Carballeda y parecía haber perdido el dinamismo personal que en la década de 1860-1870, cuando encabezaba el Resguardo del Comercio”.¹⁶²

Sin embargo, bajo su cargo trató de imprimirle a la Policía Rural, una mejor organización y una mayor disciplina con base en disposiciones severas que no tuvieron acaso el acierto y los resultados que se esperaban. Así, por ejemplo, entre estas medidas se cuentan la expedición de disposiciones severas contra los desertores que no cumplían los cuatro años de su contrato, contra los que se embriagaban o cometían faltas de otro género.¹⁶³ Así como también, se dispuso para hacer efectivo el cumplimiento de los guardas

¹⁵⁹ *Memoria de Gobernación, 1873-1874. Doc. 22 y 27.*

¹⁶⁰ Vanderwod, *Los rurales... op. cit.*, p. 93.

¹⁶¹ Carreño, Alberto M., *Archivo del General Porfirio Díaz... op. cit.*, Tomo 25, p. 189. *El Republicano*, 7 de julio de 1880, p. 3.

¹⁶² Vanderwod, *Los rurales... op. cit.*, p. 93.

¹⁶³ Para el secretario de gobernación, las medidas severas implementadas por Cuellar, se justificaban en razón del servicio tan delicado que prestaban y por el sueldo que se tenía asignado a sus miembros, manifestando

de hacer sus recorridos constantes por caminos, veredas, montes, haciendas y rancherías, que recogieran ya fuera de las autoridades, de los dueños de haciendas, mesones y/o de los vecinos más prominentes, *certificados de vigilancia*, sistema que habría de “producir los mejores efectos, pues por una parte [obligaba] a los subalternos al cumplimiento de su deber, y por otra, [derramaba] la confianza entre los ciudadanos, que se [veían] protegidos de una manera tan eficaz sus vidas e intereses”.¹⁶⁴

Al respecto es interesante señalar los comentarios que desde las páginas del diario *La Federación* se hacían a estas disposiciones, que además de resaltar su falta de eficacia, ilustran el estado aún imperfecto que guardaba la institución hacia finales de 1887. Para comenzar, los redactores no veían en el sistema de expedición de certificados de vigilancia, un mecanismo que realmente demostrara y diera prueba de que en efecto la vigilancia de las fuerzas rurales fuera incesante y activa, más bien denotaba la “debilidad” de quienes las expedían, esto en razón, por la presencia de bandidos que aún se “albergaban tranquilamente” no solo en los montes sino entre de las poblaciones e incluso en las haciendas y rancherías, siendo conocidos por todos, pero nunca denunciados formalmente, ni perseguidos por los mismos habitantes a causa del terror que inspiraban.¹⁶⁵ Pero si esta irregularidad que era de lamentarse, demostraba la ineficacia de dicho sistema, más aún lo era la vida de “sibaritismo” que llevaban los guardas a quienes se confiaba dicha vigilancia, siendo de todos conocida, la proclividad de muchos de sus miembros, para aprovechar su estancia en actividades de entretenimiento de todo género, siendo común vérselos en pulquerías y tiendas, bebiendo y jugando. Como ejemplo de ello, bastaba ir a Guadalupe

como resultado de estas medidas la disminución de la deserción en un cinco por ciento para el año de 1886. *Memoria de Gobernación*, 1884-1886, “Cuerpos rurales de la Federación”

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *La Federación*, 12 de septiembre de 1887, p. 1

Hidalgo en pleno Distrito Federal, precisamente donde la Policía Rural contaba con uno de sus cuarteles.

Derivado de lo anterior, los redactores de *La Federación*, daban argumentos que demostraban las inconsistencias y contradicciones del mismo sistema que intentaba dar correctivos a estas irregularidades. Por un lado, era evidente la flexibilidad, en particular de los jefes de las fuerzas que dejaban pasar este cúmulo de anomalías que tanto desprestigio causó a la institución prácticamente en todos los años de su existencia. Pero si bien se acusaba de flexibilidad en este orden, por otro lado, se caía en un exceso de severidad al castigar a los desertores y a quienes no cumplían su contrato de cuatro años de servicio, lo cual era completamente ilegal, “porque no siendo la naturaleza de los cuerpos rurales propiamente militar, [correspondía], sin duda, a los tribunales comunes el conocimiento y la penalidad de tales faltas y aún de otras”.¹⁶⁶

Otras de las observaciones importantes que hacía este diario, tenía que ver precisamente con uno de los rituales que mejor utilizó Porfirio Díaz para dar una imagen de fastuosidad y de grandeza a la Policía rural. Ésta tenía que ver con las grandes formaciones militares a que eran llamados los cuerpos rurales cada 5 de mayo, para conmemorar la batalla de Puebla de 1862. Así este diario, poniendo el dedo en la llaga —como muchos también lo hicieron—,¹⁶⁷ criticaba dichas formaciones, haciéndolas aparecer pueriles y

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ Como la crítica que hiciera Diego Lara en 1880, a propósito de la visita que hiciera el general Grant y la formación militar a que fueron sujetos los rurales en el Distrito Federal para su recibimiento. En este caso, Lara aprovechaba para ridiculizar el gran alarde con que se mostraban los rurales y para señalar las deficiencias que en la práctica estos presentaban: “Aquí en el Distrito federal, por ejemplo, la policía rural hace alarde, no ya del número de que se compone, sino además del lujoso uniforme y hasta de la gallarda postura de sus jinetes. Los hemos visto en el recibimiento del ilustre General Grant, llevando hachones encendidos para alumbrar su paso de Buenavista al Palacio de Minería ¿Por qué no se destina a la persecución de los malhechores? Si ella es insuficiente, ¿Por qué no se consagra al mismo objeto una pequeña parte de la fuerza federal, y aún de esos milicianos que viven en la ociosidad de un depósito?” *Diario de los Debates*, 9º Congreso, Tomo 4, sesión 8 de mayo de 1880.

viciosas, en primer lugar por no corresponder al carácter propiamente militar de los rurales, y en segundo lugar y más importante aún, por la inconveniencia que resultaba el hacer venir desde largas distancias a los rurales a expensas de dejar en el abandono por muchos días el “delicado servicio” que tenían.¹⁶⁸

Esta crítica parecía más contundente en aras de hacer presumir y ostentar la grandeza y vigorosidad de una institución que solo existía en el discurso oficial y en el imaginario de muchos que lo creían, contrastaba con la realidad que rodeaba la existencia cotidiana de dicha fuerza, como lo era el sempiterno tema de la falta de puntualidad en el pago íntegro de los haberes de sus miembros; las “contratas por millares de pesos” que representaban la “crisis perpetua para el pobre guarda” al ser objeto de descuentos y especulaciones usurarias; la ausencia de uniformidad en las armas y en muchos casos la carencia de éstas, así como del vestuario y caballos, por lo cuales se les descontaba recibéndolos las más de las veces en mal estado, y en fin por todas las irregularidades administrativas y abusos que siguieron practicándose.

Así las críticas que hacían los redactores de este diario, daban cuenta de la desorganización y deficiencia administrativa que aún imperaba en la institución, de las contradicciones e inconsistencias que reflejaban el mismo sistema con el que se pretendía dar disciplina y moralidad a las fuerzas; de la banalidad que representaban las grandes formaciones militares realizadas en la capital para los cuales eran seleccionados los rurales

¹⁶⁸ Tal como lo describían: “Comprender en esas formaciones a los cuerpos rurales por sólo el frívolo deseo de hacerles lucir sus corbatas rojas, sus sombreros bordeados, sus chaquetas plateadas y sus jerongos carmesís, es vano, es vicioso, y equivale también a que dejaremos a la ciudad sin vigilancia, por la pueril satisfacción de que los gendarmes ostentarán en una gran parada sus blancos paños de sol y sus embetunadas polainas”. Asimismo, ante la pregunta de ¿si esas formaciones militares eran una especie de revista?, los redactores proponían que de ser así, mejor se pasaran en las respectivas circunscripciones, “realizadas por inspectores rectos, entendidos e imparciales nombrados *ad hoc* por el Gobierno, en días indeterminados y por verdadera sorpresa. De esta manera no se distraería la fuerza rural de sus principales deberes [...] y cuantos abusos y cuantos vicios saldrían a la luz y se corregirían”. *La Federación*, 12 de septiembre de 1887, p. 1.

más robustos, mejor armados y montados, mientras la otra cara de los rurales quedaba en caminos y poblados con sus peores equipos, caballos y armas.

Sin embargo y a pesar de los graves defectos que adolecía la institución, *La Federación*, en aras de no ser “injustos” resaltaba los “excelentes servicios prestados por las fuerzas rurales”, esto en alusión al informe presentado por el Secretario de Gobernación acerca de los logros que habían tenido las fuerzas en la conservación de la paz pública, como el Octavo cuerpo que sostuvo una campaña contra los sublevados que acaudillaba José Rentería en Tepic y el Tercero que había ayudado en 1885 en la persecución contra los supuestos “revoltosos comunistas”, que acaudillaba Faustino Mora en el Estado de Veracruz.¹⁶⁹ Con lo anterior se puede apreciar entonces, la tarea que se había reservado a los rurales como instrumento de la paz porfiriana, como ya lo habían demostrado incluso en la primera administración de Díaz, que fueron utilizados para coadyuvar a las tareas pacificadoras en contra de los movimientos armados lerdistas.

Dentro de las labores que también desempeñaron los rurales para sostener el régimen porfiriano, contaron aquellas que tuvieron como objeto controlar y apagar los conflictos por tierras, que fomentados por la política de desamortización emprendida en los gobiernos juarista y lerdistas, fueron incrementándose y tornándose más violentas bajo el régimen de Díaz.

Como señala Valadés, durante el periodo de la Restauración, y sin una visión constructiva del régimen de propiedad, los gobiernos de Juárez y Lerdo desatendieron

¹⁶⁹ *Ibid.* En el caso de Faustino Mora, éste había atraído a más de cuatrocientos campesinos al distrito de Córdoba, en Veracruz, “con promesas de ayuda en tierras y libertad de expresión religiosa. Más para entonces, los conservadores, incluyendo la iglesia, estaban coligadas con el dictador y apoyaban el orden. Soldados y rurales mataron a Mora en Omeapa, Veracruz y dispersaron a sus fuerzas por Oaxaca”. Vanderwood, *Desorden y Progreso... op. cit.*, p. 122.

“todos los aspectos de unidad y de organización en los problemas de la tierra, para cuidar únicamente de disolver la propiedad del clero”.¹⁷⁰ Con el porfirismo en cambio, se dispusieron los mecanismos para “fijar las nuevas modalidades del derecho de propiedad”, mecanismos que incluyeron por lo menos en un principio, la esperanza de regresar a la “pequeña propiedad rural, principalmente entre la clase campesina pobre”,¹⁷¹ pero además la promesa de regresar a sus antiguos propietarios las tierras que le fueron usurpadas incluso desde tiempos coloniales.¹⁷²

Sin embargo ante las constantes solicitudes y exigencias de los pueblos, para que el Estado procediera a establecer el derecho de propiedad de los pueblos, el Gobierno no solo hizo oídos sordos antes las demandas, sino que también prohibió a “los pueblos despojados de terrenos litigar o nombrar apoderados en los litigios contra los hacendados si no era con el permiso de la jefaturas políticas, que previamente determinaban si había o no derecho para emprender pleitos contra las haciendas o si los apoderados de los pueblos eran o no personas en quienes la autoridad podía confiar”.¹⁷³ En fin, ante las reticencias del Gobierno por dar solución a los reclamos de los pueblos, éstos comenzaron a tomar posesión de las tierras lo cual atizó los conflictos, muchos de los cuales se tornaron violentos.

Con motivo de algunos conflictos que se habían presentado en los estados de Querétaro e Hidalgo en los meses de julio y agosto de 1877, el secretario de Gobernación llamaba la atención sobre la gravedad que podrían representar dichos acontecimientos, pues

¹⁷⁰ Valadés, *El Porfirismo... op. cit.*, p. 244.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 244.

¹⁷² Ante estas expectativas, muchos pueblos así como particulares acudieron al Archivo General de la Nación en búsqueda de los títulos para comprobar su legítima propiedad con el fin de recuperar las tierras que ilegalmente los hacendados y grandes propietarios habían usurpado a la sombra de la política desamortizadora precedente. *Ibid.*, p. 247.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 247.

si bien, en esta ocasión habían sido reprimidos con facilidad, en otros casos podrían llegar a perturbar la tranquilidad pública de no dárseles la debida importancia y atención.¹⁷⁴

Y en efecto un año después, lejos de cambiar las circunstancias se había “reagravado el mal”, hasta el punto en que los hacendados se habían visto “en la necesidad de solicitar el auxilio de la fuerza pública”.¹⁷⁵ Los casos más alarmantes se ubicaron en los estados de Hidalgo, Michoacán y Guanajuato, en donde se habían presentado choques entre indígenas y rurales, éstos últimos encargados de efectuar los desalojos, sin embargo, fue en el estado de Hidalgo donde los conflictos por tierras tomaron un carácter de sublevación popular. Para enero de 1878, los pueblos de los distritos de Actopan y Pachuca se apoderaron de las haciendas de Zoquitlan, Vaquerías, San Javier, Chicanasco, Temoaya, La Concepción, Telemealco y Tepememé.¹⁷⁶

Al darse conocimiento, de que muchos de los reclamos de los pueblos indígenas, fueron animados y alentados por el coronel Alberto Santa Fe, “fundador del partido socialista mexicano” y el general Tiburcio Montiel, quienes defendieron y tomaron parte de la causa de los pueblos reclamantes,¹⁷⁷ el tratamiento que dieron las autoridades fue la de imprimirle un carácter de inferioridad a estas luchas, según la cual “algunos hombres torpes y mal intencionados, valiéndose de las ventajas de una aparente ilustración, [extraviaban] el buen sentido de varios indígenas inculcándoles bajo el nombre de ‘comunismo’, las teorías más perniciosas, y excitándolos al pillaje”.¹⁷⁸

¹⁷⁴ *Memoria de Gobernación*, 1877, “Tranquilidad Pública”.

¹⁷⁵ *Memoria de Gobernación*, 1878, “Trastornos de la paz y seguridad pública”.

¹⁷⁶ Valadés, *El Porfiriismo...op. cit.*, p. 250; *El Monitor Republicano*, 15 de enero de 1878, p. 1.

¹⁷⁷ Valadés, *op. cit.*, p. 252.

¹⁷⁸ *Memoria de Gobernación*, 1878, “Trastornos de la paz y seguridad pública”. En términos despectivos se hacía ver la labor de aquellos abogados que por poco dinero llevaban las causas de los indígenas. A éstos se les responsabilizaba directamente de los actos desesperados de muchos indígenas por recuperar sus tierras. Pero además de saberse aprovechar de la ignorancia de los indios, los abogados también podrían inducir a una guerra de castas, como lo expresara el jefe político de Celaya al gobernador de Guanajuato, el 18 de

Así muchos de los conflictos por tierras fueron reprimidos y sofocados bajo el pretexto de estar invocando principios comunistas, y el gobierno federal en defensa de la “inviolabilidad de la propiedad privada”, respondió al auxilio de los hacendados, enviando a los rurales para deshacer los motines, desalojar y perseguir a los líderes indígenas que intentaban retomar por la fuerza sus tierras expropiadas.

En Chivasco estado de Hidalgo por ejemplo, el 21 de enero de 1878 la segunda compañía del Cuarto cuerpo logró la aprehensión de diez y ocho hombres por este concepto y el 23 de mayo en el pueblo de San Pablo, junto con las fuerzas del estado aprehendieron a sus principales cabecillas quienes fueron puestos a disposición de la autoridad política de Pachuca.¹⁷⁹ En otras ocasiones, los rurales no sólo cumplieron las órdenes de las autoridades para llevar a cabo los desalojos, sino que además tomaron la iniciativa de cometer con lujo de arbitrariedad y violencia tales desalojos, como el ocurrido en marzo de 1879, en el cual miembros del Séptimo cuerpo de rurales, expulsaron e incendiaron las chozas de algunos indígenas que habitaban en la hacienda de Chapingo, lugar en el que por varias generaciones habían tenido el derecho de cortar leña que usaban para su venta.¹⁸⁰

Con frecuencia, como señala Vanderwood, los rurales se veían inmiscuidos en problemas agrarios porque se les encomendaba hacer cumplir decisiones judiciales que favorecían las ambiciones de los nuevos terratenientes. Por ejemplo, en agosto de 1879, el

septiembre de 1878: “El objeto de esas reuniones indígenas es, que algunos zaragates, especuladores de la ignorancia de aquellos, les han hecho creer que les van a devolver terrenos que dicen les han usurpado los hacendados. Estos imbéciles lo han creído, y se apresuran a cuotizarse para darles dinero para gastos del juicio; y los zánganos que los mueven, en mi concepto, llevan el fin, primero de explotarlos, y después de promover un conflicto que pueda degenerar en una guerra de castas. Por acá estoy lo mismo, pues el sábado se presentaron aquí sobre 400 indígenas que venían a otorgar un poder al célebre D. Tiburcio Montiel, ex – general abogado, que es quien los mueve”. *Ibid.*, Doc. 28.

¹⁷⁹ *Ibid.*, “Policía rural”.

¹⁸⁰ Sin embargo, y a pesar que las víctimas pidieron amparo ante el juez de Texcoco, los rurales que participaron en dicho desalojo pudieron rehuir de los citatorios para declarar, pues el Ministro de Gobernación, los excusó ante el juzgado replicando, que los rurales en cuestión habían sido trasladados a otros destacamentos. Valadés, *El Porfirismo... op. cit.*, p. 256; Vanderwood, *Los rurales... op. cit.*, pp. 128-29.

Cuarto Cuerpo expulsó a los habitantes del pueblo de El Carmen de Morelos, estado de México, porque la Suprema Corte de Justicia entregó tanto el poblado como el territorio circundante a José I. Limantour, uno de los favoritos del presidente.¹⁸¹

En casi todos los asuntos de tierras, los rurales eran llamados por las autoridades locales y los hacendados para que prestaran sus auxilios, y no sólo actuaban para sofocar e imponer el orden en las haciendas y en los pueblos, sino también para ejercer funciones de vigilancia y prevención.¹⁸²

Así también, en los conflictos de tierras en los que estaban comprometidos los límites entre estados, los gobernadores de éstos pedían el auxilio de las fuerzas rurales de la federación para escoltar a los visitadores encargados de dirimir dichos conflictos,¹⁸³ asimismo en calidad de escoltas y a solicitud de la Secretaría de Fomento eran enviados a las diferentes comisiones encargadas de realizar los repartimientos de tierras indígenas, como también a escoltar a los ingenieros pertenecientes de las empresas deslindadoras,

¹⁸¹ Vanderwood, *Ibid.*, p. 129. Ya desde 1869, los pueblos de San Simonito Tlalcomulco y Sepayantla, se habían quejado de I. Limantour, dueño de la hacienda de La Tenería, por haber cercado terrenos que no le pertenecían esto bajo pretextos desamortizadores. González y González Luis, Emma Cosío Villegas, y Guadalupe Monroy. La vida social en *Historia Moderna de México: La República Restaurada*, México, Editorial Hermes, 1957, Tomo 3, p. 320.

¹⁸² Así por ejemplo, el 31 de agosto de 1879 la segunda compañía del Séptimo Cuerpo marchó a situarse en la hacienda de San Javier con órdenes para recorrer diariamente otras haciendas cercanas a fin de dar garantías a los “hacendados, transeúntes y vecinos de aquella comarca, como para prestar auxilio que le pidiesen las autoridades respectivas, haciendo las aprehensiones que éstas le ordenaran”. *Memoria de Gobernación, 1879-1880*, “Policía rural”.

¹⁸³ Importa resaltar el caso del gobernador de Veracruz quien solicitó en noviembre de 1887, al Gobierno federal una partida de 40 hombres para prestarle el auxilio que pudiera necesitar el visitador nombrado por éste, el cual sería enviado a las inmediaciones de Huayacocotla con el objeto de dar solución a un conflicto de tierras entre el cantón de Chicontepec y la hacienda de San Pedro Vaquerías, ubicados entre los límites del estado de Hidalgo y Veracruz. En este caso como explicaba el gobernador, el conflicto había estado pendiente desde 1867 sin que las diferentes administraciones de Veracruz hubieran podido dar “una solución pacífica y conveniente a un negocio de tan importante trascendencia”. Y previendo dificultades en estas negociaciones, y en particular, porque una de las partes en conflicto, como eran los habitantes del municipio de Huayacacotla eran indígenas, solicitaba la presencia de los rurales, “por ser lo más seguro que éstos opusieran resistencia”. El Gobierno en efecto puso a disposición del visitador cuarenta rurales del Séptimo Cuerpo. AGN, Fondo: Cuerpos Rurales, Serie: Inspección General, Vol. 468. Varios expedientes

mismas que desde enero de 1883 obtuvieron la autorización del gobierno para realizar el deslinde, medición, fraccionamiento y avalúo de los terrenos baldíos.¹⁸⁴

Al igual que las nuevas modalidades de derecho de propiedad ensayadas por el naciente régimen porfiriano, —apeo, deslinde y repartimiento de tierras— que dieron como resultado la protección y fortalecimiento de la hacienda en desmedro de las propiedades de campesinos y pueblos indígenas, con la nueva legislación sobre baldíos en 1883 y más aún la de 1894 que “declaró ilimitada la extensión de tierras adjudicables y suprimió la obligación de colonizarla”,¹⁸⁵ se dio un mayor aliciente a los especuladores, “no sólo para los fines privados de los hombres del país, sino de los extranjeros”, quienes además de contar con las concesiones otorgadas por el Estado para la explotación de las materias primas, de las comunicaciones y de las industrias, vieron en la política de baldíos “la posibilidad de penetrar en la economía agrícola nacional”.¹⁸⁶

Así, con este nuevo capítulo sobre tierras baldías, se dio mayor ímpetu a los hacendados de abolengo como a los nuevos terratenientes agroindustriales mexicanos y extranjeros, de aumentar desproporcionadamente la concentración de tierras en manos de unos pocos. De esta manera se valieron de la amplitud que dejaba la legislación sobre tierras, para especular y expropiar las propiedades legítimas de los indígenas al hacerlas presentar como baldías, acentuando los conflictos y dando origen a diversas revueltas indígenas y campesinas que adquirieron connotaciones de violencia, como por ejemplo y por citar algunos, los que se protagonizaron en Soteapam en 1888 y Papantla en los años de

¹⁸⁴ AGN, Fondo Cuerpos Rurales, Serie Inspección General, Vol. 468. Varios expedientes; Valadés, *El Porfirismo*, op. cit., p. 259.

¹⁸⁵ González, Luis, “El liberalismo triunfante”, en *Historia General de México*, op. cit., p. 681.

¹⁸⁶ Valadés, *El Porfirismo*, op. cit., p. 259.

1891 y 1896, ambos en el estado de Veracruz precisamente en momentos en que el régimen porfiriano se consolidaba y la “paz porfiriana” se daba como un hecho.

En el caso de Soteapam, la autorización concedida a un contratista para hacer la medición de terrenos y en especial el cobro del impuesto personal decretado por la legislatura de Veracruz, dio origen a una sublevación de más de cien indígenas en el que resultaron asesinados el tesorero municipal de origen español, junto con su familia y sus criados.¹⁸⁷

La sublevación fue controlada y reprimida por la persecución que hicieron de manera combinada tanto de la guardia nacional del estado como de piquetes de rurales y soldados de la federación, en el que lograron la captura de 30 y la muerte de 12 indígenas. Sin embargo, los motivos que dieron origen a la sublevación permanecieron intactos a la espera de nuevas insurrecciones. En este sentido *El Monitor Republicano*, como tantas veces había señalado, llamaba la atención al Gobierno federal para que pensara con más detenimiento sobre los contratos referentes a terrenos y a las autoridades estatales para que también meditaran en cuanto a las contribuciones que decretaban y “muy particularmente en la manera de exigirla, pues “los abusos que los exactores de este impuesto [cometían], eran ultrajantes y [podían] dar lugar a crímenes como los de Soteapam”.¹⁸⁸

El conflicto en Papantla, Veracruz, tuvo como origen la oposición del jefe político a que fueran los mismos indígenas los que intentaran llevar a cabo el deslindamiento y fraccionamiento de los terrenos que tenían en comunidad después de la concesión que habían obtenido por parte de la Secretaría de Fomento.¹⁸⁹ La oposición por parte del jefe político para que los pueblos del cantón procedieran al deslindamiento se basaba en los

¹⁸⁷ *El Monitor Republicano*, 30 de mayo de 1888, p.3; 31 de mayo de 1888 p. 3; 5 de junio de 1888, p. 2.

¹⁸⁸ *El Monitor Republicano*, 5 de junio de 1880, p. 2.

¹⁸⁹ *El Monitor Republicano*, 25 de junio de 1891, p. 3.

argumentos de que dichos terrenos eran baldíos, pero lo que subyacía en el fondo, eran los fuertes intereses por parte de inversionistas para obtener dichas tierras y emplearlas para el cultivo y exportación de productos agrícolas como el café, arroz, cacao y azúcar.¹⁹⁰

En este caso *El Monitor Republicano* aprovechaba para hacer hincapié de los abusos que cometían los concesionarios de terrenos baldíos que ocupaban las tierras que estaban en posesión de pueblos y de los Ayuntamientos. Pero además de responsabilizar directamente a estas empresas deslindadoras en contubernio con los “ricos propietarios” como los causantes de la honda perturbación que se vivía en casi toda la República, no lo eran menos las autoridades y el Gobierno Federal, que no habían puesto el remedio y la atención suficiente que reclamaba los conflictos derivados de la tenencia de tierras.¹⁹¹ Así, hacían un llamado al Gobierno Federal, y en concreto a la Secretaría de Fomento, para que “fijaran toda su atención [...] en los contratos que hasta -ese momento- habían sido demasiado amplios para los interesados”, insistiendo además en la necesidad de imponer penas y pagos por daños y perjuicios a los que al practicar el deslinde pretendieran apoderarse de propiedades legítimas; esto es, llaman al Gobierno para que también actuara con energía y mano fuerte para reprimir los abusos y desmanes por parte de los concesionarios.

Pero más que energía, faltó voluntad para contener los abusos no sólo de las compañías deslindadoras, sino en general de todos los nuevos depositarios y representantes de la frenética carrera hacia el desarrollo económico que en particular ofrecía el capital extranjero, el cual por otra parte condicionó cada vez más el desarrollo del país a las fluctuaciones y condiciones cambiantes de la economía mundial.

¹⁹⁰ Vanderwood, *Desorden y progreso...* op. cit., p. 123-124; *El Monitor Republicano*, 25 de junio de 1891, p. 3; 26 de junio de 1891; 4 de julio de 1891, p. 3.

¹⁹¹ *El Monitor Republicano*, 8 de julio de 1891, p. 1. *Ibid.*

Los más beneficiados del auge económico en la segunda etapa del Porfiriato sin duda fueron los sectores de la agricultura comercial y la minería.¹⁹² En el primer caso, significó no sólo el acaparamiento de las mejores tierras a manos de los hacendados capitalistas, sino el desplazamiento y más aún el rezago de la agricultura tradicional, que estuvo en peores condiciones incluso para soportar los estragos de la naturaleza, como por ejemplo la gran sequía que se registró en 1892.

Por su parte, la minería tuvo su periodo de bonanza entre 1889 y 1903, “entre otras cosas por la ley minera de 1892 que autorizó la plena propiedad privada del subsuelo, y por la introducción de mejores técnicas de beneficio”.¹⁹³ Aunque la plata, principal mineral de exportación de México, sufrió una declinación y devaluación acelerada al darse mundialmente el cambio de patrón monetario a oro,¹⁹⁴ el sector de la minería logró su bonanza por el gran aumento en la producción y exportación de otros metales industriales, como el cobre, el plomo y el zinc.

También a principios del último decenio se dieron incentivos para el desarrollo industrial, como la nueva legislación de 1893 que eximió de impuestos a las industrias nuevas, y entre las existentes las más dinámicas fueron las del azúcar, la de telas y el tabaco, constituyéndose además como gran novedad en el ramo, la aparición de la industria eléctrica que para 1900 alcanzó una capacidad instalada de 22 mil kilovatios en cuatro plantas de vapor y catorce hidroeléctricas.¹⁹⁵

¹⁹² En cuanto a la producción agrícola comercial —café, chicle, henequén y hule— tuvo un valor en pesos de 1900 de 20 millones de pesos en el ciclo de 1887-1890 a 50 millones en el ciclo 1901-1903. González, Luis, “El liberalismo triunfante” en *Historia General de México, op. cit.*, p. 679.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 679.

¹⁹⁴ Si bien la exportación de la plata entre 1891 a 1899 aumenta un 8%, para el periodo de 1900 a 1910 sufre un decremento de 5.4%. Vanderwood, *Desorden y progreso... op. cit.*, p. 109.

¹⁹⁵ González, Luis, “El liberalismo triunfante”, *op. cit.*, p. 680.

A parte del crecimiento económico que se reportó como producto del incremento de las exportaciones y del empuje que tuvo la industria en sus diferentes ramas, no fue menos importante, la creación de un mercado nacional en el cual confluyeron de manera determinante, el progreso de las comunicaciones y transportes, el desarrollo de la manufactura “que se siguió fincando en la demanda interior, en el creciente número de compradores de la clase media y del proletariado de las ciudades”,¹⁹⁶ y de gran trascendencia la eliminación de las aduanas interiores, mediante la aprobación de la ley del 23 de abril de 1896 que además de prohibir a los estados acuñar moneda y emitir papel moneda, también les impidió regular el tránsito de personas y mercancías, e imponer impuestos sobre la circulación y el consumo de bienes nacionales y extranjeros.¹⁹⁷

Las implicaciones que esto último reviste es de gran importancia pues además de proporcionar un mayor dominio de la esfera federal, cierra un capítulo de la historia decimonónica mexicana, como fue la culminación de una larga tradición basada en la *territorialidad*, que como señala Carmagnani, desde la década 1860-1870 inició su periodo de crisis, no sólo por la progresiva diversificación económica impulsada por el Estado, sino sobre todo a partir de la emergencia de una nueva clase de propietarios, que sin abandonar el poder regional, “tiende a agregarse a una dimensión nueva, nacional”, favoreciendo “el definitivo reforzamiento del poder central”.¹⁹⁸

Es así, como ya para el último decenio del siglo XIX y de acuerdo con la tesis de Carmagnani, es con la “creciente mercantilización de la economía mexicana que lleva a la progresiva superación de los insuficientes mercados regionales, controlados por las clases

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 680.

¹⁹⁷ *Ibid.*, Carmagnani, M. “Territorialidad y federalismo en la formación del Estado Mexicano”, *op. cit.*, p. 301.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 301.

propietarias regionales, [lo] que favorece el desarrollo de las nuevas funciones del poder central”, de esta manera insiste, “la superación de la territorialidad está en estrecha relación con el nacimiento y el desarrollo del mercado nacional mexicano”.¹⁹⁹ Así no se puede desconocer la gran importancia que revistió la formación del mercado nacional y su gran repercusión en el mismo proceso de consolidación del Estado mexicano.

Sin duda, el despegue económico experimentado en la segunda etapa del Porfiriato, la formación y activación del mercado nacional y su inserción al mercado internacional, trajo consigo modificaciones sustanciales para el desarrollo del país y su aparato productivo, no obstante, estos cambios no significaron una mejoría en la calidad de vida del grueso de la población, más bien reprodujo y acentuó las profundas desigualdades existentes.

El cambio abrupto que experimentaron miles de mexicanos al pasar de una economía de subsistencia a una de asalariados, ya en los campos agrícolas comerciales, en la industria y en la minería, si bien eran relativamente mejor pagados,²⁰⁰ también lo fue que las nuevas condiciones del mercado los hizo objeto de una explotación laboral compulsiva.

La vida en las “antiguas” y “nuevas” haciendas sometió a jornaleros y peones bajo un estado permanente de servidumbre por deudas y castigos corporales, que “no siempre fueron recibidos con espíritu de resignación por los campesinos agraviados”.²⁰¹ Así mismo en las factorías e industrias se obligó a los trabajadores a producir más —con jornadas hasta de quince horas diarias—, por menos salario. De esta manera, al igual que los diferentes conflictos por cuestiones de tierras, no se hicieron esperar las huelgas de los trabajadores del riel, de las haciendas, de las minas y tejidos, “para impedir rebajas de sueldo, faenas a

¹⁹⁹ *Ibid.*, pp. 301-302.

²⁰⁰ De acuerdo con Vanderwood, los salarios en el agro habían subido un 25% entre 1885 y 1895, pero bajaron un 17% entre este último año y 1910. Vanderwood, *Desorden y progreso... op. cit.*, p. 110.

²⁰¹ González y González Luis, Emma Cosío Villegas, y Guadalupe Monroy. “La vida social”, en Cosío Villegas Daniel, *Historia Moderna ... op. cit.*, p. 240.

deshora, malos modos de los capataces y alguna vez para conseguir alza de salario”,²⁰² en fin la materialización del malestar social que se dio como contraparte al periodo de auge económico, el cual se presentó como “principal timbre de gloria de la segunda etapa del Porfiriato”.²⁰³

Al igual que los cambios y transformaciones que se vivieron en los dos últimos decenios creó nuevos desafíos al orden político, la misión y funciones de la policía rural también se verían condicionadas en gran parte por los llamados y exigencias del capitalismo. Esto es, serían enviados a controlar el orden público alterado por las diferentes manifestaciones de malestar social que protagonizaban tanto indígenas y campesinos en los conflictos de tierras, así como en las huelgas obreras, las de los operarios de los ferrocarriles y las de los trabajadores agrícolas en las haciendas.²⁰⁴

Así, fue común ver a los rurales acudir a los llamados de los hacendados y sus administradores,²⁰⁵ no sólo para sofocar las huelgas y motines de sus empleados, sino incluso algunas veces para ejercer una vigilancia directa de sus labores. Así mismo con la expansión que sufrieron los ferrocarriles, su presencia se hizo más visible tanto para ejercer sus funciones de seguridad en las vías ferroviarias, como también para ir al auxilio de los

²⁰² Como señala Luis González, durante 1895 hubo un número elevado de huelgas, sobre todo en el Distrito Federal, pero quizás las más aparatosas fueron las de los 700 obreros textiles de la Colmena en 1898 y la de 30 tejedores poblanos en 1900, sin olvidar las dos huelgas más graves ocurridas durante el Porfiriato como sostiene Vanderwood, la de Cananea, Sonora en 1906 y en el año siguiente la de Río Blanco. González, Luis, “El liberalismo triunfante”, *op. cit.*, p. 684; Vanderwood, *Los rurales... op. cit.*, pp. 132-133; *Desorden y progreso... op. cit.*, pp. 172, 199-201.

²⁰³ González, Luis, “El liberalismo triunfante”, *op. cit.*, p. 678.

²⁰⁴ Como señala Vanderwood, “al diversificarse geográficamente la economía, los contingentes de rurales se esparcían de las minas de Guerrero y Michoacán a las fábricas de tejidos de Tlaxcala y Puebla y a las plantaciones de tabaco y caña de azúcar de Veracruz. Siempre quedó un núcleo sustancial [...] en la capital y en Tepic [...], donde los sucesores de Lozada seguían agitando contra la intrusión de las empresas comerciales”. Pero a partir de las huelgas proletarias de inicios del siglo XX, empieza a observarse una redistribución de los rurales principalmente cerca de las fábricas —sobre todo en torno a la capital— incluso como sostiene este autor para 1905, casi el 80% de los rurales estaba apostado en contingentes de 15 a 20 hombres en las fábricas para ejercer una vigilancia constante a los obreros, y otro tanto seguían en los ferrocarriles. Vanderwood, *Desorden y progreso... op. cit.*, p. 163; *Los rurales, op. cit.*, p. 131.

²⁰⁵ AGN, Fondo: Cuerpos Rurales, Serie: Inspección General, Vol. 468. Varios expedientes.

empresarios de este ramo ante la posible alarma o estallido de huelgas de los maquinistas. En agosto de 1887, por ejemplo, el apoderado de la compañía del Ferrocarril Central Mexicano, ante la huelga iniciada por los maquinistas de esta empresa pedía la protección del Gobierno solicitando el auxilio de las fuerzas rurales que estaban distribuidas en la línea; en este caso su participación estaría en función de “impedir todo desorden que pudiera sobrevenir por la sublevación de los maquinistas”,²⁰⁶ esto es, su acción sería primordialmente preventiva.

En otros casos, en los que la intervención de los rurales se excedía, las mismas empresas ferroviarias llamaban la atención a Gobernación para que éstos no se extralimitaran en sus funciones. Como el caso en el que se tuvo conocimiento de que el jefe del Sexto Cuerpo, quiso intervenir en la huelga del Ferrocarril de Veracruz en junio de 1887, amenazando a un maquinista con llevarlo preso a Tlaxcala. En este suceso, el Secretario de Gobernación recomendó al inspector Cuellar, reprender a dicho jefe por “haberse extralimitado de sus facultades”, pero además envió un recordatorio por medio del inspector, para que “en el ejercicio de sus funciones no [hicieran] otra cosa que garantizar la seguridad pública, dando a las empresas particulares cuántas facilidades [fuera] posible sin mezclarse en ninguno de los asuntos de su régimen interior”, más aún tratándose del Ferrocarril de Veracruz “con cuyo movimiento se [ligaban] importantísimos intereses” además por estar esta empresa “sometida a leyes y procedimientos especiales”.²⁰⁷

Aunque no dejaron de presentarse algunos excesos por parte de los rurales, en general —como advierte Vanderwood—, éstos no fueron arrogantes ni deliberadamente crueles cuando se les encargaban misiones de esta clase, ni aún con los peones del campo. Los

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ *Ibid.*

rurales se limitaron a cumplir con lo que se les ordenaba, “sin que esto fuera expresión de alguna actitud de tipo social. El mismo carácter tuvieron las intervenciones de los miembros de los cuerpos en la represión de los obreros fabriles”.²⁰⁸

Más con todo, la policía rural no dejó de ser objeto de críticas por abuso de autoridad y más aún por su oscura actuación en los fusilamientos sin formación de causa a ladrones, asaltantes de caminos y opositores políticos de autoridades locales.²⁰⁹

Si bien, durante el porfiriato —incluida la administración de Manuel González— se hicieron cada vez más recurrentes las denuncias sobre la aplicación de la ley de fuga, el año de 1892 pareció ser clave en la aplicación casi sistemática de dicho recurso, lo cual coincidió con la reelección de Díaz, la crisis agraria originada por la gran sequía y una reactivación de los asaltos y robos en caminos y haciendas. De estas denuncias, no escaparon los rurales, quienes escandalizaron a la prensa en el mes de junio, por haber ejecutado sin formación de causa a cinco individuos sospechosos de haber asaltado violentamente una hacienda en Orizaba, Veracruz.²¹⁰

²⁰⁸ Los argumentos de Vanderwood, descansan en particular sobre la actuación de los rurales en las huelgas proletarias de inicios del siglo XX, en las que se destacaron por su moderación y en algunos casos, demostraron cierta comprensión de las penalidades en que estaba sometida la clase obrera. En este sentido, resalta sus intervenciones en el alzamiento de Cananea, Sonora en 1906, y la temeraria huelga de Río Blanco al año siguiente. Vanderwood, *Los rurales... op. cit.*, pp. 130-135.

²⁰⁹ Así por ejemplo, en los primeros meses de 1877 iniciando Díaz su primera administración, se hizo la denuncia —al parecer de un compañero de armas de Porfirio Díaz en la revolución de Tuxtepec—, que la fuerza rural que operaba en Mazatlán, comandada por el coronel Ugalde, realizaba “aprehensiones de individuos que la fama pública había delatado como salteadores”, aplicándoles la última pena sin que los tribunales conocieran sus causas y sin ningún tipo de juicio. Pero lo que más parecía injustificable, era que alentado por dicha aprobación, este coronel quien veía con “menosprecio la vida de los ciudadanos, al menor denuncia, una delación cualquiera”, [le bastaba] para que [mandara] aprehender y aplicar la ley de fuga al hombre menos culpable”, tal como había sucedido al aplicarla a dos individuos que militaron en las filas revolucionarias de Tuxtepec, uno de ellos que se había incorporado luego a la vida civil y pacífica y el segundo quien había seguido la vida militar. Si bien, los motivos de estos dos asesinatos quedaban como un “misterio”, lo más seguro es que se tratara de alguna venganza. Como respuesta a esta denuncia, Díaz mandó a realizar una investigación, pero al parecer no se aplicó ninguna sanción disciplinaria a los responsables. Carreño, Alberto María, *Archivo del General Porfirio Díaz... op. cit.*, Tomo XXVIII, pp. 297-299.

²¹⁰ *El Monitor Republicano*, 7 de junio de 1892, p. 3; 8 de junio de 1892, p. 3.

Pero éste registrado por los rurales, tan solo fue uno de los casos que se dieron en varios puntos de la República durante ese año por parte de otras fuerzas de seguridad, como en Jalisco, Guerrero, Hidalgo, Zacatecas, Chihuahua, Tamaulipas, Guanajuato, según consignaba *El Monitor Republicano*,²¹¹ denunciando las “ejecuciones que sin formación de causa [...] se venían llevando por la fuerza armada”, misma que la Nación costeara “para su seguridad y para garantía del orden y la justicia”.²¹² Pero *El Monitor* fue más allá al plantear de manera muy sugestiva, que las diferentes ejecuciones que desde hacía un tiempo se venían realizando y en virtud de su frecuencia, habían dejado ya de atribuirse a un accidente lamentable, a un resultado involuntario. La ley de fuga, como advertían, correspondía en la “conciencia pública a una idea verdaderamente siniestra ¿por qué?”, ni siquiera había necesidad de consignar en sus páginas “explicaciones que todos [podían] alcanzar”.²¹³

Sin embargo y a pesar de ser evidente la participación que algunos rurales tuvieron en la aplicación de la ley de fuga contra presuntos o reales asaltantes y ladrones, la realidad fue que en la mayoría de los casos, las denuncias hechas recaían sobre todo en fuerzas estatales y locales, muchas de ellas también llamadas “rurales” y “acordadas”, las cuales obedecieron en dichos actos a las órdenes inmediatas de los jefes políticos.²¹⁴ Esto corrobora la tesis de Vanderwood, quien al extender su estudio de los rurales hasta 1911, concluye en que “por lo menos el noventa y cinco por ciento de los casos de dicha ley de fuga, lamentados por la prensa durante el porfiriato, no la aplicó la policía rural, sino otros

²¹¹ *El Monitor Republicano*, 10 de junio de 1892, p. 1.

²¹² *Ibid.*

²¹³ *El Monitor Republicano*, 23 de junio de 1892, p. 1.

²¹⁴ *El Monitor Republicano*, 5 de agosto de 1880, p. 3; 19 de febrero de 1888, p. 3; *La Voz de México*, 12 de agosto de 1880, p. 3; *El Hijo del Ahuizote*, 1º de enero de 1893, p. 7; *El Tiempo*, 26 de junio de 1897, p. 3; 11 de agosto de 1897, p. 3.

organismos de seguridad”.²¹⁵ En este sentido, como amplía este autor con el interés de matizar la actuación de los rurales,

La prensa se esforzó en tales casos en hacer la distinción entre fuerzas policíacas locales y federales, pero no dejaba de haber confusión, al grado de que muchos historiadores han atribuido a la policía rural federal de México toda la responsabilidad de los escándalos de la ley de fuga, cuando la verdad es que los rurales demostraron bastante diligencia al entregar a las autoridades judiciales competentes a los delincuentes que capturaban, con algunas excepciones.²¹⁶

En este mismo contexto, importa resaltar que si bien al régimen porfiriano se le adjudicaron las mayoría de las veces la implementación de la leyes de fuga llevados a cabo por los diferentes aparatos armados, también y no en menor grado, se hicieron bajo los gobiernos de Juárez y de Lerdo de Tejada, pero éstos bajo la sombra de las recurrentes leyes de suspensión de garantías contra salteadores y plagiarios, las cuales tuvieron correspondencia directa con el gran auge que tuvo el bandolerismo como resultado de largas y prolongadas crisis políticas, como por efecto de la guerra contra la Intervención Francesa y el gran licenciamiento de tropas que hubo en la administración juarista.

Ello no significó que el bandolerismo no haya sido también el azote en caminos y poblados durante el porfiriato por lo menos durante su primer periodo de gobierno, cuando éste fenómeno también parecía desbordar la inseguridad, pero a diferencia de las bandas de antaño, éstas se presentaban incluso más disciplinadas, mejor organizadas y distribuidas. Tal como describía *El Monitor Republicano*, sobre las bandas que operaban a principios de la década de 1880,

[...] ya no se [trataba] de cuadrillas más o menos numerosas, que al ocaso se [instalaban] en medio de camino real para desvalijar a los pasajeros; y que lo mismo [robaba] el rico convoy, que la pobre frazada del infeliz arriero –para esos momentos por el contrario- se [trataba] de cuadrillas mejor disciplinadas, que indudablemente [recibían] avisos secretos y certeros de las cantidades de dinero que

²¹⁵ Vanderwood, *Los rurales*, op. cit., p. 152.

²¹⁶ *Ibid.*, pp. 154-155

se [conducían] para las atenciones de comercio y de la industria; que [sabían] por donde [iban] a pasar esos caudales, quién los [custodiaba], la hora propicia para dar el golpe de mano, y en fin, todas las circunstancias, merced a las que [era] seguro, o casi seguro el éxito de esas hazañas.²¹⁷

Si estas nuevas características que señalaba *El Monitor* a principios de 1880, imprimieron al bandidaje una forma quizás más sofisticada de organización, también hay que agregar que con el transcurso de los años, el bandidaje ya no tendrá las proporciones y las dimensiones que otrora, e irán desapareciendo las grandes cuadrillas como antes lo fueron los Plateados. Esta transformación que sufre el bandolerismo se debió al nuevo ambiente político que se vivió durante el porfiriato, como por efecto del auge económico que se materializó principalmente en el desarrollo de infraestructura vial y de comunicaciones — extensión de los ferrocarriles, caminos y líneas telegráficas—, que hicieron más fácil la comunicación con las autoridades y cada vez más difícil la forma de operar de los bandidos, en síntesis, “las condiciones socioeconómicas y la atmósfera en que habían prosperado ya no eran las mismas. El desarrollo las había hecho a un lado y los bandidos no podían imponer a las autoridades las exigencias de antaño, cuando estaban en su apogeo”.²¹⁸

En este mismo contexto, las nuevas realidades que modificaron el bandidaje mexicano también hicieron posible la aparición de bandidos sociales como Jesús Arriaga, alias “Chucho el Roto” y Heraclio Bernal, conocido como el “rayo de Sinaloa”, aunque esta categoría dada por Eric Hobsbawm,²¹⁹ no puede ajustarse de manera estricta al bandido mexicano, pues como bien señala Vanderwood, “los bandidos no [fueron] campesinos precapitalistas, sedientos de justicia, [...] lo único contra lo que parecía protestar los bandoleros mexicanos era su exclusión de los sectores remunerativos del sistema social.

²¹⁷ *El Monitor Republicano*, 21 de enero de 1880, p. 1

²¹⁸ Vanderwood, *Desorden y progreso... op. cit.*, p. 128.

²¹⁹ Hobsbawm, Eric, *Bandidos*, Barcelona-Caracas-México, Editorial Ariel, 1976; *Rebeldes primitivos*, Barcelona, Editorial Ariel, 1974.

Querían ganancias, posición y poder, y no trastocar la sociedad”.²²⁰ En fin se trataba de aquellos individuos excluidos de todas las posibilidades y oportunidades sociales, económicas y políticas, que perseguían su propio interés sin pretender ser revolucionarios o reformadores y en muchos de los casos, sin buscar la justicia para los demás, sino una oportunidad para sí.²²¹ En este sentido hay coincidencia con otros autores como Brian Hammett, al argumentar que la acción de estos bandoleros, fue motivado por la búsqueda de riqueza, beneficios propios o ventajas políticas en un contexto de desorden y anarquía. Así, más que como genuina y primitiva forma de protesta social, el bandolerismo mexicano tuvo un carácter “esencialmente conservador”, en ciertos casos el bandolerismo fue socialmente aglutinante, en otros divisorio.²²²

Sin embargo los bandidos como Jesús Arriaga, y Heraclio Bernal, tuvieron algunas particularidades que los hicieron diferentes al resto, como lo fue la capacidad que tuvieron para “ridiculizar el orden establecido, así como el entusiasmo y el ingenio con que desafiaban a la autoridad”.²²³ No obstante con la muerte del primero acaecida en la prisión de San Juan de Ulúa en 1885 y el segundo tres años más tarde, tras una emboscada preparada por las fuerzas del gobierno federal, podría decirse que finalizó una etapa dentro del “bandidaje social”,²²⁴ por lo menos hasta cuando empieza el periodo regresivo del régimen porfiriano.

Si bien con la desaparición de estos dos representantes de lo que podría considerarse un prototipo cercano al bandolerismo social, parecía producirse un control del bandidaje en

²²⁰ Vanderwood, *Desorden y progreso... op. cit.*, p. 32.

²²¹ *Ibid.*

²²² Brian, Hammett R. *Raíces de la insurgencia en México. Historia regional 1750-1824*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, pp. 76-85.

²²³ Vanderwood, *Desorden y progreso... op. cit.*, p. 131.

²²⁴ Solares Robles, Laura, *El bandido social en México durante el porfiriato*. México, Tesis de Licenciatura en Historia, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981, p. 48

México, sin que ello significara que hubiera desaparecido por completo la inseguridad en los caminos, poblados y aún en las ciudades y sus contornos.

Muestra de ello, fueron los diferentes asaltos que ocurrieron durante el año de 1892, —como ya se ha hecho referencia—, lo que puso de nueva cuenta la alarma sobre la inseguridad pública, como *El Monitor Republicano* que incluso llegó a plantear de manera irónica que los que habían sabido implantar la paz, no habían podido garantizar la vida e intereses de los ciudadanos contra las asechanzas del bandidaje. Es más, se preguntaban, que ¿de qué [servía] la paz si no [existía] la seguridad pública, si los caminos se [hallaban] infestados de ladrones, si aún en las mismas ciudades y poblaciones de importancia los malhechores asaltaban, robaban y mataban a ciudadanos pacíficos?”²²⁵

Aunque esta visión de alarma evocada por *El Monitor*, no fue del todo compartida por otros colegas, como *El Partido Liberal* —periódico gobiernista— que llegó a minimizar el énfasis puesto por el primero, respondiéndole prácticamente que por un asalto aislado no se valía que *El Monitor* “[pintara] la situación de [hacia] cuarenta años”.²²⁶ Igual antagonismo protagonizarán estos periódicos dos años más tarde, cuando por motivo de un asalto de una diligencia que se dirigía de Texiutlán a Perote, Veracruz, *El Monitor* cuestionaba la deficiencia que presentaba la distribución de las fuerzas rurales dados los frecuentes asaltos que aún persistían en la República.²²⁷ En este caso, *El Partido Liberal*, salió a la defensa de los rurales, alegando que éstos se hallaban distribuidos de la manera que la experiencia indicaba o según lo iban exigiendo las circunstancias, reconociendo, no obstante lo anterior, que por la vasta extensión de la República y el número relativamente corto de la fuerza, era

²²⁵ *El Monitor Republicano*, 1 de marzo de 1892, p. 3

²²⁶ *El Partido Liberal*, 2 de marzo de 1892, p. 2.

²²⁷ *El Monitor Republicano*, 24 de julio de 1894, p. 3.

materialmente imposible que hubiese destacamentos en todos los pueblos de la República.²²⁸

De esta manera el tema de la inseguridad en los caminos y la acción de la Policía Rural vuelve a tomar resonancia en la década de 1890, cuestionándose seriamente la eficacia de los rurales, por lo menos para algunos periódicos independientes como *El Monitor* y *El Hijo del Ahuizote*, éste último llegando a sostener que los “famosos rurales acuartelados en distintas poblaciones de la República con el fin de prestar seguridad en los caminos, [eran] perfectamente inútiles”.²²⁹

Sin embargo en el caso de *El Monitor* hay que resaltar, que si bien insistieron sobre el grado insatisfactorio que presentaba la seguridad pública, también reconocieron que ésta no se presentaba en la forma y en la proporción de años anteriores, en este sentido sus llamados iban en dirección a que se redoblara la Policía Rural para hacerla efectiva. Esta posición se ilustra, precisamente con motivo a la iniciativa que presentó el Ejecutivo en mayo de 1895 y posteriormente en 1896 para implementar de nueva cuenta la ley de suspensión de garantías contra los salteadores de las vías férreas, medida a la que se opuso tenazmente *El Monitor*, argumentando que si bien era cierto que no existía la seguridad necesaria en los caminos como para la protección de las propiedades, ésta no era tan extrema como para que fuera preciso decretar la suspensión de garantías, máxime teniendo en cuenta que en esos momentos era innegable la paz que existía en la República, aún cuando ésta se había asentado “sobre la sangre” y “por el blanco sudario de la muerte”.²³⁰ Pero además, si en el pasado las condiciones que motivaron la suspensión de garantías,

²²⁸ *El Partido Liberal*, 31 de julio de 1894, p. 2.

²²⁹ *El Hijo del Ahuizote*, 3 de junio de 1894, p. 7; *El Monitor Republicano*, 6 de marzo de 1895, p. 3; 23 de mayo de 1895, p. 3; 9 de diciembre de 1895, p. 3; 23 de diciembre de 1895, p. 1; 23 de abril de 1896, p. 2.

²³⁰ *El Monitor Republicano*, 23 de mayo de 1895, p. 1.

podrían verse como justificadas y hasta justas, en las circunstancias de ese presente, en el que se trataba de castigar delitos previstos por el Código Penal bastando para ello la justicia ordinaria y la acción común de las autoridades políticas, las suspensiones venidas a nueva cuenta eran desde todo punto injustificables, reflejando por demás “una debilidad de acción gubernativa”.²³¹ En este contexto, lo que imperiosamente se reclamaba al poder público, era que mediante el ejercicio de sus facultades ordinarias aumentara la policía rural, redoblara la vigilancia y castigara enérgicamente a los salteadores, pero sin despojarlos de las garantías que otorgaban las leyes fundamentales.²³² Es así como de manera casi solitaria, *El Monitor* volvió a esgrimir los mismos criterios de la ya extinta minoría, que privilegió los mecanismos preventivos antes que los medios extraordinarios.

Más allá de su posición en contra de la suspensión de garantías, y del matiz que implícitamente dio al fenómeno del bandolerismo como para no ameritar ese tipo de medidas extraordinarias, *El Monitor* no dejó de subrayar el tema de la inseguridad y la necesidad de redoblar la policía rural.²³³

3.4. Los rurales ¿instrumento de centralización y apoyo del régimen? Algunos indicadores

Como se ha visto, el escaso número de rurales se mantuvo como una constante durante el periodo que tratamos, lo cual redujo considerablemente su capacidad de acción no sólo en la persecución de bandidos y ladrones y en la vigilancia en caminos y poblados para

²³¹ *Ibid.*

²³² *El Monitor Republicano*, 22 de mayo de 1895, p. 1

²³³ *El Monitor Republicano*, 23 de mayo de 1895, p. 2; 30 de noviembre de 1895, p. 2; 9 de diciembre de 1895, p. 2; 13 de diciembre de 1895, p. 2; 19 de diciembre de 1895, p. 2; 23 de diciembre de 1895, p. 1; 23 de abril de 1896, p. 2; 5 de noviembre de 1896, p. 2.

conservar la seguridad pública, sino también en acciones propias encaminadas a la pacificación. Esto unido con los defectos en su organización, administración, disciplina y enganche que le caracterizaron, imprimió a los rurales un bajo perfil como fuerza de coacción, a la vez que como instrumento para salvaguardar las garantías individuales, en este caso la seguridad.

En este sentido, autores como François-Xavier Guerra y Alicia Hernández Chávez, coinciden en otorgar un escaso papel a los rurales como medios de coacción, particularmente por el reducido número de elementos con los que se conformó especialmente durante el régimen de Porfirio Díaz, poniendo así en tela de juicio la sobrevaloración que tradicionalmente se le adjudicaron como sustento de la muy particular “paz porfiriana”. Para Guerra, además de considerar que los rurales no fueron determinantes “en el mantenimiento de paz” por su escaso número, tampoco lo fueron en la lucha contra el bandolerismo, atribuyendo por el contrario esta función primordialmente a los gobernadores estatales, quienes tuvieron que llamar “tanto al ejército federal como a los voluntarios de los pueblos”,²³⁴ en su mayoría denominados “centenas” o acordadas.

Por su parte Hernández Chávez, al mencionar su poca capacidad para enfrentar a los focos de “oposición rural”, también resalta las limitaciones que estas fuerzas tuvieron en las labores de pacificación, pues “básicamente fungían como grupos de información y apoyo armado en caso de cualquier movimiento ‘anormal’ o intento de oposición”.²³⁵ Igualmente,

²³⁴ Guerra, François-Xavier. *México: Del Antiguo Régimen a la Revolución*. Tomo 1. México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 218

²³⁵ Hernández Chávez, Alicia. “Origen y ocaso del ejército porfiriano” en *Historia Mexicana* XXXIX:1, 1989, p. 263.

al resaltar el reducido número de sus componentes, arguye esta autora, la incapacidad que tuvieron para hacer “frente a una contingencia bélica significativa”.²³⁶

Lo anteriormente expuesto, además de restar la importancia que tuvieron los rurales durante el porfiriato, induce a matizar la tesis de Vanderwood, quien argumenta que Díaz para sostenerse en el poder, tuvo que apoyarse sobre todo en la fuerza de la policía rural, en otras palabras, que los rurales se constituyeron como el instrumento de centralización política y apoyo para el sostenimiento del régimen.²³⁷

No obstante, la tesis de Vanderwood recobra sentido en un aspecto fundamental, aunque no por eso se puede aceptar de manera absoluta. Ciertamente como sugiere este autor, los intentos por estructurar una fuerza policial centralizada y leal al gobierno podría entenderse a partir de la desconfianza heredada que se tenía del ejército por su inestabilidad y lealtad dudosa.²³⁸ Pero por otro lado, podríamos agregar además a la luz de otros estudios, el fenómeno de desintegración y fractura que sufren las fuerzas militares en la década de los ochenta, paradójicamente con el inicio de la profesionalización del ejército y que se revela de manera más contundente en la tercera reelección de Díaz en 1892,²³⁹ acontecimiento que —de acuerdo con Carmagnani— acentuó la transformación del federalismo de compromiso a uno de tipo conciliatorio,²⁴⁰ de la que no fue ajena la institución militar.²⁴¹

²³⁶ *Ibid.*, p. 264.

²³⁷ Vanderwood, *Desorden y progreso...* *op. cit.*, p. 140.

²³⁸ Del mismo modo, esta situación se refleja a la luz de las circunstancias históricas que dieron un fuerte arraigo y presencia a la Guardia Nacional, que fue reconocida por los liberales como una institución que servía de contrapeso a un ejército central fuerte y al militarismo. Hernández Chávez, “Origen y ocaso del ejército porfiriano”, *op. cit.*, p. 267.

²³⁹ *Ibid.*, pp. 271-275

²⁴⁰ Es importante resaltar que esta connotación que adquiere la relación Estado - fuerzas armadas dentro de un perfil político, debe verse también en el marco de la reorientación que experimenta el federalismo al transitar de un federalismo de compromiso a otro de tipo conciliatorio, que si bien empieza a configurarse a principios de la década de 1880, será particularmente a partir de 1887 con la derogación del principio de la no reelección, dando inicio a una nueva fase que modificó sustancialmente la forma de regular los conflictos

En efecto como sostiene Alicia Hernández, entre los antecedentes de esta fractura al interior de las fuerzas armadas, se menciona la etapa de profesionalización que se inició en la década de los ochenta al sustituirse los cuadros del ejército profesional por oficiales egresados del Colegio Militar y la consecuente división entre el ejército permanente y el ejército auxiliar, los primeros provenientes de una elite social encaminada a la realización de las grandes operaciones militares propias de su institución y los segundos, reclutados de los sectores populares y con bajo nivel educativo, encaminados a cumplir con las funciones de represión de las revueltas o focos de oposición. Esta división en su composición y labores, propició un efecto inverso, a saber, la creciente politización de los oficiales del ejército auxiliar y los poderes tanto locales como estatales adversos al régimen, a diferencia del ejército permanente.²⁴² Esta suerte de involucramiento del ejército auxiliar en la política interna de los estados y de cooperación con los focos populares de resistencia, propiciaría la toma de medidas drásticas por parte de Porfirio Díaz que significaron el descabezamiento del ejército auxiliar,²⁴³ lo cual no puede verse aislado con el proceso de disolución de la Guardia Nacional que inicia a finales de la década de los setenta y culmina en 1893.²⁴⁴ Así, el malestar provocado por estos cambios no se hizo esperar con la tercera reelección de

entre poderes, y las luchas faccionales en los estados. Carmagnani, “Federalismo liberal mexicano”, *op cit.*, p. 160; Bertolla, “Las oportunidades del poder: suplencias e interinatos políticos...” *op. cit.*, p. 183 y ss.

²⁴¹ Como apunta Carmagnani, a partir de 1892, “la ineficacia del ejército federal en la lucha contra los movimientos antirreeleccionistas, obligó al poder federal a expandir sus prácticas conciliatorias hacia las facciones existentes dentro de las fuerzas armadas, generando lealtades directas hacia el presidente”. Carmagnani, *op. cit.*, “Territorialidad y federalismo en la formación del Estado mexicano”, p. 171.

²⁴² Hernández Chávez, *op. cit.*, “Origen y ocaso del ejército porfiriano”, p. 273.

²⁴³ Estas medidas incluyeron el recorte a nivel de general y coronel en un 76.5%, y entre los jefes y oficiales con grado de teniente coronel a subteniente del 38.5%. Todos pasaron al depósito o a “disposición”, incluida la tropa de auxiliares. Asimismo, en esta perspectiva de reducir el peso del sector castrense, se explica que de 1896 a 1903, el número de militares gobernadores pasara de 21 a 8. *Ibid.*, p. 281

²⁴⁴ La desmovilización de la Guardia Nacional, tiene dos significados a la vez un tanto contradictorios, según lo expuesto por Hernández. En primer lugar implicó el reconocimiento de su gran potencial político, al estar compuestos por generales desafectos al gobierno y constituirse como brazo armado de los movimientos populares, y en segundo lugar -junto con el marginamiento del ejército auxiliar-, significó la pérdida de su “medio habitual de control local provocando una ruptura con sus bases de poder real”. *Ibid.*, p. 287

Díaz en momentos en que convergía una gran crisis económica y social.²⁴⁵ De esta manera, el movimiento antireeleccionista encontró simpatizantes entre los cuerpos de auxiliares de los estados y miembros de la casi extinta Guardia Nacional.

Pero además de las implicaciones y repercusiones políticas que trajo consigo estos cambios en las fuerzas armadas en el transcurso de la década de los ochenta y comienzos de los noventa, se puso en evidencia la ausencia de un control efectivo de las fuerzas armadas y su monopolio por parte del Estado, y en proporción directa con éste, el fallido intento de profesionalización y modernización de las fuerzas armadas, que parecía haber tenido luz verde a inicios de los ochenta. Como señala Forte, la misma división entre el ejército auxiliar y el ejército permanente pareció demostrar la “dificultad del poder federal en superar por completo la dimensión estamental del sector militar”,²⁴⁶ en este sentido como más adelante amplía: “la decisión de deslindar la formación, la composición y las operaciones de las dos ramas del sector castrense acabó quitando a las fuerzas armadas mexicanas una de las principales funciones de las instituciones militares modernas: la integración en el ámbito del servicio obligatorio y/o de la carrera militar de los distintos sectores sociales en el nuevo orden emergente”,²⁴⁷ a diferencia de otras experiencias latinoamericanas.²⁴⁸

²⁴⁵ La crisis política desencadenada por el tema de la reelección, coincidió en medio una crisis económica y social -que afectó principalmente a la frontera norte-, ocasionada por la sequía que se dio de manera persistente desde 1889 a 1892, conllevando a la pérdida de cosechas y el desabastecimiento de alimentos y por tanto, repercutiendo en el alza de los precios. Esta alza se vio empeorada por la depreciación de la plata, lo cual conllevó a un “plan de arbitrios que impuso nuevos gravámenes al comercio”. *Ibid.*, p. 276

²⁴⁶ Forte, “Fuerzas armadas y mecanismos de conciliación...” *op.cit.*, p. 605.

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 606.

²⁴⁸ En este caso, Forte resalta el caso Argentino, en donde para la misma década de los ochenta, en la revista militar de Buenos Aires se insistió de manera especial en el “vínculo pueblo-ejército” y “el carácter nacional de las misiones confiadas a las fuerzas armadas federales”. Como amplía este autor, este elemento es de gran importancia en el proceso general de modernización de las fuerzas armadas, pues “la vinculación de individuos de extracción social y formaciones iniciales diferentes alrededor de valores y finalidades comunes, contribuye a crear aquel espíritu corporativo que favorece la definitiva despolitización y autonomización de la oficialidad”. *Ibid.*, p. 606.

Pero si la ausencia de este rasgo importante en el proceso de modernización y profesionalización de las fuerzas armadas, como lo es el vínculo “pueblo-ejército”, que se confirmó con la división entre ejército auxiliar y permanente y que dieron un carácter peculiar al caso mexicano, no se puede pasar de soslayo las circunstancias históricas de orden estructural que condujeron a la tardanza de este proceso de modernización y profesionalización del sector castrense mexicano, por lo menos hasta el último decenio del siglo XIX y primero del siglo XX.

En este sentido los estudios y conclusiones que aporta Marcello Carmagnani y que son retomados y complementados por Riccardo Forte, han apuntado a dos fenómenos que incidieron de manera importante a dicha tardanza: por un lado, dentro de la concepción de un “Estado federal limitado” sostenida por el Congreso, que se manifestó en la tendencia de éste a limitar el potencial coactivo del Gobierno federal a través de la contención de los gastos destinados al aparato militar, y por el otro, la conducción de la política mexicana tendiente a la búsqueda de una resolución pacífica de las tensiones entre federación y estados. Si bien esta política, logró mantener a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX un “delicado equilibrio” entre estos poderes, los procedimientos utilizados para resolver las tensiones entre ambos poderes, continuó dándose a través de una política de tipo consensual, que implicó la solución de los conflictos mediante compromisos extraconstitucionales y prácticas informales,²⁴⁹ lo cual redujo la capacidad de respuesta coactiva por parte de la Federación a los desafíos estatales e impidió con ello una “afirmación más definida de la autoridad del Estado”, esto es, imposibilitando la

²⁴⁹ *Ibid*; Ver Carmagnani, “Federalismo liberal mexicano”, *op. cit.*, Bertolla, “Las oportunidades del poder...”; Arroyo, “El péndulo: consenso y coacción...” *op.cit.*, Luna, “Entre la convención y el consenso...” *op.cit.* ,

consolidación de un “Estado nacional moderno en el sentido weberiano del término con un control establecido y monopolístico sobre los medios y los mecanismos coactivos”.²⁵⁰

Al señalarse entonces la incidencia negativa que tuvo la práctica de una política conciliatoria en el marco de las relaciones entre federación y estados —sobre todo a partir de la década de los noventa—, y la renuncia del primero a intervenir en los asuntos internos de los segundos, tuvo como es de esperarse un efecto negativo en las fuerzas armadas. Esta incidencia puede observarse en primera instancia como ya se mencionó, a partir de la tendencia mantenida en el Congreso a limitar el potencial coactivo del gobierno federal a partir de la contención de los gastos destinados al sector militar.

En efecto, de acuerdo con el estudio pionero realizado por Carmagnani en el que realiza un análisis a partir de la desagregación del presupuesto asignado a los gastos civiles y militares (1867-1911), se resalta en el caso particular de los gastos asignados a estos últimos, que para el periodo de finales de la década de 1860 y comienzos de la década de 1880, se presenta la tendencia por parte del Congreso hacia una contención de los gastos militares, temiendo éste un mayor dominio del gobierno general que socavara la “soberanía e independencia de los Estados”.²⁵¹ Sin embargo —como advierte—, dicha tendencia a contener los gastos militares no produjo una reducción de los mismos, por el contrario se asistió a un aumento gradual del ramo de la guerra, debido en primer lugar a la capacidad de los altos mandos militares —oficialidad castrense— para oponerse a los posibles recortes, pero además por tener a su favor “sólidos vínculos” con el Ejecutivo y el

²⁵⁰ Forte, “Fuerzas armadas y mecanismos de conciliación...” *op. cit.* p. 605.

²⁵¹ Carmagnani, *Estado y Mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911, México*, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 79.

Legislativo.²⁵² Esto por su parte, no condujo como pudiera pensarse a un mayor fortalecimiento coactivo por parte del Estado, máxime, si se tiene en cuenta que los aumentos destinados a los gastos militares experimentaron una “reorientación” a favor del “gasto de la dirección general” castrense, que contrastó con una reducción significativa de los gastos militares territoriales,²⁵³ es decir, los dirigidos a establecer y organizar la presencia militar en los estados. Esta reorientación que sufrió el gasto militar, trajo como consecuencia un control de tipo político, que favoreció la alianza de tipo clientelar con los altos mandos de la oficialidad castrense, alianza sobre la cual el gobierno central finalmente basó su apoyo.

Esto confirma, como señala Forte, que “el gasto militar en México en la segunda mitad del siglo XIX, contrariamente a otras experiencias latinoamericanas, no constituye un indicador automático del nivel de modernización del sector castrense y de fortalecimiento del poder coactivo” por parte del Estado. Al contrario, en el caso mexicano “las peculiaridades de esta partida de gasto público parecen mostrar que el Estado federal no logró establecer un control ‘profesional’ sobre el cuerpo de oficiales, y a falta de esto tuvo que incrementar su control ‘político’ sobre el mismo”.²⁵⁴

Uno de los indicadores de esta asimetría —como resalta este autor—, se demuestra en el carácter que tuvieron los constantes reclamos por la escasez de recursos con los que contaba el ramo militar, para satisfacer las deficiencias referentes a la calidad y cantidad de las armas, municiones, equipos militares, entre otros, pero al parecer en ningún aspecto, dichas reclamaciones, tuvieron que ver directamente con las retribuciones de la oficialidad

²⁵² *Ibid.*, p. 80. No sólo el Legislativo, sino también el Ejecutivo, era favorable aunque por diversos motivos, a la reducción de los gastos militares. Sin embargo, esto revela, “el papel significativo que jugó los altos oficiales del ejército en el Congreso, en la definición del presupuesto”. *Ibid.*, p. 207

²⁵³ *Ibid.*, p. 206.

²⁵⁴ Forte, “Fuerzas armadas y mecanismos de conciliación...” *op. cit.*, p. 603.

y los altos mandos, con lo cual se confirma que la “búsqueda de un control de tipo profesional, al contrario hubiera implicado el incremento de las partidas dirigidas a reducir estos problemas, creando una corporación profesional moderna, cada vez más vinculada y dependiente del Estado en sentido abstracto y no a un específico grupo de interés civil”.²⁵⁵

Lo anteriormente expuesto, sobre algunos de los elementos que incidieron negativamente al proceso de profesionalización y modernización de las fuerzas armadas, y de allí la imposibilidad que se diera un control efectivo de los medios de coacción por parte del Estado —distinto al proceso de corte clientelar y político por el que se optó—, coincidió con el mismo proceso que siguieron los rurales, cuidando en todo caso, las proporciones y diferencias que cada uno guardó.

En efecto, uno de los aspectos por los que se puede corroborar la ausencia de un proceso tendiente a la profesionalización de esta fuerza, coincide como en el caso del sector militar, en los constantes reclamos dirigidos a satisfacer las necesidades materiales de los cuerpos rurales, esto es en cuanto a la escasez como también a la falta de uniformidad en la clase de armamento y municiones, así mismo en el vestuario, la caballada, sin olvidar los constantes reclamos para el pago puntual e íntegro de los haberes de los guardas. Como ya se ha comentado, estos problemas tenían como origen la escasez de recursos económicos, como por los malos manejos de orden administrativo. Sin embargo, al igual que en el sector militar, llama la atención que en el ámbito de las retribuciones de los oficiales de los cuerpos rurales, no se hayan suscitado denuncias o reclamos, a diferencia de las que frecuentemente se presentaron con respecto a sus subordinados.

Sobre este último aspecto conviene hacer dos precisiones, en primer lugar no hay que olvidar el amplio margen que tuvieron los oficiales en el manejo de los recursos y fondos

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 604.

de las fuerzas que mandaban —a pesar de las restricciones que en este sentido se intentaron implementar con el Reglamento de 1880—, encontrando oportunidades para su ganancia personal. En segundo lugar, recordar que desde la creación de la Policía rural en 1861, los sueldos tanto de los oficiales como de los guardas, superaban a los equivalentes de los militares. Esto es, mientras que un comandante rural devengaba en 1885 un sueldo anual de \$ 2.522 (\$ 6,91 diarios), además de gozar una compensación federal mensual de 8 pesos, para un jefe del ejército de la misma graduación —teniente coronel—, su retribución anual era de \$ 1.810,46 (\$ 4,96 diarios).²⁵⁶ En cuanto a los guardas rurales, éstos también superaban a los de cualquier soldado del ejército, pues si para los primeros sus retribuciones se mantuvieron en \$ 33.75 mensuales (\$1,12 diarios), para los segundos no llegaron a superar \$ 11.4 mensuales (0.38 centavos diarios).²⁵⁷

A pesar de diferencias y la superioridad de las retribuciones de los rurales que incluso superaban los ingresos de cualquier jornalero de la época y de muchos otros trabajadores asalariados, no sobra recordar, que si bien en apariencia los ingresos que se estimaron para los guardas constituyó un aliciente para la incorporación a la fuerza, no obstante el complicado sistema de deducciones diarias a que fueron sujetos y en su defecto, el incumplimiento del pago de sus haberes, además las irregularidades en la administración, no sólo redujo considerablemente sus beneficios, sino que además repercutió profundamente en la desmoralización de sus miembros. Desmoralización, que no sólo se tradujo en conatos de insubordinación y alicientes para que ingresaran a las filas de

²⁵⁶ Esta cantidad asignada a los jefes rurales, se mantuvo incluso hasta 1903, lo que significó un leve descenso respecto a los años que le precedieron, pues desde su creación hasta 1885, sus retribuciones anuales se habían estimado en \$ 2.520 (\$ 7 diarios). AGN. Gob., Leg.. 1436. Exp. 6/1861. “Creación de cuatro cuerpos rurales”, 6 de Mayo de 1861; *Memorias de Gobernación 1870-1997*; Dublán, Manuel. *Legislación mexicana o colección... op. cit.*, Tomo 33-34. Vanderwood, *Desorden y progreso.... op. cit.*, p. 152.

²⁵⁷ AGN. Gob., Leg.. 1436. Exp. 6/1861. “Creación de cuatro cuerpos rurales”, 6 de Mayo de 1861; *Memorias de Gobernación 1870-1997*; Dublán, Manuel. *Legislación mexicana o colección... op. cit.*, Tomo 33-34.

bandidos y desafectos del gobierno -como sucedió por lo menos hasta 1880-, sino que además se presentó como el caldo de cultivo, no solo para motivar los constantes actos de indisciplina, sino también el recurrente movimiento de deserción, situaciones éstas que no lograron ser frenadas como se pensaba a partir de las medidas severas que se implementaron —en particular contra quienes no cumplieran el periodo de servicio—, las cuales por el contrario, contribuyeron a exacerbar los motivos que terminaron por incrementar las tasas de deserción.²⁵⁸

Estos elementos que ilustran la desproporción entre las garantías económicas —tanto legales como ilegales— con que gozó la clase de oficiales de los cuerpos rurales, en relación con los pocos o nada redituables beneficios que obtuvieron los guardas, que además no estuvieron al cien por ciento bien armados, equipados y montados, ponen en evidencia el anquilosamiento de la institución y la poca capacidad que tuvieron para transformarse en una institución profesional y moderna. Si para los primeros, los beneficios económicos representaban una de las formas de asegurar la lealtad y fidelidad al gobierno, las limitaciones que sufrieron los segundos, representó para la institución la ausencia de un sentido corporativo como su incompleta subordinación y dependencia del Estado.

Ahora bien, además de este desajuste estructural que dio al traste con la profesionalización de la policía rural, no esconde por tanto las limitaciones económicas que en toda su historia se presentó. No fueron pocas las veces que los secretarios de gobernación en turno manifestaran las dificultades económicas que imposibilitaron la

²⁵⁸ De acuerdo con la investigación de Vanderwood, la mitad de todos los que se incorporaron a la Policía Rural, completaron su periodo de servicio que era de cuatro años y que después de 1890 pasó a cinco. En este orden, un 25% desertaba durante el primer año, 15% eran licenciados por “incorregibles”, y el 10% restante lo conformaban los que morían en acción eran licenciados por “inútiles”. Es importante resaltar la diferencia que señala este autor del movimiento de deserciones teniendo como referencia el año de 1900, así mientras que en el periodo de 1885 a 1890, un 45.5% desertó a los seis meses de su alistamiento, después de 1900 éstas aumentaron a un 56.3%, es decir, se incrementaron poco más de un 10% con respecto a la década anterior. Vanderwood, *Desorden y progreso... op. cit.*, pp. 146-150.

expansión de los rurales y la dotación completa de los mismos. En este sentido importa hacer una breve reflexión sobre la tendencia que se observó en los gastos del presupuesto destinados a este rubro, en el cual podemos decir a primera vista que durante todo el periodo que trata esta investigación —y aún extendiéndonos a nuestro periodo— si bien éstos tuvieron aumentos importantes en algunas coyunturas especiales, en general nuestra percepción es que se mantuvo un aumento moderado seguido por varios periodos de estancamiento.

Antes de entrar a evaluar la tendencia y los cambios de dichos gastos, primero haremos algunos comentarios que valen la pena resaltar con respecto a la posición que mantuvo el Congreso. En primera instancia, nos atreveríamos a decir que a diferencia del sector militar, aparentemente no existió una tendencia en contener los gastos por parte del Congreso, esto es, bajo los lineamientos de reducir el potencial coactivo del Gobierno Federal, como tampoco se manifestó el temor de que la existencia de la Policía Rural de la Federación, pudiera socavar la soberanía de los estados o que se apropiara de las atribuciones de las fuerzas estatales. Desde que se creó la policía rural, si bien pareció desapercibida en un primer momento, no se cuestionó su existencia como institución que tendría la función de resguardar la Seguridad Pública, aunque no por ello se desconoce que los cuestionamientos serios que se le hicieron, tuvieron como fondo las fallas en su capacidad operativa como por los malos manejos e irregularidades en su administración.

De esta manera importa subrayar, que muy a pesar de dichos cuestionamientos, la tendencia observada del Congreso fue no sólo la de dar permanencia a dicha institución, sino que además se manifestó a favor de su fortalecimiento y robustecimiento. Esta posición se ilustra a propósito de las diferentes discusiones sobre las leyes de suspensión de garantías contra salteadores y plagiarios, en particular la sostenida por el sector de la

minoría sin que ello significara que su contraparte —la mayoría—, dejara de coincidir con las exigencias orientadas a dicho fortalecimiento.

De forma paralela a esta tendencia por parte del Congreso por fortalecer a la policía rural, —que si bien no se tradujo en un ensanche de los rurales como en una mejoría de sus condiciones materiales—, es pertinente también mencionar que de acuerdo con lo observado, no se produjo una tensión entre el poder Legislativo y el Ejecutivo a la hora de decidir el presupuesto asignado a la institución. En este sentido, se puede argumentar que la asignación de presupuestos se decidió sobre la base de un consenso entre ambos poderes,²⁵⁹ lo cual no significa, que no se hayan presentado diferencias importantes entre el presupuesto aprobado por el Congreso y el gasto real ejecutado.²⁶⁰

Ahora bien, si se parte de los anteriores supuestos como lo son la tendencia por parte del Congreso por fortalecer la Policía Rural y por otro, la base de consenso entre éste y el Ejecutivo para fijar los gastos a la misma, no obstante a la hora de ver los números, se puede argumentar aunque con el riesgo de caer en afirmaciones vagas, que por parte del Congreso se mantuvo una posición ambigua frente a la institución. Es decir, si a pesar de las inconsistencias que presentó la Policía Rural se dio un voto de confianza a su existencia y se propugnó por su consolidación y fortalecimiento, dicho voto no se tradujo en propuestas concretas por incrementar los recursos económicos para dicha fuerza y en

²⁵⁹ Esta afirmación puede sustentarse con base en la revisión que se hizo de los Diarios de Debates de la Cámara de Diputados, en los cuales durante el periodo que incluye esta investigación, no se presentaron discusiones importantes a la hora de debatir las partidas para la Policía Rural, y que nos sugieran por tanto indicios de alguna tensión o diferencia de parte del Congreso con respecto a la iniciativa del Ejecutivo, o viceversa.

²⁶⁰ Esta diferencia rinde por tanto, como nos aclara Carmagnani al procedimiento que se sigue para fijar el presupuesto: la iniciativa del ejecutivo, el dictamen de la Comisión de Hacienda, la aprobación del Congreso y finalmente el ejercicio del presupuesto de gasto por parte de los cuerpos administrativos del Estado. Dicho de otra manera, entre lo que pide el Ejecutivo y lo que le concede el Congreso hay una diferencia de monto, diferencia que también se da entre el presupuesto de gasto aprobado y el presupuesto ejercido, es decir, el efectivamente gastado.

consecuencia se conformó con los limitados recursos federales que restringieron su completa dotación, así como con el corto número de rurales, que en realidad fueron insuficientes para cumplir con sus funciones de garante de la seguridad y la propiedad de los ciudadanos.²⁶¹

De esta manera, se puede decir que si en teoría tal convergencia de todos los sectores políticos que coincidieron en la necesidad de fortalecer y expandir a la Policía Rural de la federación, en la realidad no correspondió de manera suficiente con el gasto federal ejercido a la misma. Aquí cobra importancia entonces, la revisión de las fuentes de tipo presupuestal, las cuales constituyen un punto de referencia para observar las tendencias y cambios que esta institución registró, para lo cual retomamos los datos que ofrece el estudio de Marcello Carmagnani, referentes al ejercicio del gasto federal desde el inicio de la República Restaurada hasta el término del régimen porfiriano (1867-1911),²⁶² mismos que se ilustran en la tabla 1.²⁶³

Ahora bien, con base en las cantidades que aporta esta investigación y como se puede visualizar en la gráfica 1, correspondiente al comportamiento de la Policía Rural durante

²⁶¹ Hasta 1896, año en que termina esta investigación, el número de cuerpos rurales se mantuvo en diez, y no será sino en los años de 1904 y 1905 que se organizan los cuerpos Once y Doce respectivamente, el primero destinándose principalmente para la persecución de los indios yaquis, y el segundo para responder, como señala Vanderwood, al “vertiginoso crecimiento de los problemas de seguridad a que se enfrentaba el gobierno ante las agresivas demandas de los obreros fabriles y de la agitación provocada por los izquierdistas radicales que operaban tanto dentro como fuera del país”. Vanderwood, *Los rurales, op. cit.*, p. 50; *Memoria de Gobernación, 1900-1904*. Con la organización de estos dos cuerpos, la institución alcanzó como máximo un total de 2.094 miembros, cifra que en el último decenio del siglo XIX no fue superada, a excepción del año de 1883 en que se aproximó a los 2.053 hombres entre jefes y guardas. Vanderwood, *Los rurales, op. cit.*, p. 50; *Memoria de Gobernación, 1880-1884, “Seguridad Pública”*.

²⁶² Carmagnani, *Estado y Mercado. op. cit.* Aunque nuestra propuesta de investigación se circunscribe desde la creación de la policía rural hasta el año de 1896, creímos pertinente en este caso particular extendernos hasta el inicio de la revolución, por un lado para aprovechar la valiosa información que aporta Carmagnani, como para ver de manera clara la tendencia que se observó en los últimos años del régimen porfiriano.

²⁶³ De acuerdo con la desagregación de gastos que individualiza Carmagnani en civiles y militares en las que también distingue para cada uno de ellos en gastos centrales y territoriales, hemos retomado en particular las partidas que constituyen todo el conjunto del gasto militar territorial, esto es las que incluyen además de la policía rural -objeto de nuestro estudio-, las correspondientes a la policía del Distrito Federal, la gendarmería de los territorios federales y la de Guerra y Marina, mismas que son comparados con el total del gasto federal para cada año fiscal. Ver tablas 1, 2 y 3.

estos años, se pueden observar varios elementos importan destacarse. En primer lugar, se aprecia que durante el transcurso de este largo periodo, dos son los momentos en que la Policía Rural registra los más bajos índices del gasto asignado, como los son los correspondientes al inicio de la República Restaurada (1867-1868) y el ascenso de Porfirio Díaz al poder (1876-1877). Como es predecible argumentar, las mínimas cantidades asignadas a la institución en estos dos eventos trascendentales de la historia política mexicana, ponen de relieve las adversas condiciones económicas con las que se inicia la República después de la guerra contra la intervención francesa como es en el primer caso, y en el segundo, aunque en condiciones aparentemente menos adversas, el cambio de poder que se produce le antecede también un movimiento armado con sus consecuentes implicaciones negativas para la economía del país. En ambas situaciones, la policía rural sufre un proceso de reorganización que hubo de enfrentarse como era de esperarse con las dificultades del erario público.

Durante los años de la Restauración si bien se presenta un aumento gradual del gasto federal asignado a la Policía Rural —como se observa en la tabla 1—, no obstante en la tabla No. 2 en donde se mide la asignación de estos éstos con respecto al gasto militar territorial,²⁶⁴ sólo se aprecia un aumento relativamente importante para el año fiscal de 1869-1870, que como se recordará corresponde al incremento decretado por el Congreso en enero de 1869, mismo que se acordó en el contexto de los debates sobre la ley de suspensión de garantías contra salteadores y plagiarios.²⁶⁵ Sin embargo y a partir de este aumento su tendencia registra un descenso hasta caer en 1876.

²⁶⁴ Ver también la gráfica 1.

²⁶⁵ Aquí se hace necesario hacer varias aclaraciones con respecto a las diferencias que se presentaron entre las cantidades del presupuesto aprobado por el Congreso y las del gasto real ejercido, enfatizando que son éstos últimos los que nos interesan y que retomamos de la investigación de Carmagnani. Por un lado, se debe tener

Pese a las dificultades económicas con las que inició el nuevo gobierno emanado de la Revolución de Tuxtepec y los tropiezos que en un primer momento parecían obstaculizar las condiciones materiales necesarias para armar y equipar a las nuevas fuerzas rurales que se fueron conformando antes y después del triunfo del movimiento tuxtepecano, lo cierto fue se que emprendió un importante proceso de reorganización y expansión de la Policía Rural con respecto al periodo precedente, lo cual sin duda corrió paralelo al aumento del gasto federal para la institución. Ahora bien, sin desconocerse estos cambios que significaron un importante repunte para la corporación, no obstante deben señalarse algunos aspectos que a la luz de los instrumentos estadísticos que tenemos a disposición, ilustran de mejor manera que este crecimiento no fue sostenido y constante, esto es, si hablamos del largo periodo en que Díaz inicia su primera administración y concluye tras los nuevos estertores de la revolución de 1910.

En efecto, como se puede apreciar en la gráfica 1, se observa un aumento significativo del gasto destinado a la Policía Rural en el interregno en que el nuevo gobierno asume constitucionalmente la presidencia y principios de la década de los ochenta, concretamente entre los años fiscales de 1877-1878 y 1881-1882, siendo en este

presente que si bien, al inicio de la República Restaurada se siguió aprobando el presupuesto para la policía rural en 433.260 pesos de acuerdo con la ley del 5 de mayo de 1861, y luego con el decreto de enero de 1869 se incrementó a 500.000 pesos, cifra que se siguió aprobando hasta la administración de Lerdo de Tejada, no obstante estas cifras distaron sustancialmente con respecto al gasto ejercido en todo este periodo. En este sentido, de acuerdo con las cifras que aporta el estudio de Carmagnani, éstas se situaron por debajo del presupuesto aprobado por el Congreso, como se ilustra en la tabla 4. Empero, estas grandes diferencias, vendrán paulatinamente a subsanarse en la década de los ochenta, en donde incluso llegan a coincidir tanto el presupuesto aprobado como el gasto ejercido. Sin embargo, a excepción del breve interregno de 1891 a 1894, se produce un nuevo desequilibrio pero en un sentido inverso al mencionado inicialmente, es decir la diferencia que existe entre el presupuesto aprobado y el gasto ejercido favorece a éste último, situándose por encima del primero. Este dato resulta revelador, pues coincide con el mayor aumento (1891-1892) que registró la policía rural en todo el periodo que se analiza, lo cual resulta muy sugerente por producirse en el contexto de la tercera reelección de Díaz. Ahora bien, posterior a este fenómeno, es decir a mediados de esta década y hasta los primeros años del nuevo siglo —años en que extendimos nuestra revisión de los presupuestos aprobados por el Congreso—, se restablece el equilibrio entre el gasto ejercido y el gasto aprobado, no sin ponerse en evidencia el nuevo descenso que sufre los aportes federales a la corporación de los rurales, hasta finalizar el régimen porfiriano a lo cual se hará referencia más adelante.

último donde se registra el mayor aumento de toda la década y a partir del cual —en particular el año fiscal de 1882-1883— paradójicamente se patenta un drástico descenso del gasto federal, que en realidad deja de ser paradójico si se tiene en cuenta que dicha disminución se produce de acuerdo y en proporción a la distribución del conjunto del gasto militar territorial, en el cual el gasto correspondiente al sector castrense se ve aumentar considerablemente.²⁶⁶

En términos generales, se puede argumentar que a excepción del repunte que registra los rurales a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, la institución de los rurales mantienen en el transcurso de este decenio, una tendencia al estancamiento en que no se ve aumentar el gasto federal destinado a éste.

Esta misma tendencia se observa también en el decenio de los noventa, donde después de un importante repunte en lo que va de la coyuntura de la tercera reelección de Díaz hasta 1894, vuelve a caer gradualmente llegando a su menor índice en el año fiscal de 1902-1903. Si bien después de esta caída hasta el término del régimen porfiriano, se intenta una nuevo ascenso, éste no alcanzó los niveles en que se dieron los máximos repuntes ya referidos, y por el contrario como resalta Carmagnani, la policía rural no registró un aumento en el ejercicio del gasto federal.²⁶⁷

Un aspecto que no debe perderse de vista y que llama la atención, es el comportamiento que se observa en el gasto destinado a la policía del Distrito Federal, en el

²⁶⁶ En otras palabras, cuando crece la partida para el sector de guerra y marina y por tanto el total del gasto militar territorial, afecta directamente en proporción inversa a la partida de los rurales, significando con ello, que el gasto federal destinado a éstos no crecen o en su defecto se ven disminuidos. Esta misma tendencia se observa claramente en otros momentos, como por ejemplo en los años fiscales de 1887-1888 y 1902-1903, pero más aún y de manera más espectacular se evidencia en los dos años en que la policía rural tienen los más bajos índices de gasto en su historia, que como ya se ha mencionado corresponden a 1867-1868 y 1876-1877, años en los cuales el sector de la guerra y marina absorben más del 95% del gasto militar territorial. Ver tabla 2 y gráfica 2.

²⁶⁷ Carmagnani, *Estado y Mercado. op. cit.*, p. 318.

cual a diferencia de la tendencia descendente de la Policía Rural, aquella registra un continuo ascenso que comienza a rebasar a los rurales precisamente a mediados de la década del noventa hasta alcanzar un máximo índice en 1905-1906.²⁶⁸

Una las razones que explican este fenómeno, puede que ser vista a partir de la reorientación y nueva distribución que experimenta el ejercicio del presupuesto federal en el último decenio del régimen porfiriano, tal como revela de manera consistente el análisis de Carmagnani. En efecto como resalta este autor, el presupuesto federal sufre una reorientación a principios del siglo de la cual se desprenden dos tendencias, una que es favorable al gasto civil que comienza en 1899-1900 y se expande a partir de 1903-1904, y la otra, que se caracteriza por un estancamiento y disminución del gasto militar tanto central como territorial, que se hace visible a partir de 1903-1904, el cual no obstante estuvo precedido por un periodo de crecimiento en que se reforzó la presencia militar de la Federación en el país.²⁶⁹

Pero además de observarse esta doble tendencia, hay otro elemento que viene a caracterizar el ejercicio del presupuesto federal en los últimos diez años del porfiriato, que no sólo se presentó en los gastos civiles, sino también en los militares, como fue la concentración de los recursos asignados hacia la capital, en contraste con el limitado incremento que reportaron los recursos estatales.²⁷⁰ En el caso particular de los gastos militares, su nueva distribución además de presentar una tendencia regresiva se reflejó de la

²⁶⁸ Ver gráfica 2.

²⁶⁹ Carmagnani, *Estado y Mercado. op. cit.*, p. 314. Este periodo de expansión que se registró entre 1895 y 1903 y que favoreció la presencia militar en el país, se puede interpretar como señala Forte, como consecuencia de la “escasa eficacia demostrada por el ejército permanente al comienzo de la década en las operaciones de enfrentamiento con los movimientos antireeleccionistas”. Forte, “Fuerzas armadas y mecanismos de conciliación...” *op. cit.*, p. 612. Sin embargo, no deja de ser sugerente, que contrario a este fortalecimiento de la presencia militar en este periodo, el gasto de la policía rural registra su descenso (1895-1903), eso sí, previo al ascenso que se observó precisamente a principios de la década, en plena coyuntura electoral y posterior a ésta (1891-1894), como ya se ha señalado.

²⁷⁰ Carmagnani, *Estado y Mercado. op. cit.* p. 314.

siguiente manera: en proporción inversa a la disminución de la participación del gasto en el ejército federal, se incrementó el gasto para la gendarmería del distrito y de los territorios, en particular el primero, en tanto que para los rurales, no se vio aumentar su participación en el gasto federal.²⁷¹ De esta manera, “la lógica del gasto militar fue —como señala Carmagnani—, similar a la del gasto civil: restringir la presencia del Estado en el territorio nacional para expandirla en el Distrito Federal [...]”.²⁷²

Así con lo anterior, la reorientación y nueva distribución del ejercicio del presupuesto federal a finales del siglo XIX hasta la caída del régimen porfiriano, nos explica en gran parte, la tendencia de expansión y concentración de los recursos destinados a la policía del Distrito Federal y la consiguiente disminución a los rurales, mismos que no sufrieron una transformación positiva como una fuerza eficiente para la represión del bandidaje y para la seguridad de las comunicaciones,²⁷³ y más difícil aún, como sostén del régimen porfiriano.

²⁷¹ Carmagnani al individualizar el análisis del gasto militar en los periodos de 1895 – 1903 y de 1903 – 1911, señala que en tanto el ejército federal sufrió una disminución de casi cinco puntos, al pasar de 79.7% a 74.8% respectivamente, la gendarmería del distrito y de los territorios federales por su parte, se expandieron en proporción similar al aumentar de 11.8 a 16.5% en los mismos periodos. En términos generales también se ilustra la tendencia regresiva del total del gasto militar tanto territorial como central, que disminuyeron de 20.4% a 17.5% el primero, y de 5.4% a 3.5% el segundo. En todo este ámbito que representan los gastos militares, la policía rural solo ve aumentarse un punto, pasando de 8.5% a 8.6%. *Ibid.*, p. 318.

²⁷² *Ibid.*

²⁷³ *Ibid.*, p. 319

CONCLUSIONES

Retomando todo lo expuesto, podremos decir que la policía rural de la federación experimentó dos momentos de repunte en toda la historia de la institución, el primero que abarcó desde el inicio de la primera administración de Porfirio Díaz y parte de la de Manuel González, siendo esta una de las etapas más interesantes de la Policía Rural, pues coincidió con un momento acelerado de expansión y reorganización de la corporación llevada a cabo por el controvertido inspector Pedro González. No se puede olvidar asimismo, que en este contexto se produjo uno de los hechos más importantes para el proceso de institucionalización de la corporación, como el que representó la elaboración del Reglamento para el servicio de la Policía Rural de 1880, aún con las limitaciones que éste contuvo. Este hecho sólo es equiparable con el que se produjo a finales de la década de los sesenta, en el cual en el marco de las discusiones sobre la suspensión de garantías contra salteadores y plagiarios, se estableció el cambio de dependencia de la Policía Rural pasando de la Secretaría de Guerra a la de Gobernación, hecho de gran trascendencia por haberse verificado formalmente su control bajo las autoridades civiles.

El segundo momento de repunte que registró los rurales, se produjo a principios de la década de los noventa, el cual como ya se ha dicho, coincidió plenamente en la coyuntura electoral de 1892 hasta 1894, paradójicamente en circunstancias en que al parecer el ejército federal no demostró eficacia para contener las reacciones políticas y sociales que se alzaron contra la reelección de Porfirio Díaz. En el caso particular de los rurales, dicho aumento correspondió a la necesidad del Ejecutivo para hacer frente al movimiento antirreleccionista, como también a las revueltas populares derivadas por la crisis

económica, no obstante, tal incremento no se tradujo proporcionalmente en un mayor fortalecimiento y expansión de la policía rural y de allí las muestras de ineficacia que algunos diarios insistieron en denunciar como *El Monitor Republicano*.

De esta manera contrario a lo que podría esperarse, que dicho incremento fuera sostenido y constante y se hubiera reflejado en una expansión y fortalecimiento de los rurales, lo que sucedió posteriormente a partir de 1894, fue el comienzo de una nueva etapa de estancamiento que se prolongaría hasta la caída del régimen.

En este sentido, los datos y conclusiones que arroja la investigación de Carmagnani, sobre la tendencia regresiva del gasto militar en las que se incluye a los rurales, parecen sugerir como señala Forte, la renuncia por parte del Gobierno federal a incrementar su capacidad coactiva.²⁷⁴ En el caso del sector militar, esta renuncia fue sustituida mediante el incremento del potencial político de los militares y la acentuación de su papel como “conciliadores entre las facciones civiles en lucha en los estados”,²⁷⁵ lo cual por sí mismo, no sólo significó una desviación de sus funciones y un retroceso en el proceso de profesionalización del sector castrense, sino también el abandono “de un proyecto de articulación de una fuerza armada nacional consistente y controlada eficazmente por el Ejecutivo”.²⁷⁶

En el caso de la Policía Rural, si bien podemos decir que dicha renuncia significó la falta de voluntad por parte del Gobierno Federal para fortalecer una institución destinada a la protección de las garantías de seguridad y propiedad de los ciudadanos, en realidad dicha imposibilidad estuvo presente desde los inicios de su creación, lo cual desde este punto de vista entonces, no se está en presencia de un hallazgo.

²⁷⁴ Forte, “Fuerzas armadas y mecanismos de conciliación...” *op. cit.*, p. 612.

²⁷⁵ Carmagnani, *Estado y Mercado. op. cit.*, p. 319.

²⁷⁶ Forte, “Fuerzas armadas y mecanismos de conciliación...” *op. cit.* p. 612.

No obstante, lo relevante es que a partir de 1894, después de un aumento que sólo correspondió a una coyuntura particular y por tanto no formó parte de una estrategia federal a largo plazo y consistente, se asistió a un declive, en momentos en que el régimen de Porfirio Díaz se consolidaba, lo cual viene a replantear el papel de la Policía Rural como uno de los instrumentos de Porfirio Díaz para mantenerse en el poder. En particular este cuestionamiento que surge a partir del análisis de Carmagnani, debilita la tesis de Vanderwood, que sobredimensiona el papel de los rurales al plantear que para sostenerse en el poder, Díaz se apoyó principalmente en la fuerza de la Policía Rural, y que éstos además de mantener la paz, se constituyeron en los instrumentos de la centralización política.²⁷⁷ En este sentido, podemos inferir a partir de lo señalado por Carmagnani, que esta función estuvo reservada principalmente para el sector militar, una vez que se incrementó su poder político en el marco de las prácticas conciliadoras que empezaron a consolidarse a principios de la década del noventa, sin desconocer en este mismo contexto el papel que desempeñaron los gobiernos estatales que fueron depositarios de una mayor centralización de sus poderes paralela a la del Gobierno Federal, produciéndose así una nueva distribución del poder que alejó cada vez más las posibilidades de nuevas contiendas armadas entre ambas esferas.

Lo anterior no significa sin embargo, sugerir un desconocimiento total de la participación de los rurales en las actividades propias de pacificación que los convirtiera en un instrumento político de Díaz, pero sí matiza la pretensión teórica de Vanderwood, al asignarles un papel que difícilmente pudieron llevar a cabo, teniendo en cuenta además el reducido número de efectivos con los que contó y la poca efectividad que tuvieron. En este sentido solo podría afirmarse, retomando a Hernández Chávez, que los rurales

²⁷⁷ Vanderwood, *Desorden y progreso... op. cit.*, p. 140

desempeñaron un papel elemental como grupos de información y apoyo armado en circunstancias anormales o conatos de oposición, y sí una gran incapacidad para hacer frente a eventos que implicaran una gran “contingencia bélica”,²⁷⁸ lo cual además y a pesar de estas limitantes, se antoja pensar que en función de estas labores, su principal objetivo como fuerza para garantizar la seguridad haya pasado a un segundo orden.

Sin embargo, al partir de estas afirmaciones que no fueron del todo desconocidas al iniciar este trabajo, y sin olvidar los problemas internos de administración y organización con los que convivió la institución y que restaron poderosamente la materialización de un proceso de modernización y profesionalización de esta corporación, surgen entonces nuevos interrogantes que no descartan futuros análisis, en particular sobre el papel que jugó la Policía Rural en este marco de la nueva política conciliatoria, es decir ¿hasta qué grado y de qué forma la institución se vio permeada por estas nuevas prácticas? y ¿cuál fue el desenvolvimiento de sus principales actores, tanto del inspector como de los diferentes jefes de los cuerpos en relación con las diferentes autoridades, tanto del poder federal como estatales y locales?

Derivado de todas las limitaciones que presentó la Policía Rural, además de la escasa participación que tuvieron en el gasto federal, surge también un elemento que exige un pronto estudio, a saber, el papel de las diferentes fuerzas de seguridad y de policía estatales.

De esta manera, podríamos partir de la pregunta de si ante la ineficacia que demostraron los rurales en las tareas de seguridad y pacificación, ¿fueron las gendarmerías y fuerzas estatales las que llevaron a mejor término dichas funciones, llenando así el vacío que dejaba a su paso la policía de la federación? Un posible indicador de esta situación, podría darse a partir del aumento del gasto del que fueron objeto las gendarmerías

²⁷⁸ Hernández Chávez, “Origen y ocaso del ejército porfiriano”, *op. cit.*, pp. 263-264.

territoriales —sobresaliendo entre ellas la del Distrito Federal—, en proporción inversa al estancamiento y regresión que sufrieron los rurales.

Este elemento estaría en correspondencia directa con la creciente centralización del poder en manos de los gobernadores, como efecto no sólo de los compromisos y acuerdos que se dieron en el terreno electoral con el gobierno federal, sino también como efecto del fenómeno de “desadministración territorial”²⁷⁹ que sugiere también Carmagnani, en el cual, a partir de la disminución de los recursos que sufrieron los estados, éstos en “virtud de las competencias derivadas de su soberanía”, pudieron “colmar el déficit de servicios federales a través de una oferta estatal de administración, de justicia y de policía”.²⁸⁰

De esta manera creemos que se hace necesario un examen que aborde el papel de estas fuerzas, para ver desde una perspectiva más amplia el grado de amplitud y efectividad que tuvo el Estado en el monopolio y control de los medios coactivos, que como se sabe, no sólo tienen la función legítima del ejercicio de la violencia, sino que se presentan como los instrumentos indispensables para preservar y proteger las garantías individuales.

En este sentido, un estudio minucioso del papel de estas fuerzas de seguridad a nivel estatal y local, podrían corroborar de manera más cabal la hipótesis que surge del presente trabajo, de si en efecto el Estado terminó por delegar a otros poderes las funciones de protector de las garantías como la seguridad y la propiedad, que se habían destinado a este gran ensayo del siglo XIX que se materializó con la creación de la primer policía federal de los rurales.

I

²⁷⁹ Carmagnani, *Estado y Mercado. op. cit.*, p. 319.

²⁸⁰ *Ibid.*

Ahora bien, como se puede apreciar en el transcurso de este trabajo, el tema de las garantías individuales adquiere una gran relevancia, de cuya importancia se asimiló al iniciar justamente este estudio sobre la Policía Rural. En este sentido intentamos abordar la temática de los rurales, aproximándonos un poco a la idea que tuvieron los políticos del siglo XIX de crear una fuerza de seguridad que hiciera posible la defensa y protección de las garantías individuales, principios sobre los cuales la Constitución liberal de 1857 reconoció como fundamento de la sociedad y del nuevo Estado. En consecuencia y de manera más amplia esto nos ubicó en la reflexión de la temática sobre el monopolio y control de los medios de coacción por parte del Estado, que no solamente se entienden como el recurso legítimo de la violencia, sino también como los instrumentos del Estado para la protección y salvaguardia de dichas garantías.

Como hemos visto, a partir de este recorrido, el cúmulo de problemas y deficiencias que subsistieron y se reprodujeron al interior de la Policía Rural, así como la ausencia de una decida participación por parte de la Federación para fortalecerla y expandirla, hicieron de ésta, una institución del Estado no sólo ineficaz para hacer preservar las garantías tales como la seguridad y la propiedad de los ciudadanos, sino limitada para jugar un papel importante en las funciones de seguridad y tranquilidad públicas. De allí, que se plantee la tesis de que la autoridad federal no sólo haya compartido, sino delegado a las autoridades locales y estatales, estas vitales funciones en la que descansaba su propia legitimidad.

Al abordar la temática de los rurales dentro de esta perspectiva, nos encontramos también desde el comienzo con un elemento que fue ineludible tratar, como lo fueron las leyes de suspensión de garantías contra bandidos, mismas que se nos presentan como medidas complementarias ante la debilidad del Estado y de sus instituciones para garantizar la seguridad pública.

Uno de los actores políticos que pusieron su acento y revelaron esta inversa dicotomía, fue el sector de la minoría en el Congreso, que consecuentes con su posición “doctrinaria constitucionalista”, se opuso a las leyes de suspensión de garantías y propugnó, en vez de éstas, la adopción de medidas “preventivas” que en síntesis formulaban un mayor fortalecimiento del Estado a través de sus instituciones como la administración de justicia y un mayor robustecimiento de su capacidad coactiva a través de sus fuerzas de seguridad pública.

Sin embargo y a pesar del gran sentido progresista que en este aspecto mantuvo un reducido grupo parlamentario, las leyes de suspensión en todo caso fueron aprobadas por la mayoría,²⁸¹ lo cual de alguna manera nos habla de la existencia de un consenso en el seno mismo del Congreso. Desde esta perspectiva, podría decirse que las leyes de suspensión de garantías aprobadas, nos ubica en el plano analítico de la relación *coacción-consenso* planteado por Forte y Guajardo, enunciado al inicio de este trabajo.

En este sentido, sin desconocer lo draconiano de estas medidas y la abierta contradicción con los principios liberales —en particular de los preceptos de igualdad e inviolabilidad de la vida humana—, las leyes de suspensión constituyeron una forma de intervención federal, toda vez, que al suspender las garantías individuales debía hacerse conforme a lo establecido en el artículo 29 de la Constitución, es decir, solamente podrían darse por el Ejecutivo, con acuerdo del consejo de ministros y con aprobación del Congreso. De esta manera el binomio *coacción-consenso* se refleja en la facultad coactiva del Ejecutivo que le asiste en este artículo, pero al cual debe sujetarse a la aprobación del

²⁸¹ De todas las discusiones que dieron acerca de las leyes de suspensión durante la segunda mitad del siglo XIX, solamente en 1880 no fue aprobada, siendo ésta una gran excepción que como se recordará, su resultado estuvo directamente relacionado con el ambiente enrarecido y enaltecido que acompañó el proceso electoral para ese año.

Congreso, así en términos generales, la imposición de este tipo de medidas —represivas— exigieron un importante grado de consenso para ser declaradas.

En la revisión que se hizo de los Diarios de Debates en torno a las discusiones de las leyes de suspensión de garantías contra bandidos, encontramos dos aspectos que nos resultan especialmente interesantes, a saber las dos etapas que tuvieron la implementación de estas medidas y que comportaron diferencias sustanciales no solo en términos cuantitativos sino cualitativos. La primera que inicia desde 1869 hasta 1876, etapa que abarca casi todo el periodo de Restauración, y en la que se dictaron de manera consecutiva durante estos siete años la suspensión de garantías contra salteadores y plagiarios; y la segunda que inicia desde 1886 hasta mediados de 1890, teniendo en cuenta que durante este periodo sólo se dictaron tres leyes, la de 1886 y en el bienio de 1895-1896, pero además de este elemento de discontinuidad presentaron una diferencia importante, pues solo estarían dirigidas contra los salteadores de las vías férreas.

De esta manera, nos encontramos frente a dos contextos diferentes: si bien durante la Restauración, la continuidad de las leyes de suspensión reflejan el grado de alarma que representaba el auge y expansión del bandolerismo, éste también se halla implícitamente relacionado con la tensión e inestabilidad política que caracterizó este periodo. Además, no hay que olvidar que durante estos años, los debates se caracterizaron por una gran intensidad, en la que se resaltó la oposición liberal de la minoría, quienes además de oponerse radicalmente a estas leyes por su inconstitucionalidad y por ser violatorias de las garantías individuales, también las atacaron por ver en ellas un arma de tinte político.

Por su parte, en la segunda etapa se está en presencia de la consolidación del régimen porfiriano el cual estuvo acompañado por el auge económico que se experimentó en la década de los ochenta y principios de los noventa, fundamentalmente por la entrada del

capital extranjero que se tradujo en mejoras materiales sobre todo en la infraestructura y vías de comunicación. Pero no menos importante, fue la creación de un mercado nacional, que impulsado por medio de las reformas constitucionales y financieras de la década de los noventa —en particular la de 1896—, terminaron por favorecer “el definitivo reforzamiento del poder central”.²⁸² De alguna manera, estos cambios repercutieron profundamente en una disminución sustancial del fenómeno del bandolerismo, lo cual se reflejó de manera directa en el escaso número de leyes de suspensión de garantías que se dictaron en esta etapa, así como en el cambio de sus destinatarios, que ya no fueron para los consuetudinarios asaltantes de caminos, sino para aquellos que representaban un riesgo para el capital invertido en la construcción y servicio de las vías férreas.²⁸³

Un elemento distintivo en los debates de estas leyes, fue el bajo nivel de discusión y la ausencia de la oposición que aunque se presentó tímidamente en 1886, desaparece completamente en las leyes que se aprobaron en 1895 y 1896. Como es de esperarse, las transformaciones que se vivieron durante las dos últimas décadas del siglo reflejaron esta ausencia, pues las constantes referencias a las “bondades” de la política pacificadora y económica del régimen, ejercieron una suerte de vínculo unificador en el discurso parlamentario. En este nuevo ambiente, las nuevas leyes de suspensión de garantías no contaron con objeciones como otrora, sino que se avalaron unánimamente —al menos al interior del Congreso—, al ser justificadas como medidas de protección al gran capital invertido en los extensos caminos de riel, máxima metáfora del desarrollo y progreso del país, pero además, porque los que avalaron estas nuevas leyes, no encontraron —según

²⁸² Carmagnani, M. “Territorialidad y federalismo en la formación del Estado Mexicano” en *Problemas del Estado y de la Nación Hispanoamericana. op. cit.*, p. 301.

²⁸³ Aún cuando muchos de los descarrilamientos fueran producto de accidentes por falta de previsión y una mejor inspección del estado de las vías férreas, como que algunos de estos “nuevos criminales”, hayan sido menores de edad y pobres labriegos que desprendían la madera de los rieles para sus labores domésticas.

éstos—, el viejo fantasma de su utilización como “arma de partido”, como en otros tiempos.

Hay un aspecto que no debe ser olvidado y, que por el contrario subyace como fondo de lo que se ha expuesto, éste indiscutiblemente tiene que ver con la ruptura que se da en el seno del liberalismo mexicano decimonónico, entre la corriente del liberalismo clásico doctrinario y la del liberalismo de corte conservador, éste último representado por el sector político de los científicos. Si bien estas dos corrientes convivieron juntas después de los significativos sucesos de la década de los sesenta —de tal suerte que se complementaron y transformaron el pensamiento liberal mexicano del siglo XIX, como sostiene Hale—, no obstante en los últimos decenios de ese siglo se asistió a una ruptura, en la que terminó por consolidarse la política de los científicos,²⁸⁴ en tanto que la corriente del liberalismo clásico doctrinario desaparece, por lo menos de la esfera política oficial.²⁸⁵ Cabe señalarse que fue en este mismo contexto en que se inició el debate en 1895 en torno a la reforma del artículo 23 de la Constitución que extendió la pena capital al delito de *plagio*, lo cual significó no sólo la derrota del sector de la minoría que antes se había opuesto tenazmente a esta extensión en las leyes de suspensión, sino de aquellos liberales del constituyente del 57 que propugnaron por la abolición definitiva de la pena de muerte.²⁸⁶

²⁸⁴ Hale A. *La transformación del liberalismo en México...* *op. cit.*, pp. 173-174.

²⁸⁵ Como señala Hale, si bien el liberalismo doctrinario siguió vivo después de 1893, ésta pasó a ser “cada vez más clandestina y revolucionaria”, en las que sus preceptos clásicos pasaron a ser retomados por las “nuevas doctrinas del radicalismo social”. *Ibid.*, p. 204. No hay que olvidar sin embargo, que aunque el liberalismo doctrinario haya perdido presencia en la esfera política oficial, no fue así en la legislación, que como señala Speckman, siguieron conservando un carácter liberal que rindió a fines propios de legitimación del poder. De manera más amplia como expresa esta autora, “el régimen porfirista adoptó las leyes, las instituciones, la lucha, los héroes y los símbolos liberales como propios y que servían para legitimarlo”. Speckman Guerra. *Crimen y Castigo...* *op. cit.*, p. 112.

²⁸⁶ Paradójicamente, aún la Constitución vigente conserva intacto los términos del artículo 23 constitucional que fue reformado en 1901.

Es así, como estas nuevas connotaciones de orden político, económico y los cambios mismos que se dieron en el mismo pensamiento liberal de finales del siglo XIX, dieron un cariz diferente a las últimas leyes de suspensión de garantías contra bandidos, lo cual por demás, en vista del reducido número de leyes que se dictaron nos lleva a cuestionar necesariamente sobre el uso discrecional e indiscriminado de las facultades extraordinarias que generalmente se le han atribuido al régimen de Porfirio Díaz.

En este sentido, sin desconocer la importancia que ejercieron los cambios de orden económico y político en la disminución del fenómeno del bandolerismo, —que no la total desaparición de la inseguridad en los caminos y poblados—, cabría preguntarse ¿si además de la reducción que se observó en la implementación de las leyes de suspensión de garantías, fueron sustituidas por la utilización de otros mecanismos informales como la tan denunciada ley de fuga? Y de ser así, ¿bajo qué autoridades estuvo la responsabilidad de aplicar dichas penas?

Ya Vanderwood en su estudio sobre la Policía Rural ha apuntado, que en la mayoría de los casos que fueron denunciadas dichas prácticas, la responsabilidad de su aplicación recayó principalmente en las fuerzas estatales y locales que denominadas “acordadas” y también “rurales”, obedecieron a las órdenes inmediatas de los jefes políticos.

Desde esta perspectiva creemos que un análisis sobre la práctica de la ley de fuga tan denunciada en el régimen porfiriano, podría corroborar la tesis de Vanderwood, así como la pregunta que surge de este trabajo, en el sentido de si estas prácticas terminaron por institucionalizarse y sustituyeron en efecto, la implementación de las leyes de suspensión de garantías contra bandidos.

**ANEXO 1. COMPARATIVO ENTRA LA GUARDIA DE SEGURIDAD Y LA POLICIA RURAL.
REGLAMENTOS**

Guardia de Seguridad (Lafragua) 1857	Policía Rural (Juárez) 1861
<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos: Conservar la tranquilidad pública Proteger las personas y las propiedades Cuidar el orden en las poblaciones Vigilar los caminos Prevenir los delitos Perseguir a los malhechores y vagos Auxiliar a las autoridades en la ejecución de las leyes Escortar los caudales públicos (art. 2º) • Organización: <ul style="list-style-type: none"> - Se formará de batallones y escuadrones de caballería (llevarán el nombre del Estado, Distrito o Territorio); se dividirán en compañías (según los lugares) y se subdividirán en escuadrones (Art. 3º) - La fuerza de los batallones y escuadrones, será la que los gobernadores del Estado ó Distrito y jefes políticos de los Territorio consideren necesaria, con aprobación del gobierno (Art. 4º) - El gobierno supremo designará la fuerza total de la guardia: los gobernadores de los Estados y Distrito y los jefes políticos de los Territorios, propondrán al gobierno los arbitrios bastantes para atenderla (Art.9º) - Los gobernadores de los Estados y Distrito y los jefes políticos de los Territorios reglamentarían el servicio que deba hacer la guardia de seguridad en el interior de las poblaciones... (Art. 74) - La guardia estaría sujeta a la ordenanza y a las leyes militares en todo lo concerniente al servicio; y a las leyes y autoridades civiles en todo lo relativo a los actos comunes y a la vida privada. - Tiempo de servicio: 2 años (sargentos, cabos y soldados) • Dependencia: <ul style="list-style-type: none"> - Depende del Ministerio de Gobernación (Art. 17). - Sujeta directamente a las disposiciones del Gobierno y pagada por él (caminos generales, presidios y conducción de caudales). Distrito y Territorios (Art. 18) - Gobiernos estatales (ciudades, pueblos, caminos particulares, conducción de presos). Pagada por las rentas estatales. - El ministerio de la Guerra podrá arreglar la organización militar de la guardia, su instrucción, equipo y armamento. Expedirá las órdenes 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos: Exclusivamente para la seguridad de los caminos. (art. 1º) • Organización: <ul style="list-style-type: none"> - La establece el Gobierno. Así se dividirán en tres compañías de 75 hombres, compuestas de 5 escuadras de 15. Cada compañía estará mandada por un cabo 1º y cada escuadra por un cabo 2º. (Art. 2º) - Los nombramientos de comandantes y pagadores los hará el Gobierno (Art. 4º), quien podrá removerlos (Art. 5º) - Los comandantes nombrarán a los cabos primeros y segundos y soldados, éstos últimos por medio de avisos en los periódicos. Podrán remover entre sus subordinados a los policías y cabos segundos - El armamento, vestuario, equipo y caballos, serán propiedad de cada individuo (Art. 6º) - El Ministerio de la Guerra puede aumentar o disminuir estos cuerpos, variar su residencia, remover a cualesquiera de sus empleados, y encomendarles el servicio que las atenciones públicas demanden. (Art. 14) • Dependencia: Estarían a las órdenes inmediatas del Ministerio de la Guerra (Art. 7º)

<p>correspondientes por conducto del de gobernación. (Art. 19)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los gobernadores de los Estados, el del Distrito y los jefes políticos de los Territorios nombrarán a los oficiales que dependan de ellos con aprobación del gobierno supremo. (26) - Los gobernadores de Estado y Distrito distribuirán las fuerzas que compongan la guardia que les esté subordinada, como lo crean conveniente, procurando que todos lo pueblos tengan la necesaria. <ul style="list-style-type: none"> • Disciplina: <ul style="list-style-type: none"> - Siendo la guardia de seguridad la que inmediatamente está encargada de la defensa de las personas y de las propiedades, observará con escrupulosa exactitud los preceptos de las ordenanzas militares en todo lo relativo al servicio. (Art. 36) <ul style="list-style-type: none"> • Reclutamiento: <ul style="list-style-type: none"> - Ciudadanos voluntarios y todo soldado que quisiera pertenecer a ella. - Ser mayor de 21 años y menor de 50, y tener la estatura que se exige para el ejército. - Saber leer y escribir. - Haber tenido buena y honorífica licencia habiendo servido al ejército. - Justificar buena conducta con certificado de sus jefes, si ha servido antes, ó del alcalde y párroco de su demarcación. <ul style="list-style-type: none"> • Obligaciones y funciones: <p>Todo individuo de la guardia tiene la obligación de obedecer al gobierno del Estado y a sus delegados, cuando requiera la intervención de esta fuerza.. (Art. 48)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Obediencia estricta a la autoridad (Art. 49) - Cooperar al sostenimiento del orden público (Art. 50) - Conducción periódica de presos (Art. 56) - Observancia de las leyes y disposiciones relativas: <ul style="list-style-type: none"> * A los caminos y peajes * Conservación de montes y bosques del Estado, de los pueblos y particulares * Conservación pastos vecinales y de todas las propiedades (Art. 57) - Además: (Art. 58) * Tomar noticia de la perpetración de cualquier delito * Recoger vagamundos; fugados de las cárceles; desertores del ejército * Perseguir y detener delincuentes * Formar primeras diligencias para la averiguación del delito. - Funciones de prevención (Art. 62-66) 	<ul style="list-style-type: none"> • Reclutamiento: <ul style="list-style-type: none"> - Ciudadanos voluntarios <ul style="list-style-type: none"> • Obligaciones y funciones: <p>Auxiliar a las autoridades locales, por disposición del Ministerio de Guerra, siempre que éstos los solicitaran. (Art. 7º)</p>
---	---

<ul style="list-style-type: none">• Disposiciones generales del servicio en los caminos: <p>- Al perseguir y aprehender a los malhechores, la guardia de seguridad evitará en cuanto le fuere posible matarles o herirles. Una vez aprehendidos, les pondrá a disposición de la autoridad competente (Art. 96)</p>	<ul style="list-style-type: none">• Disposiciones generales del servicio en los caminos: <p>- Los ladrones que se aprehendieren, se juzgarán según la circular de 12 de Marzo de 1861 (Art. 8º).*</p>
---	--

ANEXO 2. Proyecto de ley contra ladrones y plagiarios presentado por José María Iglesias.

Diciembre 18 de 1868.

Art. 1º. La partida de \$433,260 señalada en la ley de presupuesto de egresos de 10 de Mayo último, para 4 cuerpos de policía rural, se amplía hasta la suma de 500.000 pesos, por el tiempo que falta hasta la conclusión del presente año económico.

Art. 2º. Se faculta al gobierno para dar la los cuerpos de policía rural que de él dependan, la organización que tuviere por conveniente, siempre que el gasto respectivo no exceda de la cantidad señalada en el artículo anterior.

Art. 3º. El gobierno de cada Estado sostendrá las fuerzas rurales necesarias para cuidar de la seguridad pública en su respectivo territorio. En el caso de falta de cumplimiento de tan apremiante obligación, y en el de que por tal motivo, llegase algún Estado a encontrarse en completa inseguridad, quedará sujeto a que el congreso de la Unión lo declare en sitio, a fin que el gobierno general pueda emplear las medidas necesarias para restablecer allí la seguridad pública.

Art. 4º. La policía de los caminos y despoblados quedará, en adelante, en toda la extensión de la república, al cargo de todas las autoridades políticas y ciudadanos, sin excusa alguna.

Art. 5º. Se establece esta policía bajo las bases siguientes:

- I. Libertad completa para todo ciudadano, de portar armas.
- II. Obligación de los hacendados, dueños, encargados de ranchos y fincas de campo, de dar aviso oportuno a las autoridades, de los desconocidos que se encontraren en las haciendas y ranchos de su encargo o propiedad.
- III. Libertad de reunión para todos los ciudadanos en ejercicio de sus derechos, no solo con el fin de acordar entre sí los medios para la persecución de los bandidos, sino también para verificar esta misma persecución.
- IV. Obligación de todo ciudadano de presentarse al llamamiento de las autoridades, y prestarles auxilio en la persecución de los bandidos.

Art. 6º. Todo dueño o encargado de alguna hacienda o rancho, está obligado a cuidar, hasta donde le sea posible, de que no se cometan plagios o robos en las haciendas o ranchos de su propiedad o encargo, bajo la pena de 20 a 200 pesos de multa, siempre que hubiere habido por su parte falta de vigilancia. Los ofendidos tendrán en este caso acción civil.

Art. 7º. Los encargados o dueños de haciendas o ranchos, darán aviso a las autoridades políticas de las tres poblaciones más inmediatas, de los plagiarios y demás forajidos que se encontraren en los ranchos y haciendas de su encargo o propiedad, sin excusa alguna, y aun cuando los criminales expresados no hayan cometido desafueros en la hacienda o rancho. La falta de cumplimiento de lo prevenido en este artículo, se castigará con una multa de 50 a 400 pesos, o prisión de 15 días hasta dos meses, sin perjuicio de la complicidad en que

podrá incurrir el dueño o encargado, cuando no diere, por malicia, el aviso de que haba este artículo.

Art. 8°. Todos los habitantes del campo podrán reunirse y armarse para perseguir a los bandidos, acordando entre sí los medios más eficaces para verificar esta persecución, sin más requisito que el de dar aviso a la autoridad de su jurisdicción. Las autoridades que pongan obstáculo, sin fundamento legal, como el trastorno del orden público u otro semejante, al ejercicio de este derecho, sufrirán, por primera vez, una multa de 25 a 100 pesos; por segunda, una multa de 50 a 200 pesos, y dos meses de suspensión; y una multa de 100 a 400 pesos, y destitución del encargo, por tercera.

Art. 9°. Si en la persecución de los bandidos que los ciudadanos practicasen con arreglo a esta ley, resultare herido o muerto alguno de los perseguidos, ni el matador ni sus compañeros serán responsables del homicidio o heridas.

Art. 10. Los dueños o encargos de haciendas o ranchos, están obligados a dar aviso a la autoridad política de su jurisdicción, además del que habla el art. 7°, los días 1° y 15 de cada mes, de las novedades relativas a puntos de seguridad pública, ocurridas en la hacienda o rancho de su pertenencia o encargo. La falta de cumplimiento a lo prevenido en este artículo, se castigará con una multa de 10 a 25 pesos.

Art. 11. Luego que alguna autoridad reciba el aviso de que habla el art. 7°, anotará la hora en que lo recibe, y en defecto de fuerza pública suficiente, convocará el número de vecinos que creyere necesario, saliendo inmediatamente con ellos en persecución de los bandidos, y anotando también la hora de su salida. Los vecinos que no ocurriesen desde luego al llamamiento de la autoridad, sufrirán una multa de 5 a 25 pesos, pudiendo solamente servir de excusa la ausencia o la enfermedad justificada.

Art. 12. Son preferibles para el caso de que habla el artículo anterior, los vecinos que tuvieren caballo; y solo en su defecto podrá llamar la autoridad a los que no lo tuvieren.

Art. 13. Los dueños o encargados de las fincas de campo, además de los avisos de que habla esta ley, están obligados a perseguir a los bandidos tan luego como tengan noticia de que se encuentran en terrenos de la finca, con la gente que tuvieren disponible, la cual deberá prestar sus auxilios, en los mismo términos y bajo las mismas penas de que habla el art. 11. Dichos dueños o encargados recibirán del gobierno respectivo, el nombramiento de jefes de la gente disponible en las fincas de su encargo o propiedad; y los que no cumplieren con lo prevenido en este artículo, sufrirán una multa de 20 a 200 pesos, o prisión de 15 días a un mes.

Art. 14. Si hubiesen huido los bandidos a la llegada de la autoridad política del lugar, practicará ésta una información acerca de los puntos siguientes: 1°, si los malhechores han recibido aviso de que se les persigue, y de quién lo han recibido; 2°, si las noticias enviadas a las autoridades, de parte del encargado o dueño de la finca de campo, son exactas y oportunas. En el caso de que resultare de esta averiguación, que el encargado o dueño, o los vecinos dieron aviso a los facinerosos, remitirá a los responsables a los jueces ordinarios, con una copia de las diligencias practicadas, para que se sustancie su delito de complicidad;

y por la misma averiguación se comprende que hubo falta de eficacia y exactitud en las noticias recibidas, por descuido del encargado o dueño de la finca de campo, sufrirá éste las penas de que habla el art. 7º de esta ley.

Art. 15. Toda fuerza pública, ya sea de guardia nacional, del ejército o de policía de la federación o de los Estados, requerida que fuere por la autoridad política del algún lugar, para la persecución de los ladrones y plagiarios, debe prestarle en el acto los auxilios necesarios, sin excusa alguna, pena de destitución para el jefe de la fuerza requerida.

Art. 16. Queda suspensa la garantía de que habla la primera fracción del art. 19 de la constitución federal, para los ladrones y plagiarios, sus cómplices y aun los simples sospechosos de robo o plagio.

Art. 17. Se declara que, entre los casos a que es aplicable todavía la pena de muerte, conforme al art. 23 de la constitución, se cuenta el de los plagios.

Art. 18. Se declara vigente el decreto de 3 de junio de 1861.

Art. 19. La suspensión de las garantías individuales, respecto de los delitos de robo y de plagio, durará hasta el 1º de Enero de 1870.

ANEXO 3. Proyecto reformado por las comisiones unidas de gobernación y puntos constitucionales el 13 de enero de 1869

Art. 1°. La partida de \$433,260 señalados en la ley de presupuesto de egresos de 30 de Mayo último para cuatro cuerpos de policía rural, se amplía hasta la suma de \$500.000 por el tiempo que falta hasta la conclusión del presente año económico.

Art. 2°. Quedan suspensas, exclusivamente para los ladrones y plagiarios, las garantías de que habla la parte 1ª del artículo 19 y los artículos 20 y 21 de la constitución federal.

Art. 3°. Entre los casos a que el artículo 23 de la constitución aplica la pena de muerte, está comprendido el plagio.

Art. 4°. Están vigentes el decreto de 3 de Junio de 1861 contra ladrones.

Art. 5°. Se autoriza al ejecutivo para que, en virtud de los artículos anteriores y dentro de los límites que ellos marcan, dicte todas las medidas que juzgue necesarias contra plagiarios y ladrones, a fin de restablecer la seguridad en la república.

Art. 6°. La suspensión a que se refiere el art. 2° y la autorización que por el art. 5° se da al Ejecutivo, durarán hasta el 31 de Diciembre de 1869.

Fernández – Cañedo – G. Valle – Montes – Dondé. (Zarco solo suscribe el art. 1° de este dictamen, estando en contra de los demás)

ANEXO 4. Ley del 13 de abril de 1869

Art. 1º. Quedan suspensas, exclusivamente para los salteadores y plagiarios, las garantías de que habla la parte 1ª del artículo 13, la 1ª parte del art. 19 y los artículos 20 y 21 de la constitución federal.

Art. 2º. Entre los casos a que el artículo 23 de la constitución aplica la pena de muerte, está comprendido el plagio.

Art. 3º. Están vigentes la circular de 12 de Marzo de 1861 contra salteadores, y el decreto de 3 de Junio de 1861 contra plagiarios, debiendo aplicarse sin alteración a los cogidos infraganti. Los salteadores y plagiarios no cogidos infraganti, serán juzgados sumaria y verbalmente, conforme a la citada circular, por las autoridades cuyos agentes hayan hecho la aprehensión, bien sean las autoridades políticas de los distritos o los jefes militares de la federación o de los Estados. El término del juicio no podrá exceder en ningún caso del plazo perentorio e improrrogable de tres días, durante los cuales podrán los procesados presentar las pruebas y defensas que a su derecho convengan. Dentro de dicho término se pronunciará sentencia sin admitir recurso de ninguna clase.

Art. 4º. Se autoriza al ejecutivo para que, en virtud de los artículos anteriores y dentro de los límites que ellos marcan, dicte todas las medidas que juzgue necesarias contra plagiarios y salteadores, a fin de restablecer la seguridad en la república.

Art. 5º. La suspensión a que se refiere el art. 1º y la autorización que por el art. 4º se da al Ejecutivo, durarán hasta el 10 de Abril de 1870.

ANEXO 5. Reglamento del 30 de abril de 1869.

Art. 1º. Para que las autoridades políticas de los Estados, que es a las que incumbe el ejercicio de la policía de seguridad en poblado y despoblado, dentro de su demarcación respectiva, puedan dar más eficazmente cumplimiento á esta obligación en lo relativo a salteadores y plagiarios, les prestarán el auxilio que fuere necesario los habitantes todos de la República, en los términos que se expresan a continuación.

Art. 2º. Con el objeto de que todos los habitantes de la nación puedan cooperar al restablecimiento de la seguridad pública, se les dejará enteramente expedida la libertad de portar, sin necesidad de licencia especial, armas que no estén prohibidas por la ley,

Art. 3º. Los habitantes de cualquier lugar de la República tendrán la facultad de reunirse para perseguir a los bandidos que hayan cometido, o estén amagando cometer, algún asalto ó plagio, sin más requisito que el de dar aviso á la autoridad respectiva de su jurisdicción, la cual tomará el mando de la gente que se reúna con tal objeto, ó designará persona que sirva de jefe.

Art. 4º. Los que formen la expedición tendrán capacidad para obrar en la persecución de los bandidos, con el carácter de fuerza pública, organizada válida y legalmente.

Art. 5º. Como la falta de avisos oportunos para la pronta y eficaz persecución de los bandidos, tendría notoriamente el carácter de una receptación o complicidad punible por parte de los dueños o encargados de fincas de campo, se les impone la obligación de dar tales avisos de manera que fijan los artículos que siguen.

Art. 6º. Los dueños o encargados de haciendas ó ranchos, dueños darán aviso oportuno a la autoridad política de su jurisdicción, de desconocidos que se encontraren en las fincas de campo de su encargo ó propiedad. Por cada vez que dejaren de dar tal aviso, la autoridad respectiva les podrá imponer una multa de 5 a 25 pesos, y en defecto de pago, prisión de 3 a 5 días.

Art. 7º. Los dueños ó encargados de haciendas ó ranchos darán aviso a la autoridad política de la población más inmediata, de los notados de plagiarios o salteadores que se encontraren en las fincas de campo de su encargo ó propiedad, sin excusa alguna, y aun cuando los bandidos no hayan cometido desafueros en dichas fincas. La falta de cumplimiento de lo prevenido en este artículo, podrá castigarse con una multa de 10 a 200 pesos, ó en su defecto, prisión de 5 a 30 días, sin perjuicio del castigo correspondiente á la complicidad en que podrá incurrir el dueño o encargo, cuando no diere por malicia el aviso.

Art. 8º. Los dueños o encargados de haciendas ó ranchos darán aviso a la autoridad política de su jurisdicción, los días 1º y 16 de cada mes, de las novedades relativas a puntos de seguridad pública, ocurridas en la hacienda ó rancho de su pertenencia ó encargo. La falta de cumplimiento de esta prevención podrá castigarse por cada vez que se cometiere, con una multa de 10 a 25 pesos, ó prisión de 2 á 5 días, en su defecto.

Art. 9°. Comprendiéndose entre las obligaciones que impone á los mexicanos el art. 31 de la Constitución Federal, la de defender el territorio, el honor, los derechos e intereses de su patria; y comprendiéndose entre las obligaciones que impone a los extranjeros el art. 33 del mismo código, la de obedecer las leyes del país, se impone a los habitantes todos de la República, la obligación de presentarse al llamamiento de las autoridades, y de prestarles auxilio en la persecución de los bandidos.

Art. 10°. Los vecinos de las poblaciones que no ocurrieren desde luego al llamamiento de la autoridad, podrán ser castigados, cada vez que cometieren la falta, con una multa de 5 a 25 pesos, ó en su defecto, de 2 a 5 días de prisión, pudiendo solamente servirlos de excusa, la ausencia, la enfermedad justificada ó impedimento por servicio público.

Art. 11°. Los dueños o encargados de las fincas de campo están obligados, por sí o por persona de confianza, á perseguir a los bandidos, tan luego como tengan noticia de que se encuentran en terrenos de dichas fincas, con la gente que tuvieren disponible, la cual deberá prestar sus auxilios en los términos y bajo las mismas penas de que habla el artículo anterior. Dicho dueño o encargado serán considerados como jefes natos de la gente disponible en las fincas de su encargo ó propiedad; y los que no cumplieren con lo que se previene en este artículo, podrán ser castigados con una multa de 20 a 200 pesos, ó en su defecto, prisión de 5 a 30 días, que les podrá imponer la autoridad política de su jurisdicción, previa la averiguación correspondiente.

Art. 12°. A fin de que por parte de las autoridades sea eficaz, la persecución del bandidaje, se les imponen las siguientes obligaciones especiales.

Art. 13°. Las autoridades que pongan obstáculo, sin fundamento legal, como el trastorno del orden público ú otro semejante, al ejercicio del derecho y de las facultades especificadas en los arts. 2°, 3° y 4° de estas disposiciones, incurrirán por primera vez en una multa de 40 a 100 pesos, y en una de 80 a 200 pesos por cada una de las veces siguientes. Estas penas les podrán se impuestas por su inmediato superior.

Art. 14. Luego que la autoridad respectiva reciba el aviso de que habla el art. 7° de estas disposiciones, anotará la hora en que lo reciba, y en su defecto de fuerza pública suficiente, convocará el número de vecinos que creyere necesario, saliendo inmediatamente con ellos en persecución de los bandidos, ó nombrando jefe de su confianza que vaya en su lugar, y anotando también la hora de su salida. De ambas anotaciones enviará copia certificada a su inmediato superior, el cual le podrá imponer una multa de 20 a 200 pesos, en caso de que no se haya salido oportunamente en persecución de los bandidos. Por la falta de remisión de las anotaciones, podrá imponerse una multa de 5 a 25 pesos.

Art. 15. Si hubieran huido los bandidos a la llegada de la autoridad pública respectiva, practicará ésta una información acerca de estos dos puntos: primero, si los malhechores han recibido aviso de que se les perseguía y de quién lo ha recibido; segundo, si las noticias enviadas a la autoridad de parte del encargado o dueño de la finca de campo, han sido exactas y oportunas. En el caso de que resultare de esta averiguación, que el encargado, ó dueño, ó los vecinos, dieron aviso a los fascinosos, remitirá las responsables a los jueces ordinarios con una copia de las diligencias practicadas, para que se sustancie su delito de

complicidad. Si de la misma averiguación resultare que hubo falta de eficacia o exactitud en las noticias recibidas, por descuido del encargado o dueño de la finca de campo, se podrán imponer á éste las penas de que habla el art. 7 de estas disposiciones.

Art. 16. Siempre que ocurriere algún caso de plagio ó robo con asalto, las autoridades políticas de los distritos darán conocimiento del caso á los gobernadores de los Estados. Por la falta de cumplimiento de esta obligación, se les podrá imponer una multa de 5 a 25 pesos.

Art. 17. Toda fuerza pública, ya sea de guardia nacional, del ejército ó de la policía de la federación, o de los Estados, requerida que fuere por la autoridad política de algún lugar para la persecución de los salteadores y plagiarios, debe prestarle en el acto los auxilios necesarios, sin excusa alguna, siendo caso de grave responsabilidad para el jefe de la fuerza requerida, si no lo hiciere.

Art. 18. Habiéndose hecho extensiva a los plagiarios no cogidos infraganti la circular de 12 de marzo de 1861, se estimará como prueba suficiente contra dichos plagiarios, que las declaraciones de dos personas idóneas y de conocida probidad estén conformes en la culpabilidad del procesado.

Art. 19. Serán casos de grave responsabilidad, que deberá hacerse efectiva, conforme a las leyes:

I. Excederse del plazo de 3 días, durante los cuales podrán los procesados presentar las pruebas y defensas que a su derecho convengan, para pronunciar la sentencia respectiva.

II. Dejar de cumplir dicha sentencia, cualquiera que sea el recurso interpuesto contra ella.

III. Proceder contra los procesados, sin permitirles, dentro del término perentorio que se les concede, la presentación de sus pruebas y defensas.

IV. Condenarlos, sin la prueba requerida por la circular de 12 de marzo de 1861.

V. Ejecutar sin previo juicio á los salteadores ó plagiarios no cogidos infraganti.

VI. Atentar contra las garantías individuales de los que no fueren salteadores y plagiarios.

ANEXO 6. Cuadro comparativo de las posiciones asumidas en torno a las leyes de suspensión de garantías contra bandidos.

<p style="text-align: center;">Minoría</p> <p style="text-align: center;">Inconstitucionalidad de la ley</p>	<p style="text-align: center;">Mayoría</p> <p style="text-align: center;">Constitucionalidad de la ley</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Según este sector, la ley se alejaba del principio de observancia de la Constitución de 1857, lo cual hacía permanente la “dictadura”. Al Ejecutivo se le debía dar lo que necesitaba para fortalecer su autoridad y hacer efectiva la seguridad pública, pero no mediante facultades extraordinarias y suspensión de garantías, sino mediante los límites que establecía la misma Constitución. • El Congreso no tenía competencia para suspender las garantías individuales • Violaba las garantías individuales: como el derecho a la vida y el derecho de la defensa. Hacen énfasis en los derechos del individuo. • Se debía robustecer la administración de la justicia, la institución de los jurados así como fortalecer las fuerzas establecidas para perseguir estos delitos, como la policía rural, las gendarmerías estatales, e incluso el Ejército. • Las autoridades políticas y militares no eran las competentes para juzgar y sancionar estos delitos, sino las autoridades judiciales. • Las leyes constituían un peligro para que se cometieran abusos por parte de dichas autoridades, así como del gobierno federal para emplearla en contra de los adversarios políticos, máxime en tiempos electorales. • El robo y el plagio no constituían delitos que pusieran en grave peligro a la sociedad, por ello insistían en considerarlos como delitos del orden común. • Propugnaron por la abolición total de la pena de muerte y el establecimiento de un sistema judicial y penitenciario. Sin embargo al darse estas condiciones, presionaron para que se estableciera un mecanismo de graduación de las penas, tal como lo establecía el Código Penal del Distrito Federal y Baja California. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se alejaba del principio de dicha observancia, pues se apegaba a los preceptos que la misma Constitución establecía. Era legítimo robustecer la autoridad del Ejecutivo mediante las facultades extraordinarias y suspensión de garantías, cuando lo determinara necesario, pues así lo establecía la Constitución. • El Congreso sí tenía dicha competencia, la cual esta estipulada en la Constitución. • Los bandidos al cometer los delitos de robo y plagio, violentaban las garantías de la sociedad. Luego entonces, su represión mediante estas leyes, constituían el trato justo que merecían. • Precisamente el incremento de estos delitos se debía a la incapacidad de la administración de la justicia y a la impunidad de que gozaban los jurados, por ello se necesitaban leyes severas y expeditas que abreviaran los juicios y sentencias, además de la acción coordinada y eficaz de estas fuerzas para su represión. • Precisamente y derivado de lo anterior, eran estas autoridades las competentes para hacer efectiva la seguridad. • Las leyes no representaban el riesgo para tales abusos, pero en caso de ser así, no había más remedio que establecer un sistema de responsabilidades para aquellos que transgredieran las leyes. • El robo y el plagio constituían una amenaza a la existencia de la sociedad, por lo cual no podrían considerarse delitos comunes. • También se decían en contra de la pena de muerte, pero en tanto que no se estableciera una verdadera administración de justicia y el sistema penitenciario, debía permanecer esta pena como castigo. Sin embargo hubo consenso en la graduación de las penas.

<ul style="list-style-type: none">• Violaba la soberanía interior de los Estados, en cuanto a su competencia de calificación de los delitos.	<ul style="list-style-type: none">• No se violaba la soberanía. Las leyes debían ser generales en aras del principio de la igualdad. Aunque estaban a favor en que cada Estado viera la conveniencia o no de hacerlas aplicables en su jurisdicción.
--	--

TABLA 1. Gasto Militar Territorial y Gasto Federal Total

GASTO FEDERAL TERRITORIAL						
Gasto Militar Territorial						Total Federal General
Año Fiscal	Rurales	Policía del Distrito Federal	Gendarmería Territorios Federales	Guerra y Marina	Total Militar Territorial	
1867-1868	153,627	200,209	6,322	7,228,328	7,588,486	16,671,732
1868-1869	341,902	238,490		4,628,357	5,208,749	12,634,974
1869-1870	379,266	275,818		3,288,656	3,943,740	12,100,470
1870-1871	373,192	280,850		4,918,904	5,572,946	14,352,988
1871-1872	363,798	287,046		3,842,703	4,493,547	15,145,066
1872-1873	380,887	391,875		5,121,124	5,893,886	15,986,596
1873-1874	469,308	379,203		5,642,631	6,491,142	15,893,300
1874-1875	435,192	398,874		6,315,229	7,149,295	17,086,327
1875-1876	424,300	387,021		6,100,035	6,911,356	17,521,250
1876-1877	201,162	228,399		8,874,901	9,304,462	14,970,320
1877-1878	630,753	341,767		7,647,847	8,620,367	18,757,643
1878-1879	706,411	274,899		6,087,052	7,068,362	17,614,431
1879-1880	687,851	416,649		6,022,264	7,126,764	20,804,317
1880-1881	761,635	560,912		4,637,588	5,960,135	23,791,615
1881-1882	760,504	570,423		4,312,812	5,643,739	31,130,390
1882-1883	955,480	584,690		12,191,921	13,732,091	49,626,140
1883-1884	955,480	631,081		10,647,612	12,234,173	58,858,626
1884-1885	955,480	697,380		10,232,972	11,885,832	55,925,625
1885-1886	956,133	729,949	23,999	9,581,300	11,291,381	42,123,086
1886-1887	910,276	730,511	42,432	8,156,409	9,839,628	42,192,477
1887-1888	910,276	803,511	35,079	11,754,895	13,503,761	61,270,496
1888-1889	999,914	829,845	35,079	9,431,179	11,296,017	79,771,144
1889-1890	910,272	943,236	37,579	7,899,311	9,790,398	80,877,827
1890-1891	999,314	906,485	37,579	7,696,060	9,639,438	67,497,871
1891-1892	1,379,506	907,291	37,819	7,580,612	9,905,228	47,493,197
1892-1893	1,379,556	919,711	42,820	7,929,283	10,271,370	54,884,150
1893-1894	1,328,127	917,755	30,080	7,732,137	10,008,099	54,433,063
1894-1895	960,248	993,082	42,868	7,336,310	9,332,508	56,891,237
1895-1896	960,726	919,994	69,227	7,876,580	9,826,527	49,097,829
1896-1897	960,726	1,042,111	42,788	7,365,227	9,410,852	50,063,141
1897-1898	960,726	1,028,270	61,213	8,142,904	10,193,113	54,099,662
1898-1899	1,044,142	1,342,472	100,391	8,940,984	11,427,989	56,567,670
1899-1900	1,009,751	1,230,985	93,784	10,392,070	12,726,590	58,011,108
1900-1901	1,009,751	1,523,957	119,127	11,152,662	13,805,497	64,853,981
1901-1902	1,009,751	1,643,130	137,651	10,037,533	12,828,065	64,602,821
1902-1903	1,030,118	2,020,847	144,878	13,186,812	16,382,655	73,185,238
1903-1904	1,063,876	2,374,233	148,686	12,370,758	15,957,553	79,534,570
1904-1905	1,225,371	1,743,476	149,962	12,672,783	15,791,592	89,370,862
1905-1906	1,300,462	3,038,482	149,962	11,934,600	16,423,506	88,993,693
1906-1907	1,423,109	3,063,726	169,467	12,298,929	16,955,231	109,611,615
1907-1908	1,747,002	3,224,708	168,469	13,321,405	18,461,584	108,139,235
1908-1909	1,800,106	3,438,582	174,928	14,286,639	19,700,255	118,217,330
1909-1910	1,811,583	2,492,373	168,928	15,552,637	20,025,521	111,898,525
1910-1911	2,202,644	3,252,950	168,928	15,179,295	20,803,817	125,487,800
TOTAL	41,229,694	49,207,258	2,440,045	387,550,250	480,427,247	2,318,041,438

Fuente: Anexo 2. Carmagnani, M. *Estado y Mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*

TABLA 2. Distribución Gasto Militar Territorial

<i>Distribución en % del Gasto Total Militar Territorial</i>				
<i>Año Fiscal</i>	<i>Rurales</i>	<i>Policía del Distrito Federal</i>	<i>Gendarmería Territorios Federales</i>	<i>Guerra y Marina</i>
1867-1868	2.02	2.64	0.08	95.25
1868-1869	6.56	4.58	0.00	88.86
1869-1870	9.62	6.99	0.00	83.39
1870-1871	6.70	5.04	0.00	88.26
1871-1872	8.10	6.39	0.00	85.52
1872-1873	6.46	6.65	0.00	86.89
1873-1874	7.23	5.84	0.00	86.93
1874-1875	6.09	5.58	0.00	88.33
1875-1876	6.14	5.60	0.00	88.26
1876-1877	2.16	2.45	0.00	95.38
1877-1878	7.32	3.96	0.00	88.72
1878-1879	9.99	3.89	0.00	86.12
1879-1880	9.65	5.85	0.00	84.50
1880-1881	12.78	9.41	0.00	77.81
1881-1882	13.48	10.11	0.00	76.42
1882-1883	6.96	4.26	0.00	88.78
1883-1884	7.81	5.16	0.00	87.03
1884-1885	8.04	5.87	0.00	86.09
1885-1886	8.47	6.46	0.21	84.85
1886-1887	9.25	7.42	0.43	82.89
1887-1888	6.74	5.95	0.26	87.05
1888-1889	8.85	7.35	0.31	83.49
1889-1890	9.30	9.63	0.38	80.68
1890-1891	10.37	9.40	0.39	79.84
1891-1892	13.93	9.16	0.38	76.53
1892-1893	13.43	8.95	0.42	77.20
1893-1894	13.27	9.17	0.30	77.26
1894-1895	10.29	10.64	0.46	78.61
1895-1896	9.78	9.36	0.70	80.16
1896-1897	10.21	11.07	0.45	78.26
1897-1898	9.43	10.09	0.60	79.89
1898-1899	9.14	11.75	0.88	78.24
1899-1900	7.93	9.67	0.74	81.66
1900-1901	7.31	11.04	0.86	80.78
1901-1902	7.87	12.81	1.07	78.25
1902-1903	6.29	12.34	0.88	80.49
1903-1904	6.67	14.88	0.93	77.52
1904-1905	7.76	11.04	0.95	80.25
1905-1906	7.92	18.50	0.91	72.67
1906-1907	8.39	18.07	1.00	72.54
1907-1908	9.46	17.47	0.91	72.16
1908-1909	9.14	17.45	0.89	72.52
1909-1910	9.05	12.45	0.84	77.66
1910-1911	10.59	15.64	0.81	72.96

TABLA 3. Distribución Gasto Militar Territorial vs Federal

<i>Distribución en % del Gasto Federal Territorial</i>				
<i>Rurales</i>	<i>Policía del Distrito Federal</i>	<i>Gendarmería Territorios Federales</i>	<i>Guerra y Marina</i>	<i>Total Militar Territorial</i>
0.92	1.20	0.04	43.36	45.52
2.71	1.89	0.00	36.63	41.22
3.13	2.28	0.00	27.18	32.59
2.60	1.96	0.00	34.27	38.83
2.40	1.90	0.00	25.37	29.67
2.38	2.45	0.00	32.03	36.87
2.95	2.39	0.00	35.50	40.84
2.55	2.33	0.00	36.96	41.84
2.42	2.21	0.00	34.82	39.45
1.34	1.53	0.00	59.28	62.15
3.36	1.82	0.00	40.77	45.96
4.01	1.56	0.00	34.56	40.13
3.31	2.00	0.00	28.95	34.26
3.20	2.36	0.00	19.49	25.05
2.44	1.83	0.00	13.85	18.13
1.93	1.18	0.00	24.57	27.67
1.62	1.07	0.00	18.09	20.79
1.71	1.25	0.00	18.30	21.25
2.27	1.73	0.06	22.75	26.81
2.16	1.73	0.10	19.33	23.32
1.49	1.31	0.06	19.19	22.04
1.25	1.04	0.04	11.82	14.16
1.13	1.17	0.05	9.77	12.11
1.48	1.34	0.06	11.40	14.28
2.90	1.91	0.08	15.96	20.86
2.51	1.68	0.08	14.45	18.71
2.44	1.69	0.06	14.20	18.39
1.69	1.75	0.08	12.90	16.40
1.96	1.87	0.14	16.04	20.01
1.92	2.08	0.09	14.71	18.80
1.78	1.90	0.11	15.05	18.84
1.85	2.37	0.18	15.81	20.20
1.74	2.12	0.16	17.91	21.94
1.56	2.35	0.18	17.20	21.29
1.56	2.54	0.21	15.54	19.86
1.41	2.76	0.20	18.02	22.39
1.34	2.99	0.19	15.55	20.06
1.37	1.95	0.17	14.18	17.67
1.46	3.41	0.17	13.41	18.45
1.30	2.80	0.15	11.22	15.47
1.62	2.98	0.16	12.32	17.07
1.52	2.91	0.15	12.09	16.66
1.62	2.23	0.15	13.90	17.90
1.76	2.59	0.13	12.10	16.58

Fuente: Anexo 2. Carmagnani, Marcello. *Estado y Mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*

Tabla 4. Comparación entre el presupuesto aprobado por el Congreso y el gasto real ejercido para la Policía rural

<i>Policía Rural</i>		
<i>Años</i>	<i>Presupuesto aprobado*</i>	<i>Gasto Ejercido**</i>
1861. Decreto 5 de mayo	433,260.00	
1867 - 1868	433,260.00	153,627.00
1869. Decr. 20 de enero	500,000.00	
1868 - 1869	500,000.00	341,902.00
1869 - 1870	500,000.00	379,266.00
1870 - 1871	500,000.00	373,192.00
1871-1872	500,000.00	363,798.00
1872 - 1873	500,000.00	380,887.00
1873-1874	500,000.00	469,308.00
1874-1875	485,713.80	435,192.00
1875 - 1876		424,300.00
1876-1877	485,713.80	201,162.00
1877 - 1878		630,753.00
1878 - 1879	849,708.80	706,411.00
1879 - 1880	858,292.00	687,851.00
1880 - 1881		761,635.00
1881 - 1882	860,932.00	760,504.00
1882 - 1883	955,480.00	955,480.00
1883 - 1884	955,480.00	955,480.00
1884 - 1885	955,480.00	955,480.00
1885 - 1886	956,133.50	956,133.50
1886 - 1887	910,276.35	910,276.35
1887 - 1888	910,276.35	910,276.35
1888 - 1889	910,276.35	999,914.00
1889 - 1890	910,276.35	910,272.00
1890 - 1891	910,276.35	999,314.00
1991 - 1892		1,379,506.00
1892 - 1893	910,276.35	1,379,556.00
1893 - 1894	910,276.35	1,328,127.00
1894 - 1895	960,248.10	960,248.00
1895 - 1896	960.726.25	960.726.25
1896 - 1897	960.726.25	960.726.25
1897 - 1898	960.726.25	960.726.25
1898 - 1899		1,044,142.00
1899 - 1900	1,009,751.50	1,009,751.50
1900 - 1901	1,009,751.50	1,009,751.50

Fuentes:

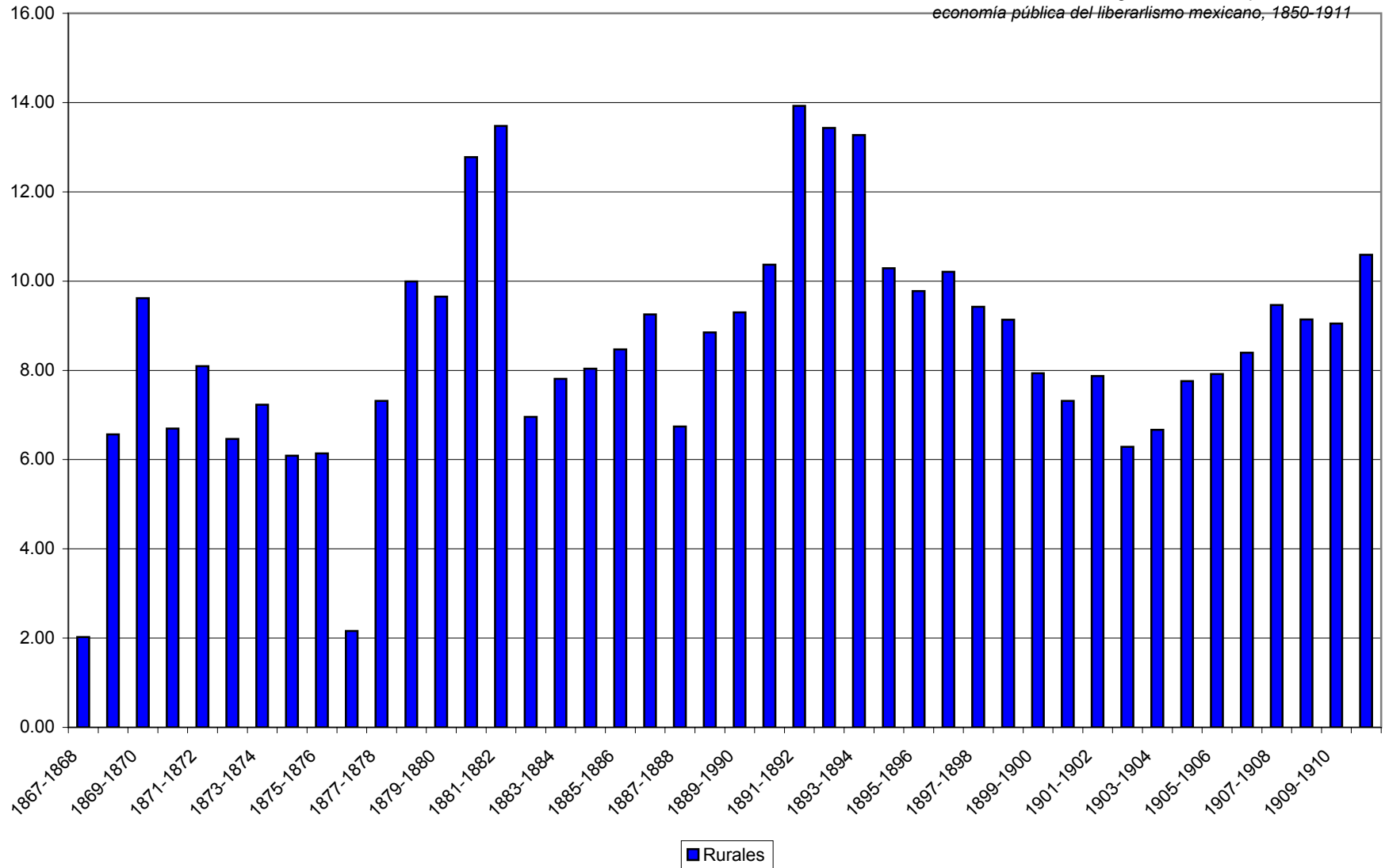
* Diarios de los Debates de la Cámara de Diputados 1867-1900;

Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa....* T VIII-XXXIII

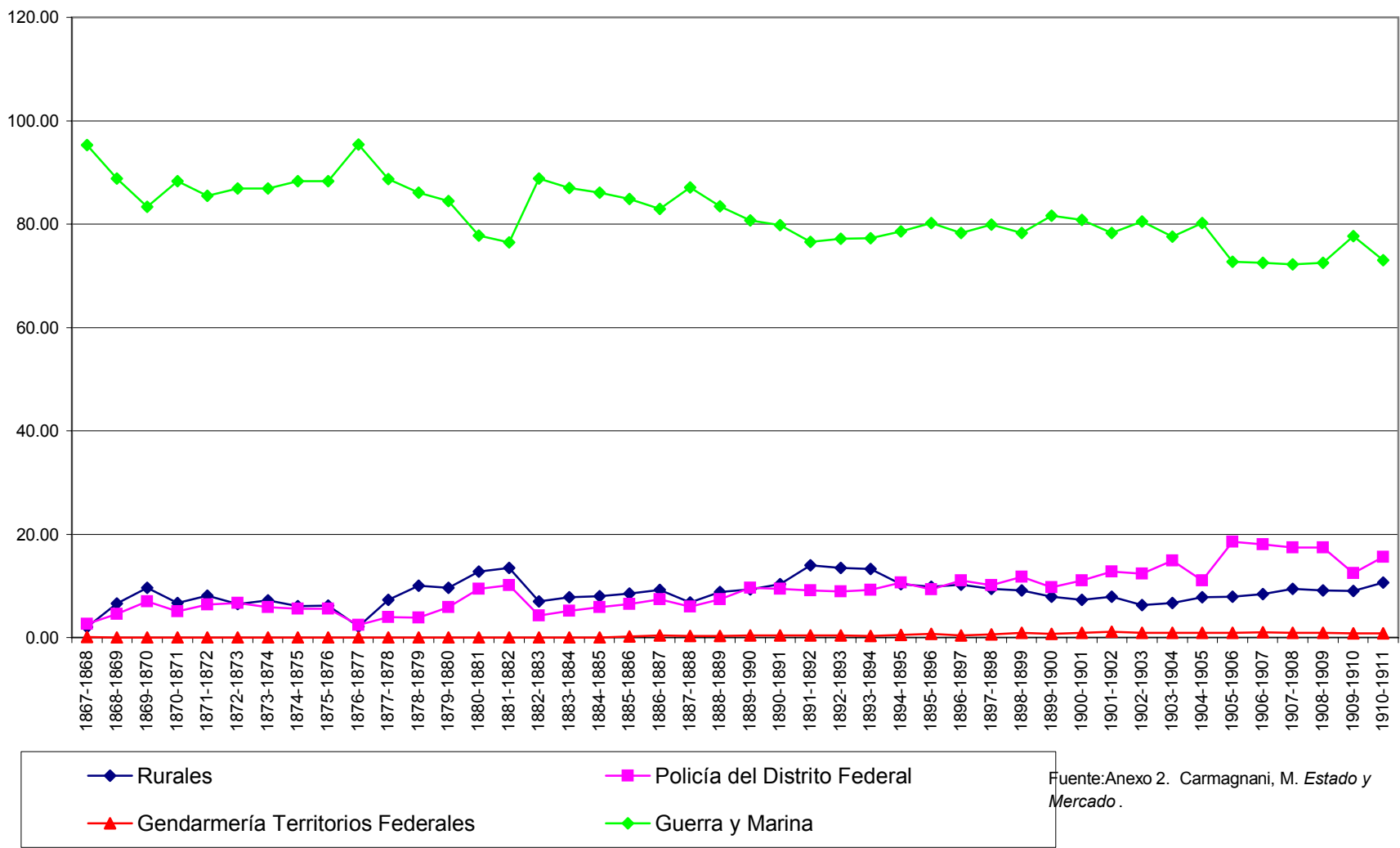
** Carmagnani, M. *Estado y Mercado...* (Anexo 2)

Gráfica 1. Distribución de Gasto en Rurales del Total Militar Territorial de 1867-1911

Fuente: Anexo 2. Carmagnani, M. *Estado y Mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*



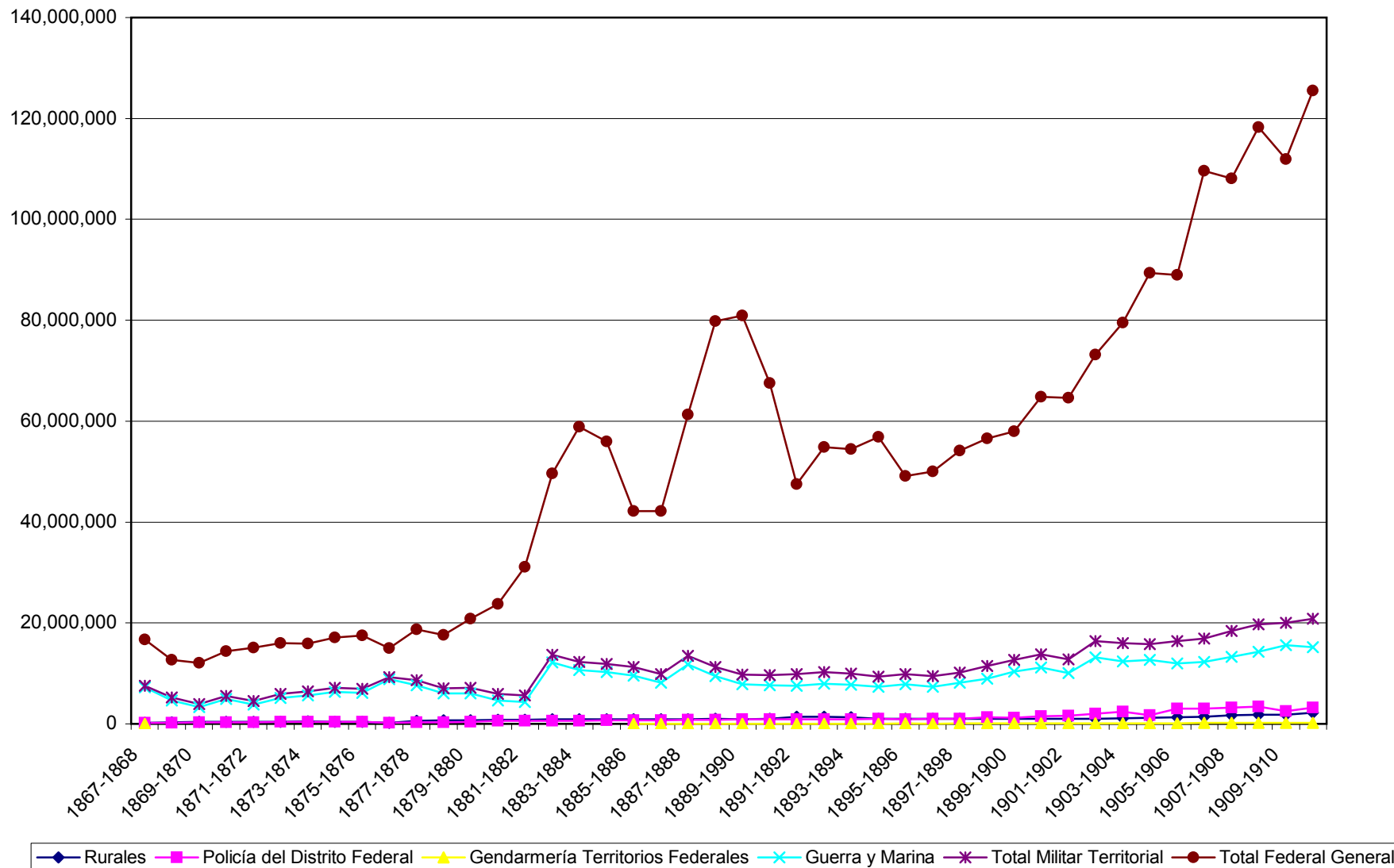
Gráfica 2 Gasto Militar Territorial de 1867-1911



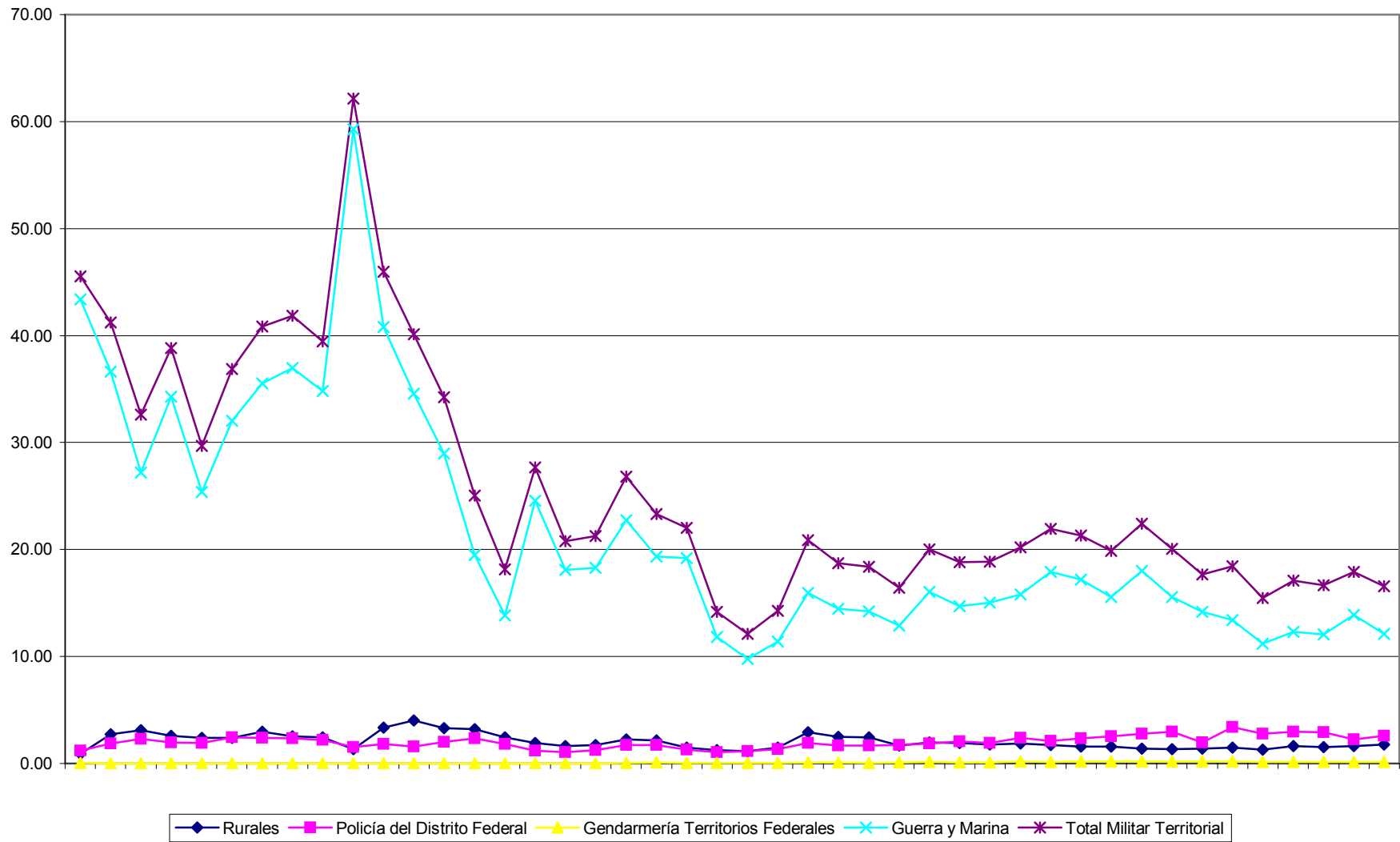
Fuente: Anexo 2. Carmagnani, M. *Estado y Mercado*.

Gráfica 2. Gasto Militar Territorial vs Gasto Federal de 1867-1911

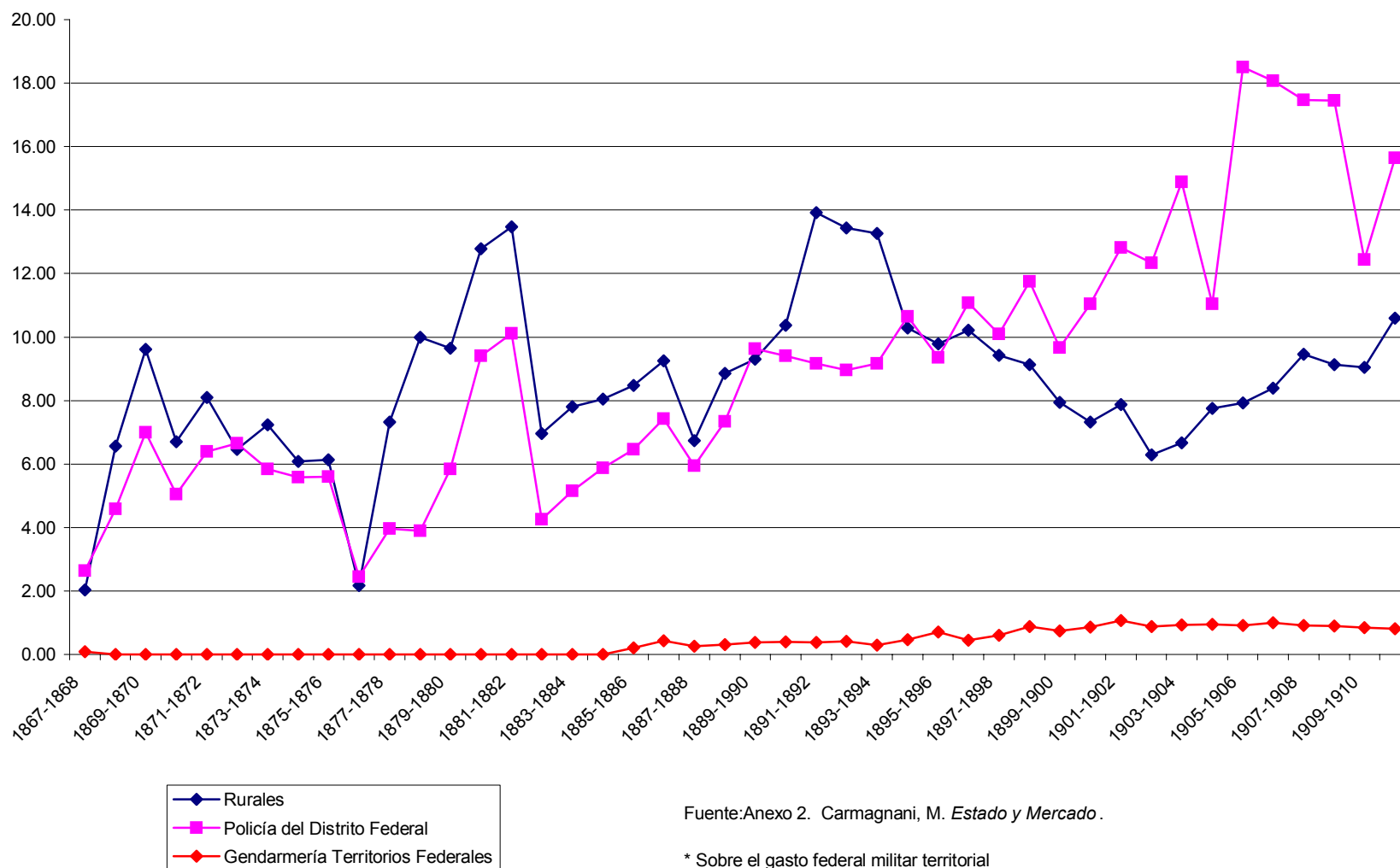
Fuente: Anexo 2. Carmagnani, Marcelo. Estado y Mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911



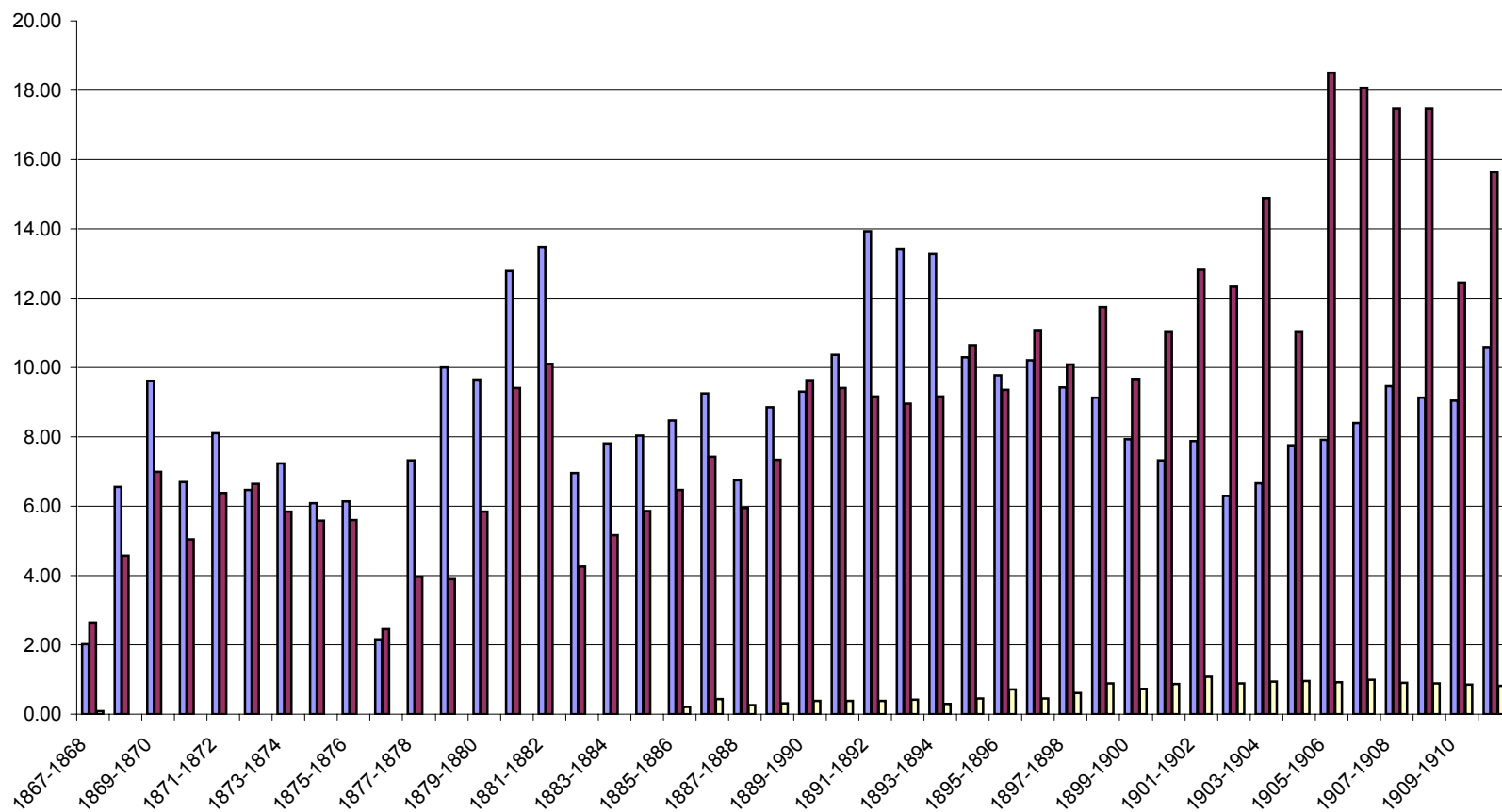
Gráfica 2a. Gasto militar territorial vs gasto federal de 1867-1911 (con base en el total Federal)



Grafica 3. Variación del Gasto en Rurales, Policía del Distrito Federal y Gendarmería Territorios Federales de 1867-1911*



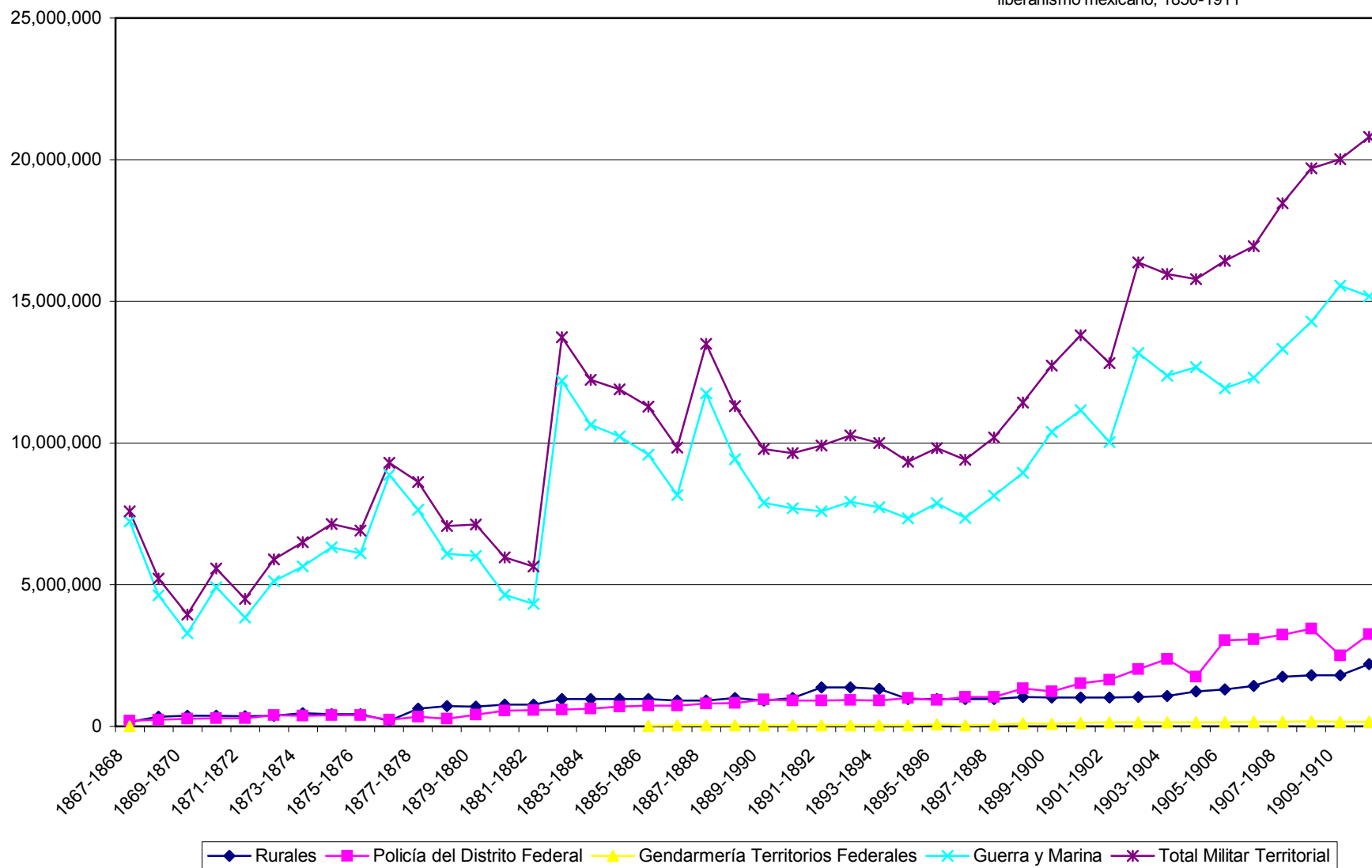
Gráfica 4. Variación del Gasto en Rurales, Policía del Distrito Federal y Gendarmería Territorios Federales de 1867-1911



Fuente: Anexo 2. Carmagnani, M. Estado y Mercado.

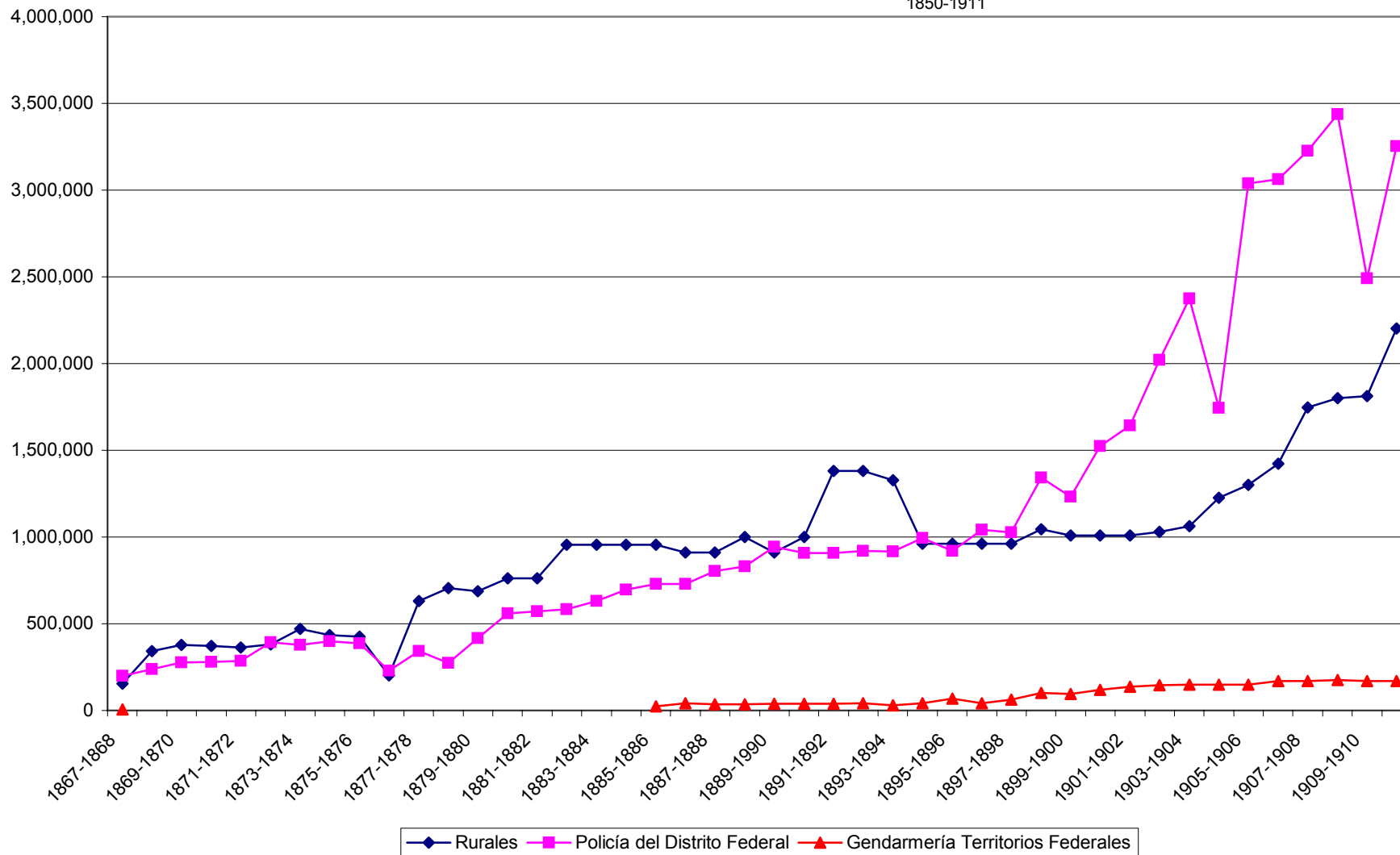
Gráfica 4. Gasto Militar Territorial de 1867-1911

Fuente: Anexo 2. Carmagnani, Marcello. Estado y Mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911



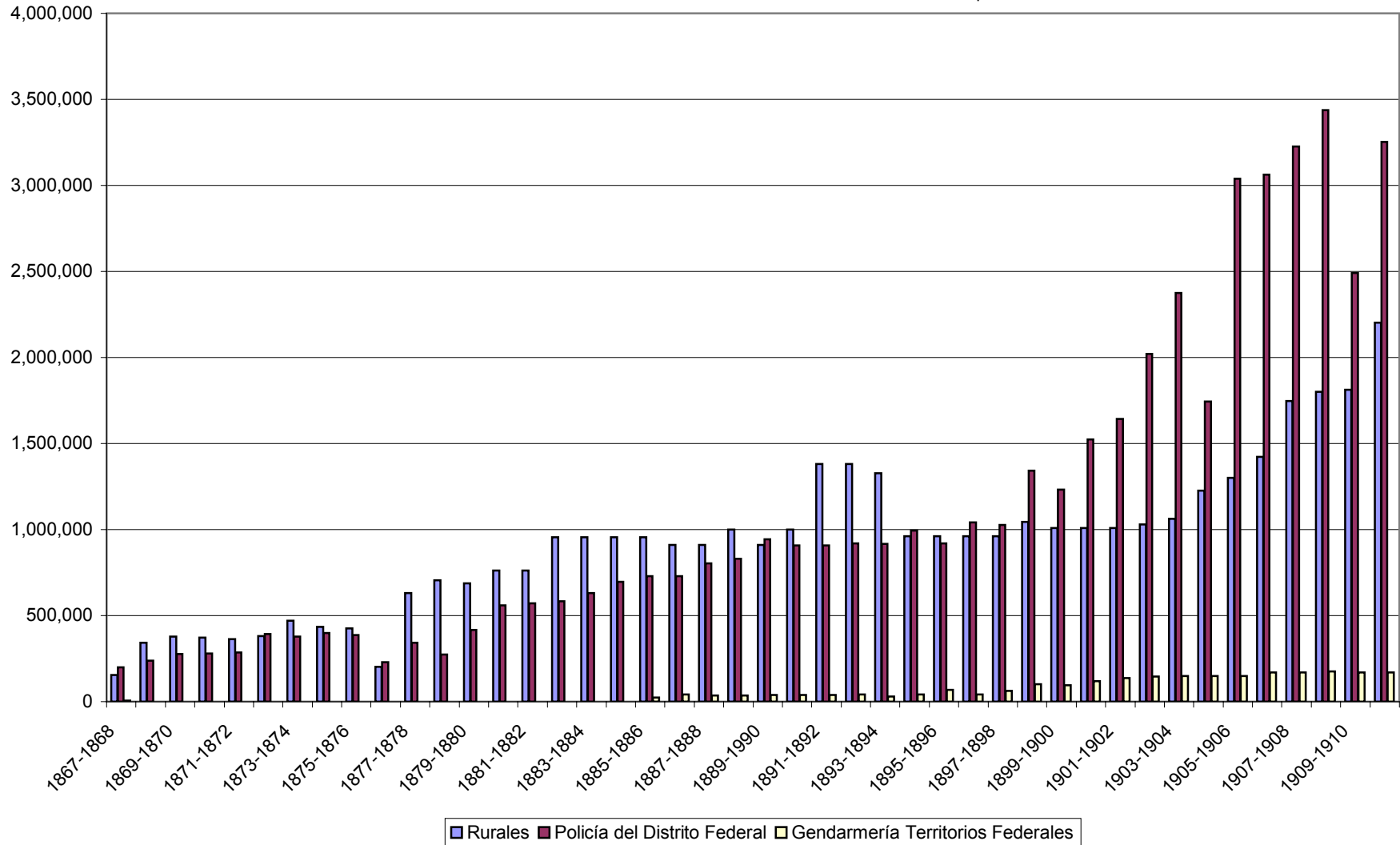
Gráfica 5. Variación del Gasto en Rurales, Policía del Distrito Federal y Gendarmería Territorios Federales de 1867-1911

Fuente: Anexo 2. Carmagnani, Marcello. Estado y Mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911



Gráfica 6. Variación del Gasto en Rurales, Policía del Distrito Federal y Gendarmería Territorios Federales de 1867-1911

Fuente: Anexo 2. Carmagnani, Marcello. Estado y Mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911



BIBLIOGRAFÍA

- Annino, Antonio. “Ciudadanía ‘versus’ gobernabilidad republicana en México. Los orígenes de un dilema”, en Hilda Sábato (coord.) *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, El Colegio de México, Fideicomiso de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 62-93.
- Arrillaga, Basilio J. (Recop.) *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, tomos XVII-XXXIII.
- Arrom, Silvia, “Vagos y mendigos en la legislación mexicana, 1745-1845” en Bernal Beatriz, *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, pp. 371-391.
- Arroyo García, Israel, “El péndulo: consenso y coacción a través de la intervención federal en México, Brasil y Argentina” en Riccardo Forte y Guillermo Guajardo Soto (coords.) *Consenso y coacción: Estado e instrumentos de control político y social en México y América Latina (siglos XIX y XX)*. México, El Colegio de México –El Colegio Mexiquense, 2000, pp. 360-384.
- Bobbio, Norberto. *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI Editores, 1991.
- Bertolla, Elizabeta. “Las oportunidades del poder: suplencias e interinatos políticos en la práctica del compromiso y del control electoral en el México porfirista (1876-1911), en Montalvo Ortega, Enrique, (coord.) *El águila bifronte. Poder y liberalismo en México*, México, INAH, 1999, pp. 177-195.
- Carmagnani, Marcello. “Territorialidad y federalismo en la formación del Estado Mexicano”, en Inge Buisson, Günter Kahle, et al, *Problemas del Estado y de la Nación Hispanoamericana*. Bonn, Inter Naciones, 1984. pp. 289-304.
- “El federalismo liberal mexicano”, en M. Carmagnani (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*, México, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 135-180.
- Estado y Mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- “Territorios, provincias y estados: Las transformaciones de los espacios políticos en México, 1750 – 1850”, en J. Z. Vásquez. *Interpretaciones de la historia de México. La fundación del Estado Mexicano, 1821-1855*. México, Nueva Imagen, 1994, pp. 39-73.
- y Alicia Hernández Chávez, “La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910”, en Hilda Sábato (coord.) *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, El Colegio de México, Fideicomiso de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 371-404.
- Carreño, Alberto María, *Archivo del General Porfirio Díaz. Memorias y documentos*. México, Colección de obras históricas mexicanas. Edit. “Elede”, 1955.
- Díaz, Lilia, “El liberalismo militante”, en *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 583-617.
- Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio, 1877, tomos VIII – XXXIII.
- Escriche, Juan. *Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia*. Bogotá-Colombia, Editorial Temis, tomo IV, 1987.

- Forte, Riccardo. “Fuerzas armadas y mecanismos de conciliación en la transición mexicana al Estado moderno: 1857-1890”, en Brian Connaughton (coord.), *Construcción de la legitimidad en México (Siglo XIX): instituciones, cultura política y poder*. México, 2001, pp. 581-616.
- y Guillermo Guajardo Soto (coords.), *Consenso y coacción: Estado e instrumentos de control político y social en México y América Latina (siglos XIX y XX)*. México, El Colegio de México –El Colegio Mexiquense, 2000.
- González, Luis, “El liberalismo triunfante”, en *Historia General de México*. México, El Colegio de México, 2000, pp. 633-701.
- González y González Luis, Emma Cosío Villegas, y Guadalupe Monroy. “La vida social”, en Cosío Villegas Daniel, *Historia Moderna de México: la República Restaurada*, México, Editorial Hermes, T. 3, 1957.
- Guerra, François-Xavier. México: *Del Antiguo Régimen a la Revolución*. México, Fondo de Cultura Económica, tomo 1, 2000.
- “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina” en *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. Coord. Hilda Sabato. México, El Colegio de México, Fideicomiso de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 33-61.
- *Modernidad e independencias*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Hale, Charles A. *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*. México, Editorial Vuelta. La reflexión. 1991.
- Hamnett Brian R. “Faccionalismo, constitución y poder personal en la política mexicana, 1821-1854: un ensayo interpretativo”, en Josefina Zoraida Vásquez (coord.). *Interpretaciones de la historia de México. La fundación del Estado Mexicano, 1821-1855*. México, Nueva Imagen, 1994, pp. 75-109.
- Raíces de la insurgencia en México. Historia regional 1750-1824*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- Hernández Chávez, Alicia, *México: Breve Historia Contemporánea*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- La tradición republicana del buen gobierno*. México, El Colegio de México, Fideicomiso de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- “Origen y ocaso del ejército porfiriano”, en *Historia Mexicana* XXXIX:1, 1989, pp. 257-296.
- Hobsbawm, Eric, *Bandidos*, Barcelona-Caracas-México, Editorial Ariel, 1976 .
- Rebeldes primitivos*, Barcelona, Editorial Ariel, 1974.
- Huntington, Samuel. *El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995.
- Lozano Armendáriz, Teresa, *La criminalidad en la ciudad de México, 1800-1821*, México, Universidad Autónoma Nacional de México, 1987.
- Luna Argudín, María. “Entre la convención y el consenso: el presidente, el Congreso de la Unión y la intervención federal en los Estados. (1867-1917)” en Riccardo Forte y Guillermo Guajardo Soto (coords.) *Consenso y coacción: Estado e instrumentos de control político y social en México y América Latina (siglos XIX y XX)*. México, El Colegio de México –El Colegio Mexiquense, 2000, pp. 389-419.
- Mac Lachlan Colin M., *La justicia criminal del siglo XVIII en México. Un estudio sobre el Tribunal de la Acordada*. México, SEP, Sepsetentas, 1976.
- México, *Los presidentes de México ante la Nación, Informes, Manifiestos y Documentos de 1821 a 1966*. México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, tomo II, 1966.

- Nacif Mina, Jorge. "Policía y seguridad pública en la ciudad de México, 1770-1848", en Hernández Franyuti, Regina, *La Ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*, México, El Colegio de México, tomo II, 1994, pp. 9-50.
- La Policía en la historia de la Ciudad de México (1524-1928)*. México, Desarrollo Social Socicultur, 1986.
- Ortiz Escamilla, Juan, "Insurgencia y seguridad pública en la ciudad de México, 1810-1815", en Hernández Franyuti, Regina, *La Ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*, México, El Colegio de México, tomo II, 1994, pp. 95-124.
- "Las fuerzas militares y el proyecto de Estado en México, 1767-1835", en Hernández Chávez, Alicia y Manuel Miño Grijalva (Coords.), *Cincuenta años de historia en México. En el cincuentenario del Centro de Estudios Históricos*. México, El Colegio de México, 1991, pp. 261-281.
- Pani Erika, *Para mexicanizar el Segundo Imperio. El imaginario político de los imperialistas*, México, El Colegio de México. Instituto Mora, 2001.
- Pérez Toledo, Sonia, *Los hijos del trabajo. Los artesanos de la ciudad de México 1780-1853*, El Colegio de México-Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México, 1996.
- Rabasa, Emilio. *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*. México, Editorial Porrúa, Séptima edición, 1998.
- Rabiela, Hira de Gortari. "El territorio y las identidades en la construcción de nación", en Hernández Chávez, Alicia y Manuel Miño Grijalva (Coords.), *Cincuenta años de historia en México. En el cincuentenario del Centenario de Estudios Históricos*. México, El Colegio de México, 199, pp.199-220.
- Rodríguez Kuri, Ariel, *La experiencia olvidada. El Ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*, México, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, El Colegio de México, 1996.
- "Política e institucionalidad: el ayuntamiento de México y la evolución del conflicto jurisdiccional, 1808-1850", en Hernández Franyuti, Regina, *La Ciudad de México en la primera mitad del siglo XIX*. México, El Colegio de México, tomo II, 1994, pp. 51-94.
- Roeder, Ralph, *Hacia el México moderno. Porfirio Díaz*, tomo 1, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- Serrano Ortega, José A. "Liberalismo gaditano y milicias cívicas en Guanajuato, 1820-1836", en *Construcción de la legitimidad política en México*. Coords. Brian Connaughton, Carlos Illades y Sonia Pérez Toledo. México, El Colegio de Michoacán, UAM, UNAM, El Colegio de México, 1999, pp. 169-192.
- "Levas, tribunal de vagos y ayuntamiento: la ciudad de México, 1825-1836", en Illades Carlos y Ariel Rodríguez (Comps.), *Ciudad de México. Instituciones, actores sociales y conflicto político, 1774-1931*. El Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma Metropolitana, 1996, pp. 131-154.
- El contingente de sangre*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Instituto José María Luis Mora, 1993.
- Soberanes Fernández, J. L. *Evolución de la Ley de Amparo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994.
- Solares Robles, Laura, *El bandido social en México durante el porfiriato*. México, Tesis de Licenciatura en Historia, Universidad Nacional Autónoma de México, 1981
- Bandidos somos y en el camino andamos. Bandidaje, caminos y administración de justicia en el siglo XIX. El caso de Michoacán*. Michoacán, Instituto Michoacana de Cultura, Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora, 1999.
- Sordo Cedeño, Reynaldo. "El Congreso y la formación del Estado-nación en México, 1821-1855" en Josefina Zoraida Vásquez (coord.). *Interpretaciones de la historia de México*.

- La fundación del Estado Mexicano, 1821-1855*. México, Nueva Imagen, 1994, pp. 135-187.
- Speckman Guerra, Elisa. *Crimen y Castigo. Legislación penal, interpretaciones de la criminalidad y administración de justicia (Ciudad de México, 1872 – 1910)*, México, El Colegio de México. UNAM, 2002.
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México. 1808-2002*. México, Editorial Porrúa, 2002.
- Tilly, Charles. *Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990*. Madrid, Alianza Editorial, 1990.
- Urías Horcasitas, Beatriz. *Indígena y criminal. Interpretaciones del derecho y la antropología en México 1871–1921*, México, Universidad Iberoamericana. Departamento de Historia, 2000.
- Vanderwood, Paul. “Los rurales: producto de una necesidad social”, *Revista Mexicana*, México, Vol. 22, No. 1, julio-sept. 1972.
- Los rurales mexicanos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982
- Desorden y progreso. Bandidos, policías y desarrollo mexicano*. México, Siglo Veintiuno editores, 1986.
- “Bandidaje en el siglo XIX”. *Historia Mexicana*, México, Vol. 34, No. 1, julio-sept., 1984.
- Valadés, José C., *El porfiriismo. Historia de un régimen. El nacimiento (1876-1884)*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977. V. 1.
- Vázquez, Josefina Z. “De la difícil constitución de un Estado” en Josefina Z. Vázquez (coord.). *Interpretaciones de la historia de México. La fundación del Estado Mexicano, 1821-1855*. México, Nueva Imagen, 1994, pp. 9-37.
- “El federalismo mexicano, 1823-1847”, en M. Carmagnani, (coord..) *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*. México, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 15-47.
- Yáñez 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.

Fuentes documentales

- Buenrostro, Felipe. *Historia del Primer Congreso Constitucional de la República Mexicana que funcionó en el año de 1857*. Extracto de todas las sesiones y documentos relativo de la época. Facsímil de la edición mexicana de 1874. México, Colección: Historia de los debates legislativos en México, Segunda época, 1856-1915. T. 1
- Historia del Segundo Congreso Constitucional de la República Mexicana, que funcionó en los años de 1861, 1862 y 1863. Extracto de todas las sesiones y documentos relativos de la época*. Colección: Historia de los debates legislativos en México. Segunda época 1856-1915. Comité de Asunto editoriales. H. Cámara de Diputados, 1990, T. 1 y 2.
- Historia del Primero y Segundo Congresos Constitucionales de la República Mexicana. Extracto de todas las sesiones y documentos relativos de la época*. Facsímil de la edición mexicana de 1874. México, Colección: Historia de los debates legislativos en México, Tipografía Literaria de Filomeno Mata, 1881. T. 3
- México, *Boletín de la Policía Rural*, 1875 Nos. 1-7.
- México, Colección Lafragua. *Memoria de la primera Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, de los Estados Unidos Mexicanos. Leída al soberano*

- Congreso Constituyente en los días 14, 15 y 16 de diciembre de 1846.* Por el Ministro del ramo, C. José María Lafragua. México, Imprenta de Vicente García Torres, 1847
- 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.
- *Decretos y Reglamentos a que se refiere el Estatuto Provisional del Imperio mexicano.* Primera parte. México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1865.
- México, Secretaría de Gobernación, *Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación presenta....* (1871-1886/1904), México, Imprenta del gobierno, en Palacio, 1871
- Tovar Pantaleón. *Historia Parlamentaria del Cuarto Congreso Constitucional.* México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1872. 3 tomos.
- Zarco, Francisco. *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857.* Estudio preliminar, texto y notas de Catalina Sierra Casasús. México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

Periódicos

- Diario del Imperio,* 1865.
- El Combate,* 1880
- El Hijo del Ahuizote,* 1893 – 1894
- El Hijo del Trabajo,* 1879
- El Monitor Republicano,* 1869-1896
- El Mundo Ilustrado,* 1895
- El Nacional,* 1880 – 1881
- El Partido Liberal,* 1894
- El Republicano,* 1880
- El Siglo XIX,* 1861 – 1880
- El Tiempo,* 1897, 1900
- La Federación,* 1887.
- La Libertad,* 1878- 1883
- La Tribuna,* 1880
- La Patria,* 1880.
- La República,* 1880
- La Voz de México,* 1880

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

Maestría en Historia

*POLICÍAS RURALES Y SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS. MECANISMOS DE
COACCIÓN Y REPRESIÓN EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL ESTADO
MEXICANO: 1861-1896.*

Presenta:
Yanceli Verján Vásquez

Director: Dr. Riccardo Forte Veronese

Lectores: Dra. Erika Pani

Dra. Luz María Uhthoff

2006



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE IDÓNEA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

No. 2006

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y REFORMA EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL ESTADO MEXICANO: 1982-1986.

En México, D.F., se presentaron a las 15:00 horas del día 24 del mes de marzo del año 2006 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DRA. ERIKA PANI BANO

DR. RICCARDO FORTE VERONESE

DRA. LUZ MARIA UTHOFF LOPEZ

Bajo la Presidencia de la primera y con carácter de Secretaria la última, se reunieron a la presentación de la Comunicación de Resultados cuya denominación aparece en, para la obtención del grado de:

MAESTRA EN HUMANIDADES (HISTORIA)

DE: YANCELI VERJAN VASQUEZ

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

Aprobada

Acto continuo, la presidenta del jurado comunicó a la interesada el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.



Yanceli Verjan Vasquez
YANCELI VERJAN VASQUEZ
ETIQUETA DE LA ALUMNA

REVISÓ

Julio Cesar de Lara Isassi
LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH

Rodrigo Díaz Cruz
DR. RODRIGO DÍAZ CRUZ

PRESIDENTA

Erika Pani Bano

DRA. ERIKA PANI BANO

VOCAL

Riccardo Forte Veronese
DR. RICCARDO FORTE VERONESE

SECRETARIA

Luz Maria Uthoff Lopez

DRA. LUZ MARIA UTHOFF LOPEZ