

V. PLANTEAMIENTO DE LAS POSIBILIDADES (1821-1867)	53
El movimiento constitucionalista	54
Las constituciones	55
Los resultados	61
Primeros intentos codificadores	63
La codificación	63
El proceso codificador	65
El nacimiento del amparo	71
Posibilidades de un derecho administrativo	74
Los postulados	74
La legislación	76
Las Leyes de Reforma	77

V. Planteamiento de las posibilidades (1821-1867)

Religión, unión e independencia habían sido el aglutinante definitivo para lograr romper el vínculo político con una España que ya no satisfacía los nuevos planteamientos que, en torno a sus derechos, tenían los habitantes del virreinato. *Religión: católica; unión: de los mexicanos, e independencia política y económica.* En el periodo comprendido entre 1821 y 1867 sólo se lograría alcanzar el último de estos principios, y nada en lo político.

Conseguida la emancipación, los augurios no podían ser mejores. En ese entonces se pensaba que el país era como el cuerno de la abundancia por la riqueza de sus recursos naturales, la variedad de climas y la posibilidad de desarrollar la economía sin las trabas impuestas por la metrópoli. Pero pronto se convencieron los mexicanos de que las cosas no iban a ser tan fáciles. Cincuenta años después, se había padecido una fuga de capitales que desarticoló la economía; la agricultura, la incipiente industria y el comercio se encontraban desorganizados; la minería —fuente inagotable de riquezas— se hallaba abandonada; las oligarquías locales eran protagonistas de constantes conflictos; la población rural no participaba del proyecto nacional ya que era prácticamente analfabeta; las vías de comunicación eran muy escasas. El Estado nacional lo era sólo formalmente y más de ochenta por ciento de la población no participaba en forma activa del proyecto impuesto por los miembros de las oligarquías criollas que se disputaban el poder en forma encarnizada. La Iglesia, por su parte, combatía al proyecto que pretendía arrancarle sus fueros y privilegios, y cercenarla de la comunidad universal, a la que por naturaleza pertenecía, y apoyaba a quienes se oponían a ese proyecto. Así fue a grandes rasgos la situación de México en este periodo.

El panorama internacional en que se encontraba enclavada la nueva nación tampoco era halagador. Se había decretado la expulsión de los españoles, quienes en buena medida fueron parte fundamental del motor económico del país. Las relaciones con la Santa Sede no prosperaban, ya que ésta no acababa de admitir que al Estado le correspondiera el Regio Patronato ejercido por los reyes en los siglos anteriores, y para colmo, las medidas que se tomaban en el interior, con el fin de acabar con el gran poder político y económico que había detentado la institución eclesial, como disminuir sus privilegios, desamortizando sus bienes y secularizar la vida toda de la nación, produjeron la irritación de la Santa Sede y la amenaza de excomunión a aquellos que las ejecutaran. España por su parte, reconoció finalmente la Independencia de México renunciando: “tanto por sí [Isabel II] como por

sus herederos y sucesores, a toda pretensión al gobierno, propiedad y dominio territorial de dichos países”, a cambio de que se admitieran las deudas de la nación con el gobierno español durante su dominio. Las acciones derivadas de la interpretación de este tratado y los sucesivos ataques a los españoles, interrumpieron nuevamente las relaciones entre ambos países en 1856. Con el resto de las naciones la situación no era mejor. Las fricciones con Estados Unidos por la posesión de la zona norte del país, llevaron a una guerra entre ambas naciones, en la que la mexicana perdió la mitad de su territorio original. Con Francia, la relación tampoco era halagüeña, y los conflictos internos y externos llevaron a la implantación de un régimen monárquico, con un emperador a la cabeza apoyado por el clero, los conservadores y Napoleón III.

Dentro de este contexto, fueron varias las posibilidades que se ofrecieron a los ojos de los hombres de la época para resolver sus problemas, cobijados con “las luces de la razón” y el “signo de los tiempos”. El remedio debía buscarse en la Constitución.

EL MOVIMIENTO CONSTITUCIONALISTA

André Hauriou ha afirmado, con razón, que los movimientos constitucionalistas están jalones por revoluciones; asimismo dice que no existen dos que sean iguales, ya que se desarrollan en relación directa con las características de cada país. Sobre el primer enunciado, en México hay pruebas evidentes de que la afirmación es cierta; por lo que toca al segundo, es claro que aunque su inspiración y razón de ser sean las mismas, las peculiaridades están dadas por las de la sociedad que están destinados a regular.

En México, el precedente del movimiento constitucionalista se encuentra en el clima ilustrado que prevalecía en el virreinato a finales de la época colonial. Desde entonces penetraron las ideas que habrían de conducir tanto en España como en la Nueva España a la elaboración de cuerpos jurídicos en los que se establecieran claramente los derechos de los súbditos, y las limitaciones a las facultades del gobernante. Aunque las ideas ilustradas eran conocidas por los miembros de los más diversos grupos sociales, es evidente que no todos las veían con los mismos ojos. El proyecto constitucionalista —como todos los de este tipo— fue compartido, sobre todo, por los miembros de la oligarquía criolla, ya que la gran masa de la población indígena y mestiza, analfabeta, estaba desvinculada de él. Del lado de la Iglesia, las opiniones se hallaban divididas, encontrando mayor resistencia los postulados que atentaban contra su situación económica; pues además de defender sus privilegios, intentaba impedir que el orden político laico la desvinculara de su pertenencia a la comunidad eclesiástica universal. Incluso las propias oligarquías criollas que dieron cauce al movimiento constitucionalista no representaban un todo homogéneo, y aunque muchos factores identificaban a sus miembros, otros los dividieron y los llevaron a dirimir con las armas cuál era el régimen constitucional que convenía a la nación y a sus propios intereses. De lo dicho se desprende que la

conciencia de *nacionalidad*, que debió haber sido el punto de partida, sólo se fue logrando paulatinamente. La intervención francesa jugó un papel importante en este proceso. Pero volvamos al movimiento constitucionalista.

La escuela del derecho natural racionalista elaboró en forma doctrinaria los postulados del constitucionalismo moderno. Aunque no debe pensarse que el pensamiento de esta escuela fuera homogéneo, varias cuestiones la identifican, entre ellas se pueden señalar las siguientes: la convicción de que existía un derecho natural de libertad de los individuos, la necesidad de que los miembros de un grupo social consintieran y participaran en la forma en que había de constituirse la nación, la sumisión del Estado al derecho, y el imperativo de que todo esto se pactara y se estableciera en leyes fundamentales, de una jerarquía superior a las ordinarias.

A finales del siglo XVIII, tanto en Estados Unidos como en Francia, el movimiento constitucional está ligado a la lucha de la burguesía por utilizar su poder económico para acceder al poder político. Este tipo de movimiento está vinculado a dicha clase social, la cual intenta limitar los poderes derivados del origen divino del monarca y garantizar un amplio margen de libertad individual para ejercer los derechos que naturalmente le corresponden, plasmados en la *Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. La burguesía se erige en portavoz del pueblo frente a la nobleza y a la Iglesia, y la medida del éxito de su empresa está condicionada a los lazos de vinculación entre ambos elementos, ya que el “bien común” preside sus actos. A juicio de Mario de la Cueva:

las constituciones y el derecho constitucional de los años finales del siglo XVIII y de los primeros del XIX, se caracterizan por el ordenamiento jurídico de la democracia individualista y liberal, esto es, son un derecho al servicio de la igualdad y de la libertad que proclamaron los juristas y filósofos del siglo del Iluminismo, o lo que es igual pretendieron ser un derecho al servicio del hombre, origen y centro, a su vez, de toda vida social.

El Estado se transformó en el encargado de garantizar el orden jurídico creado conforme a los principios de igualdad y libertad. Los precedentes de esta doctrina en la era moderna han de buscarse en Santo Tomás de Aquino; los teólogos juristas españoles Suárez, Soto, Mariana, Vitoria; los filósofos Locke, Montesquieu, Voltaire, Rousseau, Constant y muchos otros.

Las constituciones

Desde antes de la Independencia se habían difundido en el virreinato las ideas que llevaron al desarrollo del movimiento constitucionalista. Los sucesos de 1808 fueron el detonador que llevó, por un lado, a la convocatoria de las Cortes, y por el otro, a la insurrección en contra del régimen virreinal. El resultado de estos fenómenos se plasmó en sendos textos constitucionales que rigieron en la Nueva España con desigual eficacia. El texto gaditano proponía la conformación de una monarquía constitucional y el que elaboraron los insurgentes simplemente describía una forma de gobierno independiente. Tras la emancipación, las posibilidades

políticas por las que se buscó constituir a la nación fueron varias; pero se optó por una monarquía constitucional, representativa, hereditaria, denominada Imperio Mexicano, con Agustín de Iturbide a la cabeza. El fracaso del proyecto llevó a que se generalizara la idea de formar una república federal o central. Esto no significó el abandono de las ideas monárquicas; pero las propuestas que se hicieron en este sentido no prosperaron, hasta la instauración del segundo Imperio. Tras la muerte del emperador se restaura la República bajo el signo del federalismo. En adelante, el país no se apartaría de esta senda, a pesar de que los rasgos centralistas estuvieran presentes en todos los ámbitos.

En forma muy esquemática, es éste el contexto en el que se desarrolla el movimiento constitucionalista en nuestro país. Para que el lector tenga conocimiento de algunas de las características de los diversos textos que lo conforman, paso a describirlos, centrando la atención en algunos de los temas capitales: la forma de gobierno, los derechos del hombre, la permanencia de los fueros, y la manera en que tratan el tema de la religión. Antes de entrar en materia conviene hacer un par de observaciones. En primer lugar, hay que advertir que el listado incluye tanto actas constitutivas o bases constitucionales, como constituciones propiamente dichas, ya que las primeras solían tener fuerza vinculante. Cabe agregar que sólo se enlistan textos promulgados. En segundo lugar, es muy importante destacar que la profesión de fe católica y la declaratoria de intolerancia religiosa suele hallarse en la parte dogmática de la Constitución; aquí, se pone al final de la ficha de cada texto, para unirla, si es el caso, con lo que se dice del fuero eclesiástico.

Constitución Política de la Monarquía Española

Promulgada en Cádiz en 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año; fue abolida parcialmente poco después, y restablecida parcialmente en 1813; al año siguiente, el 4 de mayo se restauró el absolutismo y en el año de 1820 fue nuevamente restablecida. La forma de gobierno que proponía era la monarquía moderada hereditaria. El poder estaría dividido entre el rey y las cortes, las cuales representaban a la nación, el rey, y distintos tribunales, a la cabeza de los cuales se hallaba el Supremo Tribunal de Justicia. Sólo consagraba expresamente el respeto a la propiedad privada; dejaba a salvo los derechos de los eclesiásticos y militares para gozar del “fkuero de su estado”. Prescribía que la religión de la nación “es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana”, prohibiéndose el ejercicio de cualquier otra.

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana

Expedido por el Supremo Congreso Mexicano, en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814. Establecía la división de poderes, el Supremo Congreso habría de ser el representante de la soberanía del pueblo, el Supremo Gobierno estaría constituido por tres individuos y la administración de justicia estaría a cargo del Supremo Tribunal de Justicia, juzgados inferiores y el Tribunal de Residencia; los derechos

del hombre en el cuerpo social —igualdad, seguridad, propiedad y libertad—; el principio de soberanía; la sujeción del cuerpo social a la ley por ser la manifestación de la voluntad general y la igualdad de los hombres ante aquélla; dejaba subsistente el fuero eclesiástico, pero los jueces serían nombrados por el Supremo Gobierno. Prescribía que “la religión católica, apostólica y romana es la única que se debe profesar en el Estado”.

Bases Constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano al instalarse en 24 de febrero de 1822

Se adopta como forma de gobierno la monarquía moderada constitucional con la denominación de Imperio Mexicano; se llamaba al trono a las personas designadas en los Tratados de Córdoba; se establecía la división de poderes Legislativo, Ejecutivo y Judiciario, representados respectivamente por el Congreso, la Regencia y los tribunales que ya existían o que se nombraran en el futuro. Asimismo, se prescribió la igualdad de derechos civiles de todos los habitantes libres del Imperio.

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano

Expedido el 18 de diciembre de 1822. Se adopta como forma de gobierno la monarquía constitucional, representativa y hereditaria. El poder estaría dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, representado por la Junta Nacional Constituyente; el emperador y cinco ministros, la regencia y el consejo de Estado; el Supremo Tribunal de Justicia y tribunales de primera y segunda instancias, respectivamente. Consagraba la inviolabilidad del domicilio y de la propiedad; la libertad personal, de pensamiento, manifestación y prensa, aunque con censura previa en algunas materias; en lo social, mantenía las “diferentes clases del estado”; conservaba el fuero eclesiástico y la prohibición de profesar religión alguna que no fuera la católica, apostólica y romana, que era la de la nación mexicana.

Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana

Expedido el 16 de mayo de 1823. Se adopta como forma de gobierno la república representativa y federal. El poder estaría dividido en Legislativo o Congreso Nacional, y Ejecutivo, a cargo de tres individuos; nada dice del Judicial, pero se señalan las reglas y los órganos para la administración de justicia con un tribunal supremo a la cabeza. Establece los derechos y deberes de los ciudadanos, los primeros serían: la libertad de pensar, hablar, escribir, imprimir y “todo aquello que no ofenda los derechos de otro”, el de propiedad y el de “no haber por ley sino aquella que fuese acordada por el congreso de sus representantes”; los deberes serían profesar la religión católica, apostólica y romana como única del Estado, respetar a las autoridades, no ofender a sus semejantes y cooperar al bien general de la nación.

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana

Publicada en 31 de enero de 1824. Se adopta como forma de gobierno la república representativa, popular y federal. El poder supremo de la Federación se dividía en Legislativo, constituido por un Congreso General integrado por dos cámaras; Ejecutivo, depositado en uno o más individuos, según lo señalara la Constitución; Judicial, confiado a una Corte Suprema de Justicia y los tribunales que se establecerían en cada estado. No contenía nada respecto a las garantías individuales. Los estados serían libres y soberanos y repetirían la división de poderes en el ámbito local. La religión de la nación era y sería perpetuamente la católica, apostólica y romana, prohibiéndose el ejercicio de cualquiera otra; nada dice del fuero eclesiástico.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos

Publicada el 4 de octubre de 1824. Siguiendo al Acta Constitutiva adopta como forma de gobierno la república representativa, popular y federal. El supremo poder de la Federación se dividía en Legislativo, integrado por dos cámaras que constituirían el Congreso General; Ejecutivo, depositado en un solo individuo y se preveía la existencia de un vicepresidente; Judicial, integrado por una Corte Suprema de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito. Se contemplaba la existencia de un consejo de gobierno que entraba en funciones cuando estaba en receso el Congreso General. No contenía ninguna referencia a las garantías individuales, pero algunos de los estados libres y soberanos elaboraron, a su amparo, constituciones locales en las que se consagraban dichas libertades. Prescribía que la religión de la nación era y sería perpetuamente la católica, apostólica y romana, prohibiéndose el ejercicio de cualquiera otra.

Bases Constitucionales

Expedidas el 15 de diciembre de 1835. Adopta como forma de gobierno la república representativa y popular. El supremo poder nacional se dividía para su ejercicio en Legislativo, conformado por un Congreso de representantes de la nación dividido en dos cámaras; Ejecutivo, constituido por un presidente de elección popular indirecta y periódica; Judicial, integrado por una Corte Suprema de Justicia y por los tribunales y jueces que estableciera la ley constitucional. No se consagraron las garantías individuales. El territorio nacional se dividiría en departamentos, con un gobernador y juntas departamentales a la cabeza; el primero sería nombrado por el Supremo Poder Ejecutivo, a propuesta de las juntas, y éstas serían electas popularmente. Prescribían que la nación mexicana no profesaba más religión que la católica, apostólica y romana, no tolerándose el ejercicio de otra. Nada se dice del fuero eclesiástico.

Leyes Constitucionales

Expedidas el 30 de diciembre de 1836. Consagran, en primer lugar, los derechos y las obligaciones de los mexicanos y de los habitantes de la República, a saber, garantía de legalidad, inviolabilidad del domicilio, libertad de movimiento, prensa y circulación de ideas (pero se castigan los abusos); introducía la figura del reclamo, para defender la propiedad ante los tribunales superiores. De las obligaciones del mexicano, la primera era profesar la religión de su patria, observar la constitución y sus leyes y obedecer a las autoridades. Por otra parte, restringía la capacidad para ser ciudadano, ya que no lo eran los sirvientes domésticos, los menores, los analfabetas y los que no tuvieran una renta de cien pesos anuales. Creaba un Supremo Poder Conservador, constituido por cinco individuos que se rotarían en el cargo; para su selección se seguiría el procedimiento de insaculación, y se tomaban en cuenta los ingresos personales. El Poder Conservador podía declarar nulos los actos de los tres poderes, reformar la Constitución y sólo respondía ante Dios y la opinión pública. El Poder Legislativo se depositaba en el Congreso General, constituido por dos cámaras; el Ejecutivo, en un supremo magistrado, denominado presidente de la República; habría un consejo de gobierno y cuatro ministros; el Judicial se ejercía por una Corte Suprema de Justicia, los tribunales superiores de los departamentos, los de hacienda y los juzgados de primera instancia. El gobierno local se desempeñaría mediante departamentos, conforme a lo prescrito en las Bases Constitucionales. No habría más fueros que el eclesiástico y el militar.

Bases de Organización Política de la República Mexicana (Bases Orgánicas)

Expedidas el 12 de junio de 1843. Se adopta como forma de gobierno la República representativa y popular. Al igual que las Leyes Constitucionales, incluyen los derechos y las obligaciones de los mexicanos y agregan los de los ciudadanos mexicanos; proscriben la esclavitud, consagran la garantía de legalidad, las libertades de opinión, de prensa y de circulación y la inviolabilidad de la propiedad. Asimismo, señalan como derecho del ciudadano votar y ser nombrado para los cargos de elección, aunque condiciona la ciudadanía al ingreso anual de doscientos pesos y a saber leer y escribir. Establecen que la suma del poder público reside en la nación y se divide para su ejercicio en: Legislativo, depositado en un Congreso con dos cámaras; Ejecutivo, en un magistrado, denominado presidente de la República; los negocios del gobierno serían despachados por cuatro ministros; habría también un consejo de gobierno; Judicial, en una Suprema Corte de Justicia, los tribunales superiores y jueces inferiores de los departamentos y los demás que establecieran las leyes, dejando subsistentes también los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería, mientras no se dispusiera otra cosa. Habría, además, una corte marcial y un tribunal para juzgar a los ministros de la Suprema Corte. En los departamentos habría una asamblea compuesta por más de siete y menos de once vocales y un gobernador, nombrado por el presidente de la República, a

propuesta de las asambleas departamentales. Asimismo habría tribunales superiores de justicia y jueces inferiores. Habría un poder electoral. La nación profesaría la religión católica, apostólica y romana, con exclusión de cualquiera otra.

Acta Constitutiva y de Reformas

Promulgada el 21 de mayo de 1847. Reforma la constitución federal de 1824, ya que desaparece la vicepresidencia; establece que es derecho de los ciudadanos votar, ejercer el de petición y el de reunión, además señala que para asegurar los derechos del hombre, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad, y los medios de hacerlas efectivas. Recupera el reclamo para demandar la inconstitucionalidad de la ley e introduce el amparo contra actos de los poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto de la Federación como de los estados, ciñendo a los tribunales a pronunciarse exclusivamente sobre el caso particular (fórmula Otero).

Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución

Expedidas el 22 de abril de 1853. Corresponden al periodo en que Santa Anna, encargado del gobierno supremo, gobernaba sin constitución; contaría con cinco secretarios para el despacho de los negocios; se preveía la creación de un Consejo de Estado, cuyos miembros serían nombrados por el presidente de la República; entrarían en receso las legislaturas u otras autoridades que desempeñaran funciones legislativas en los estados y territorios.

Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana

Expedido el 15 de mayo de 1856. De acuerdo con el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, la República sería representativa y popular; se señalan los derechos y los deberes de los habitantes de la República, y los de los ciudadanos, entre ellos, los de petición, de reunión, de ocupar cargos públicos y voto. Asimismo se consagran las garantías individuales de libertad, seguridad, propiedad e igualdad. No se toca el tema de la religión. El gobierno general estaría constituido por un presidente y seis ministros que formaban el consejo de gobierno; el Poder Judicial general sería desempeñado por una Suprema Corte de Justicia, y los tribunales de circuito y jueces de distrito establecidos en la ley de 23 de noviembre de 1853; además le señalaba a la Corte la facultad de conocer, bajo ciertas condiciones, de las diferencias que surgieran entre los estados de la Federación, o entre éstos y los particulares, y dirimir las competencias que se suscitaran entre los tribunales generales, y entre éstos y los de los estados, o entre los de un estado y otro. Los gobernadores de los estados y los jefes políticos de los territorios serían nombrados por el presidente.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos

Expedida el 5 de febrero de 1857. Se adopta como forma de gobierno la República representativa, democrática, popular y federal; consagra como derechos del hombre: igualdad, inviolabilidad de la propiedad privada, seguridad; libertad de asociación, de prensa, de pensamiento, de circulación, de enseñanza, de ocupación; el derecho de petición; la garantía de legalidad; suprime las jurisdicciones privativas y los tribunales especiales; mantiene el fuero de guerra para delitos y faltas relacionados con la disciplina militar; abole los trabajos personales, prohíbe a las corporaciones civiles y eclesiásticas adquirir propiedades más allá de las estrictamente necesarias para su funcionamiento; y deposita la soberanía nacional en el pueblo. Prescribe que los estados de la Federación serían libres y soberanos. El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en poder Legislativo, depositado en una asamblea denominada Congreso de la Unión; Ejecutivo, un solo individuo denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos; Judicial, una Suprema Corte de Justicia y en los tribunales de circuito y de distrito. Fija la competencia de los tribunales federales recogiendo la preceptiva de los textos constitucionales anteriores sobre el amparo, y abre la posibilidad de que conozcan de la violación de las garantías individuales. Al no consagrarse la obligación de profesar la religión católica, admite la tolerancia religiosa, aunque la constitución se expida “en el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo mexicano”.

Estatuto provisional del Imperio Mexicano

Expedido el 10 de abril de 1865. La forma de gobierno proclamada por la nación y aceptada por el emperador sería la monarquía moderada hereditaria con un príncipe católico. El emperador representa la soberanía nacional y la ejerce por medio de autoridades y funcionarios públicos. Habría una regencia para casos de ausencia del emperador, y un ministerio constituido por nueve departamentos ministeriales. Se preveía la existencia de un Consejo de Estado conforme lo determinara la ley; tribunales de acuerdo con la ley; un tribunal de cuentas; comisarios imperiales y visitadores; prefecturas y subprefecturas de distinto tipo. Establece las garantías individuales: igualdad ante la ley, seguridad personal, propiedad, libre ejercicio del culto religioso, libertad de prensa y de opinión, a más de la garantía de legalidad, la inviolabilidad del domicilio y de la propiedad privada; prohíbe los servicios personales.

Los resultados

Si bien sólo se han señalado algunas de las cuestiones más significativas de los textos constitucionales, en la descripción se puede percibir la evolución del pensamiento político mexicano del siglo XIX. Lo primero que podría comentarse acerca

de dicha evolución es que no es lineal; es evidente que algunas cuestiones van o vienen según se trate de época federal o época central. Sin embargo, todos los textos consagran la división de poderes, aunque la desarrollen de distinta manera. También puede señalarse que, poco a poco, van arraigando varias propuestas que se plasman cabalmente hasta 1857, entre ellas, la protección de los derechos del hombre y el amparo, aunque en algunos textos se toca el primer asunto desde la perspectiva de las garantías individuales. En materia religiosa el parteaguas está justamente en esta última constitución, ya que las anteriores prescriben la obligatoriedad de los mexicanos de profesar la religión católica.

Como puede apreciarse, el conflicto para dirimir la forma de gobierno no se limita a la alternativa: república federal o central, ya que en dos ocasiones se establece la monarquía, amén de varios proyectos que en este sentido se presentaron. El triunfo de la revolución de Ayutla, después de la dictadura de Santa Anna, hizo posible la opción por el sistema federal; para entonces el conflicto se centró en la tolerancia religiosa y la separación de la Iglesia y el Estado.

La extracción social de numerosos miembros de las asambleas parlamentarias determinó que coincidieran en muchas cuestiones; pero en lo tocante a la materia religiosa —recuérdese cómo estaba constituida la Nueva España— las opiniones no podían coincidir. Los conservadores consideraban las teorías que postulaban la separación de ambos poderes y la tolerancia de cultos como el punto de partida para la desintegración del ser nacional que estaba basado en la religión católica, la lengua y la cultura. El proyecto liberal deseaba poner fin a las bases en que se había sustentado el antiguo régimen, terminando con la influencia política y económica de la Iglesia en aras de la libertad individual y de conciencias, aunque muchos —o la mayoría— eran católicos. Por otra parte, los conservadores también se afiliaban a las doctrinas del liberalismo económico, no obstante que en la primera etapa habían acogido con beneplácito la intervención del Estado, en los términos que lo concebían, en la vida económica.

La restauración de la República en 1867 dio la victoria a los liberales; el precio que se había pagado por tantos años de guerra civil era alto porque la vida social y económica estaban desarticuladas; pero el objetivo de desmantelar la base de las instituciones heredadas de la época colonial se había conseguido. La restauración de la República federal y el abandono de las propuestas monárquicas significó el triunfo del liberalismo. Pronto se vería que la implantación del ideario de este signo dejaría fuera del *proyecto nacional* a las corporaciones, entre ellas, las comunidades indígenas. Sin embargo, en el proceso se fueron incorporando nuevos grupos al poder político y económico. El sistema federal propuesto en 1824 como única opción política ante la amenaza de separación de las regiones más ricas y desarrolladas logró implantarse, pero su instrumentación sólo fue posible fortaleciendo el poder de la Federación en detrimento de los poderes locales. El Estado nacional en un país con las características que se le han señalado al México del siglo XIX, sólo resultó posible con perfiles autoritarios.

PRIMEROS INTENTOS CODIFICADORES

La codificación

En los países de tradición romano-canónica los términos *código* y *codificación* adquirieron a partir del siglo XVIII un significado particular. La escuela del derecho natural racionalista postulaba la delimitación de los derechos naturales de los individuos frente al poder público mediante la elaboración de constituciones —como ya se vio— y códigos. Las leyes fundamentales establecidas en la constitución con carácter general, debían ser desarrolladas en forma clara, sencilla y sistemática en cuerpos orgánicos de derecho, que lo dividieran por ramas. El objeto de las codificaciones era poner fin a la multitud de ordenamientos y costumbres que se habían aplicado en los tribunales a lo largo de la baja Edad Media. Los estados modernos, nacionales, se dieron a la tarea de unificar sus derechos. La razón presidía sus actos.

A pesar de que este movimiento no puede ser contemplado como un todo homogéneo, ya que incluso existieron diversas familias en el proceso de codificación, rasgos comunes lo identifican: la sociedad basada en la razón, la libertad, y la voluntad nacional debía garantizar en un cuerpo jurídico los derechos individuales del hombre. Un código dejó de ser la simple yuxtaposición y exposición cronológica de reglas legales, para convertirse, siguiendo a Rico Lara en “una ordenación de las normas vigentes en determinada materia, presidida por los principios jurídicos y políticos imperantes en una comunidad nacional”. La ley se definió como la manifestación directa de la razón, y se pretendió garantizar en un cuerpo legal las conquistas individuales del hombre. La función codificadora, de menor jerarquía que la constitucional, se concibió asimismo como una tarea *sui generis*, de carácter científico y no político.

Las oligarquías criollas novohispanas se habían nutrido con los postulados racionalistas del Siglo de las Luces y conocían de cerca el modelo de la codificación francesa; asimismo habían participado en la elaboración de la Constitución de Cádiz, cuyo artículo 258 prescribía a la letra: “El Código Civil y Criminal y el de Comercio, serán unos mismos para toda la Monarquía sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias podrán hacer las Cortes.”

Las ideas racionalistas se habían filtrado en todos los ámbitos de la vida social; en el campo jurídico, una vez reconocidos los derechos naturales del hombre en las leyes fundamentales, debía confiarse su regulación pormenorizada a otros cuerpos jurídicos. De esta manera, en los diversos códigos debían estar garantizados dichos derechos para poder establecer las reglas jurídicas a que habrían de someterse los ciudadanos. Estos postulados llevaban a la elaboración de cuerpos jurídicos por materia, desterrando las concepciones del antiguo régimen. Al prescribirse la igualdad ante la ley, se debían abolir los fueros y privilegios, y eliminar la legislación protectora de ciertos sectores de la sociedad. Asimismo, en adelante se buscaría el libre comercio, la unidad de jurisdicción, la laicización de la vida social,

la abolición de penas infamantes y muchas otras cuestiones. La tarea no era fácil, ya que el reconocimiento de los derechos naturales del individuo extendía su campo de influencia en todas las ramas del derecho.

Por otra parte, la sujeción del Estado al derecho y la delimitación de la esfera de actividad de éste frente a los derechos individuales de los ciudadanos, sólo podían lograrse una vez que se definiera cómo iba a ser el Estado. Esta tarea fue la preocupación fundamental de los hombres del siglo XIX, y aunque las comisiones para codificar el derecho se convocaron una y otra vez, sin un Estado estable y medianamente unificado era imposible que se lograra consolidar el proceso de codificación. De ahí que en esta etapa los códigos que llegaron a promulgarse tuvieran una vida efímera. A pesar de que la mayoría de los textos constitucionales de la época consagran, de diversa manera, los derechos del hombre y del ciudadano, hasta la restauración de la República se reunieron las condiciones necesarias para la consolidación de la labor codificadora emprendida varios lustros atrás.

Los códigos del siglo XIX, tanto los que se quedaron en proyecto como los que lograron promulgarse, reflejan con claridad la penetración de “las luces de la razón” y también los postulados del liberalismo, sobre todo en el ámbito económico. Pero la admisión de unas y otros, llevaba aparejada la creación de nuevas instituciones y la supresión de aquellas que no se adaptaban a los tiempos que corrían.

Al revisar la literatura jurídica de la primera mitad del siglo se percibe la influencia del movimiento codificador francés. Pero no es ésta la única influencia que se recibe, ya que cuanto código se promulgaba en el viejo continente llegaba muy pronto a las manos de los miembros de las distintas comisiones codificadoras. No es extraño encontrar en las exposiciones de motivos referencia a los códigos de numerosos países europeos y constantes citas a los autores que representaban las ideas más avanzadas. Finalmente, no es frecuente encontrar documentos en que se proponga la abolición en bloque de la legislación colonial. Los juristas proponen la codificación de acuerdo con el espíritu del siglo; pero siempre aluden a esta tarea como de expurgación de la legislación de “lo inútil y vicioso”, y que ya no se ajustaba a la nueva organización política ni a “las luces de la razón”. Constantemente hacen también referencia a la necesidad de adaptar todas las ideas de las naciones más civilizadas a los hábitos y costumbres de la nación mexicana. Pero como sus miembros no compartían las mismas ideas sobre todas las cuestiones que habrían de contener los códigos, se retrasaba la ingente tarea de sustituir los viejos cuerpos legales por textos claros, sencillos, accesibles al ciudadano común.

Antes de explicar el proceso codificador conviene señalar que es la materia civil la que recibió mayor atención, aunque las referencias a la inoperancia del orden jurídico en todos los ámbitos es constante. No parece que esta preferencia haya sido obra del azar, ya que en un código civil han de regularse las materias en que liberales y conservadores estaban de acuerdo, a saber: la propiedad privada, la libre circulación de la riqueza y la libre manifestación de la voluntad como factor determinante en los contratos. Aunque estos postulados los aglutinaban, no se logró desarrollarlos hasta que se consolidó el modelo liberal.

El proceso codificador

A pesar de que el proceso codificador obedecía a diversos factores condicionantes en cada materia, en este apartado he optado por presentarlo en conjunto. Parece adecuado explicar al lector no especializado en alguna rama concreta del derecho cómo se fue desarrollando en cuanto proceso general, amén de que el especialista se encargue de averiguar la dinámica propia de cada una de las áreas. Una última advertencia es necesaria antes de entrar en materia. En virtud de que el fenómeno de la codificación en México es más conocido en la etapa de su consolidación que en la de su génesis, dedico más espacio a describir las líneas generales y los tropiezos de las primeras décadas que a la fase final del proceso. Así pues, en este apartado se irán exponiendo en forma cronológica datos sobre códigos y proyectos de código, comisiones, opiniones de juristas, de funcionarios, etcétera.

Junta Provisional Gubernativa

La idea de codificar el derecho se recibió en México antes de la Independencia, como ya se dijo; la Constitución de Cádiz prescribía que los códigos civil, penal y de comercio serían unos mismos para toda la monarquía. Unos meses después de la emancipación política, la Soberana Junta Provisional Gubernativa que precedió al primer Imperio, por decreto de 22 de enero de 1822, mandaba que se establecieran comisiones para la elaboración de proyectos de los códigos civil y penal y los de comercio, minería, agricultura y artes. Nada se sabe sobre los principios en que se sustentaría estos códigos, aunque se puede suponer que serían los de la Constitución de Cádiz, a la que se seguía en otras muchas materias. Las comisiones nombradas no llegaron a presentar los trabajos que les fueron encomendados, y a juicio de los redactores de *El Derecho*, periódico de jurisprudencia y legislación del que adelante se hablará, este hecho se debió a que eran muy numerosas y a que sus integrantes tenían ideas muy disímbolas.

La primera República federal (1824-1835)

Como ya se advirtió en el apartado relativo a las constituciones, ni el Acta Constitutiva ni la Constitución Política de 1824 regulaban las garantías individuales, base para el reconocimiento de los derechos que habrían de garantizar los códigos. Sin embargo, la sección séptima del texto constitucional establecía las reglas generales para la administración de justicia en los estados y territorios de la Federación.

Al amparo de este texto constitucional, el 16 de octubre de 1824 se dictó un decreto por el que se suprimían los consulados de México y Guadalajara y se otorgaba jurisdicción en materia mercantil a los tribunales ordinarios.

En razón de la competencia que se atribuyó a los estados de la Federación para dictar la legislación pertinente para su administración interior, en el estado de Oaxaca se dictaron: la *Ley que arregla la administración de justicia de los tribunales del estado de Oaxaca*, de 12 de marzo de 1825, y la *Ley de los trámites*

que en resumen deben practicarse para la instrucción de causas criminales en el estado de Oaxaca, de 15 de septiembre de 1825.

El Congreso General, por decreto de 14 de febrero de 1826, ordenó que se aplicara en México el *Reglamento para la administración de justicia*, que habían expedido las Cortes de Cádiz el 9 de octubre de 1812. Al parecer este texto fue el que más se difundió, y en la literatura jurídica se encuentran múltiples menciones a la utilidad que prestaba en ausencia de textos propios, conforme a los cuales arreglar la administración de justicia.

El primer código civil fue elaborado y promulgado por libros en Oaxaca, entre 1827 y 1828. Quizá este texto es, de todos los de la época, el que sigue más de cerca al código francés. Su vigencia fue corta, y a juzgar por lo que expresaba el gobernador Benito Juárez, en 1848, ante la propia legislatura local, causó muchos problemas por haber introducido instituciones ajenas a las costumbres oaxaqueñas.

En el año de 1827 se presentó un *Plan al Congreso del Estado de Zacatecas por la comisión encargada de la redacción de los códigos civil y criminal*. La comisión advertía que procedería a elaborar el código civil, el de procedimientos civiles, el criminal, penal y el de procedimientos criminales. La razón que adujo para proceder en ese orden, en contra de lo propuesto por Bentham, era que el civil resultaba básico para poder elaborar las leyes penales, que sólo eran consecuencia del primero.

En Oaxaca, el 5 de febrero de 1828 se dictó la *Ley penal para el Estado de Oaxaca*. No se trata de un código propiamente dicho, sino de varias disposiciones sobre diversos delitos como rebelión, motín, asonada, etcétera.

De otro lado, el ambicioso plan de la comisión zacatecana sólo tuvo como resultado la elaboración de un *Primer proyecto de Código Civil del Estado de Zacatecas*, de 10. de diciembre de 1828. Se imprimió, se circuló para recibir comentarios, y no pasó a mayores. La comisión que lo elaboró cita mucho a Bentham y explica que prefirió no introducir grandes reformas. Proponía que no se pusiera en vigor sin antes concluir el de procedimientos, y que a continuación debía elaborarse el de comercio.

Poco después, en Oaxaca, en 1832, el gobernador López de Ortigosa insistió en la necesidad de continuar la labor de codificación.

Veracruz se sumó a la tarea y elaboró un *Proyecto de Código Penal* en 1832. En la presentación, la comisión advierte que ha tratado de conciliar la libertad individual con la seguridad pública, los sentimientos de humanidad con los derechos de la justicia, la represión del delito con la conservación y enmienda del delincuente. Como puede apreciarse, estas ideas se inscriben en las corrientes racionalistas e ilustradas sobre la materia penal. Sólo se llegó a realizar la primera parte.

En el estado de Jalisco se elaboró el *Proyecto de la parte primera del Código Civil del Estado libre de Jalisco*, un año después, esto es, en 1833. En lugar de hacer propuestas innovadoras, la comisión encargada de redactarlo prefirió, a la luz de la razón, tomar en cuenta las “*costumbres y costumbres*”, ya que sólo las leyes que se “adaptan a la realidad política, social y económica del país pueden ser obedecidas”. Sus miembros hacen una seria crítica al método propuesto por Bentham para

codificar, y afirman que, para redactar el proyecto se habían inspirado, sobre todo, en la legislación colonial, la nacional y los códigos francés, de Zacatecas y de Oaxaca.

En ese mismo año, en Guanajuato se convocó a un concurso para premiar los mejores códigos (civil, penal, mercantil y de procedimientos civiles y penales), de acuerdo con el sistema representativo, popular y federal. No tenemos noticia de los resultados.

El régimen centralista (1836-1847)

Durante este periodo la labor codificadora es menos rica, porque no participan en ella los que fueran estados de la Federación, convertidos para entonces en departamentos. Los propios principios que inspiraban a la República central impedían la labor codificadora independiente en los estados, pero tampoco se logró una de carácter general. En el terreno constitucional, en las *Siete Leyes*, quedaron establecidos los derechos y obligaciones de los habitantes de la República, y se incluyeron también las prevenciones generales sobre la administración de justicia en lo civil y lo criminal. Por otra parte, en las *Bases Orgánicas* de 1843, entre las disposiciones generales sobre administración de justicia, se disponía —artículo 187— que los códigos civil, criminal y de comercio serían uno mismo para toda la nación. Éste sería el marco general en el que se desarrolló el proceso codificador en la etapa que se viene comentando.

Poco después de haber sido adoptado el sistema central, en la ley de 23 de mayo de 1837 se estipulaba que en los tribunales mexicanos debían seguirse observando las reglas de procedimiento españolas en lo que no chocaran con las establecidas por los congresos mexicanos. Dicha ley hacía referencia al procedimiento, sobre la base de la legislación colonial. Este acto se justificó en la literatura de la época aduciendo que como “la borraría que preparan nuestros enemigos exteriores” había impedido la “erección del código civil y criminal” tan necesarios, “con razón, pues, adoptamos las que comprenden las leyes de España”. Esto afirmaba Luis Ma. de la Torre en la Academia de Jurisprudencia Teórico Práctica.

En Jalisco, Vicente González Castro realizó la *Redacción del Código Civil de México, que se contiene en las leyes españolas y demás vigentes en la República*, en 1839. El enunciado del título explica por sí mismo la labor realizada por el autor. Éste, afirma que siguió el método de los franceses; también advierte que su trabajo no se opone a la codificación que se hallaba en proceso, y recomienda a los legisladores expurgar lo inútil de la legislación española, la cual debía ser tomada en cuenta para la elaboración de los códigos. Aunque lo afirme el autor, el procedimiento en su proyecto de código no es el francés porque su intención es expurgar la legislación vigente y no elaborar un código a la manera ilustrada.

Por otra parte, al separarse Yucatán de México en 1840, en el proyecto de Constitución, el artículo 75 mandaba que se procediera “desde luego a la formación del (código) civil, penal, mercantil y de procedimientos judiciales, del de policía y el militar en los ramos de mar y tierra [...]” nombrándose al efecto las comisiones para redactarlos, sin que tengamos noticia de los resultados obtenidos.

En la capital de la República, el 15 de noviembre de 1841, el presidente Santa Anna expidió el *Decreto de organización de las juntas de fomento y los tribunales mercantiles*, por medio del cual se asignaba a dichos tribunales la jurisdicción exclusiva en negocios de esa índole; asimismo, en su texto se enumeraban los negocios mercantiles. Hasta ese momento seguían vigentes las *Ordenanzas de Bilbao*, aunque su eficacia era muy limitada y en ellas no se especificaba nada sobre los actos mercantiles. El texto elaborado por Santa Anna ha sido considerado por Barrera Graf como el primer código mercantil.

En relación con el resto de las materias a codificar, el presidente Santa Anna designó en 1842 a don Manuel de la Peña y Peña, a Pedro Vélez y a Francisco M. Lombardo para que elaboraran el código civil, criminal y de comercio, respectivamente.

Adicionada la Constitución en 1843 para que se dictaran los códigos con carácter general, quedaba el camino expedito para la realización de la ineludible tarea. Pero no hubo mayores frutos conocidos en esa época, aunque en los periódicos jurídicos se señaló la necesidad de elaborar los anhelados textos ya que “una nación sin códigos, es una reunión de hombres sin reglas fijas a qué sujetarse, es un caos y puede considerársela poco menos que en la barbarie”.

Juan S. Solana, siguiendo el decreto de 18 de octubre de 1841, elaboró un *Prontuario o manual y correspondencia entre los delitos y penas para fundar las sentencias criminales[...] Escrito para el Departamento de Zacatecas, y por el que (excepto en muy pocos casos) se pueden arreglar los demás*. Este texto se publicó en 1844.

Al año siguiente, el ministro de justicia Mariano Riva Palacio solicitó al Congreso que se abriera un concurso en el que se premiaran los mejores proyectos de código. Y en ese mismo año de 1845 se encargó a una comisión la formación de un proyecto del código civil.

Hasta aquí los intentos que se hicieron bajo la vigencia de las Siete Leyes y las Bases Orgánicas.

Vuelta al federalismo (1847-1853)

La puesta en vigor de la Constitución de 1824 y el Acta de Reformas permitió que se reanudara la labor codificadora en los estados. Nuevamente en Oaxaca se dieron los primeros pasos. El gobernador Benito Juárez, el 2 de julio de 1848, informaba al Congreso que Lope S. Germán había sido nombrado para reformar y poner de acuerdo el código civil que había estado vigente hasta 1837. Sometía el nuevo proyecto al cuerpo legislativo.

En el centro, en 1849, el ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos José María Jiménez, tras lamentarse profundamente por la ausencia de los códigos y ponderar la necesidad de ellos, señalaba la constante preocupación del Ejecutivo por concluirla y advertía que para ese fin había sido nombrada una “comisión de peritos inteligentes encargados de acometer esta ardua empresa”. No tengo mayores noticias de dicha comisión, que habría de elaborar, en primer término, el proyecto de ley de procedimientos en lo criminal; después, el de los juicios civiles

y finalmente el penal. A decir del ministro, el rector del Colegio de Abogados se ocupaba del primero.

En 1850, nuevamente el gobernador de Oaxaca, Benito Juárez, trataba el tema de los códigos y solicitaba la cooperación de personas distinguidas para su elaboración.

En Durango, el Supremo Tribunal de Justicia publicó en 1850 el *Proyecto de Código de Procedimientos en el ramo criminal para los tribunales del estado de Durango en primera, segunda y tercera instancia*, en cumplimiento de lo dispuesto por la legislatura local el 28 de febrero de 1848. Se trata de un texto breve, de cuya vigencia y eficacia no tengo información.

Por una noticia aparecida en *El Ómnibus* el 3 de diciembre de 1851, sabemos que la redacción del código mercantil había sido encomendada al senador Teodosio Lares; dicho proyecto habría de ser revisado por una comisión constituida por Couto, Lacunza y Gálvez. Una vez realizado lo anterior, se pasaría al Congreso para su aprobación, lo que sucedió finalmente en 1854.

El 10. de octubre de 1852 se habría publicado en Oaxaca el nuevo código civil, derogado por Santa Anna en julio de 1853. Aunque existen diversas referencias sobre él, su texto nos es desconocido.

Otra vez en la capital de la República, Fonseca, ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, vuelve a llamar la atención en 1852 sobre la necesidad de arreglar la administración de justicia, ya que “la legislación civil, la criminal, la mercantil, y los procedimientos en esos ramos están intactos, y ni aún siquiera hemos logrado reducir a un cuerpo metódico y ordenado [...] la legislación que nos legó la nación española”.

En el estado de Puebla, en 1853, se dictó la *Ley para la administración de justicia en los negocios de comercio del estado de Puebla*, que fijaba la organización del tribunal de comercio, el procedimiento judicial en las causas mercantiles y atendía otras cuestiones.

Al fin del periodo de vuelta al federalismo, en 1853, se publicó el *Proyecto de código criminal y penal y de procedimientos en lo criminal*, elaborado por José Julián Tornel y Mendivil; dada la extensión del texto, se recogen, con gran detalle, las ideas en boga sobre estos temas.

Dictadura de Santa Anna (1853-1855)

Lo más importante que en materia de codificación se produjo durante el gobierno de su *alteza serenísima* fue realizado por el ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Teodosio Lares.

A él se debe la *Ley sobre bancarrotas* de 31 de mayo de 1853, importante no sólo por referirse a esta materia, sino porque elaboró el concepto de comerciante que —a decir de Barrera Graf— actualmente reproduce nuestro código.

Ese mismo año, en la ley de 16 de diciembre de 1853, se insistió en que la sustanciación de los juicios debía hacerse conforme al derecho colonial.

El 27 de mayo de 1854 entró en vigor el primer *Código de Comercio Mexicano*. Su autor era Teodosio Lares, como quedó señalado; comprendía la materia terrestre

y la marítima. En él se siguieron los modelos de los códigos francés y español. Su interés doctrinal es muy grande ya que en su texto están representadas las propuestas de la burguesía comercial que habrían sucumbido, ya en la segunda mitad del siglo, frente a los embates del liberalismo. Sin embargo su vigencia fue corta, aunque se volvió a poner en vigor durante el Imperio, y se utilizó en varios estados de la República en diversas épocas. Ese mismo año, Tornel y Mendivil lo puso en forma de diccionario, con notas, aclaraciones y adiciones.

Siendo presidente provisional don Juan Álvarez, tras la revolución de Ayutla, se dictó en noviembre de 1855 la *Ley sobre la administración de justicia y orgánica de los tribunales de la nación del Distrito y territorios*, que derogaba las del gobierno de Santa Anna y dejaba vigentes las de 1852. El interés fundamental de esta ley se encuentra en que abolía los fueros militar y eclesiástico.

La Reforma y el Imperio (1856-1866)

Como es bien sabido, la puesta en vigor de la Constitución de 1857 dio lugar a la Guerra de Reforma, la intervención extranjera y el segundo Imperio. En dicho texto constitucional, como ya se señaló, quedaron delimitadas con claridad las esferas de competencia del Estado y los ciudadanos y la separación de las jurisdicciones civil y eclesiástica; se garantizaron los derechos del hombre dentro del título que los contenía, y se fijaron las reglas para la administración de justicia. Por su parte, el *Estatuto provisional del Imperio* no se alejó de esta línea, aunque fue más lejos en materia religiosa. De propósito revisó juntas estas cuestiones, ya que los acontecimientos políticos de la época determinaron que, en ocasiones, el gobierno nacional con Juárez a la cabeza, dictara normas desde el lugar donde se encontraba, y la regencia o el emperador hicieran lo propio dentro del territorio que gobernaban. Las diferencias entre un régimen monárquico y uno republicano se pueden apreciar en el contenido de algunas disposiciones; pero en cuanto al proceso codificador, el emperador continuó los esfuerzos de los gobiernos que lo precedieron. Por otra parte, conviene insistir en que el espíritu general de la legislación del Imperio era liberal.

Por lo que toca a la Constitución de 1857, al igual que su predecesora de 1824, no incluía entre las facultades del Congreso General la de dictar códigos para toda la República, por lo que los estados quedaban en libertad para realizar dicha tarea. Durante el gobierno de Maximiliano, el emperador podía promulgar cuerpos jurídicos para todo el Imperio.

Antes de la intervención francesa, se dictaron en 1857 y 1858 leyes para la administración de justicia: la primera durante el gobierno de Comonfort y la segunda, durante el de Zuloaga. En ambas se hacía referencia a la cuestión de la organización de los tribunales civiles y penales. En materia penal se seguía aplicando, como ha quedado explicado, la legislación española.

Durante el gobierno del presidente Juárez, la actividad codificadora recibió particular atención; pero los terribles acontecimientos que sucedieron en esa época impidieron lograr grandes éxitos.

En 1861, Manuel F. Ruiz, ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos de Juárez, encargó a Justo Sierra O'Reilly la formación de un código civil, y a Antonio de la Fuente, el criminal y el de procedimiento. El primero cumplió su cometido, pero no así el segundo. Por decreto se estableció que los códigos se irían poniendo en vigor conforme los presentaran las comisiones; pero esta disposición se derogó y se prescribió que se fueran pasando al Congreso para su revisión. De cualquier forma, Sierra había terminado su proyecto iniciado varios años antes, y aunque no se expidió con carácter general, como el enunciado de su título quería, fue puesto en vigor como código en el estado de Veracruz en diciembre de 1861.

En 1862 se nombraron nuevas comisiones para la revisión del proyecto Sierra y para la elaboración de uno penal. La salida de Juárez de la capital interrumpió este proceso.

La regencia restableció la *Ley sobre administración de justicia* de Zuloaga de noviembre de 1858, y el *Código de Comercio* de Lares. Maximiliano, por su parte, dictó la *Ley sobre el registro civil del Imperio* y la *Ley para la organización de los tribunales y juzgados del Imperio*, ambas en 1865. Al año siguiente promulgó los dos primeros libros del *Código Civil del Imperio*. El tercero y el cuarto, aunque se elaboraron, no llegaron a promulgarse.

A grandes rasgos éste es el proceso de la codificación en la etapa comprendida hasta 1867. En cuanto a los códigos y proyectos de código, están recogidos prácticamente todos los que se elaboraron; pero en relación con las leyes que permiten conocer la evolución en las distintas materias, es posible que hayan quedado fuera algunas. Recuérdese que la intención de estas páginas no es presentar panoramas exhaustivos, sino generales.

EL NACIMIENTO DEL AMPARO

Una de las instituciones más peculiares del ordenamiento jurídico mexicano es, sin duda, el juicio de amparo. Su compleja aplicación ha determinado que no sea fácilmente comprendida por estudiosos de otros países. Sobre el juicio de amparo existe una copiosísima literatura en México y en el extranjero. Para la explicación de este tema he de basarme en los trabajos de Héctor Fix-Zamudio y Andrés Lira.

A decir del primero: “el juicio de amparo fue el resultado de una lenta y dolorosa evolución en la que se combinaron elementos externos y factores nacionales”. A juicio de este autor, fueron tres las corrientes externas que influyeron en la creación del amparo:

- a) El derecho público de Estados Unidos y especialmente la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, entendida, a su juicio, en la forma que la había divulgado Tocqueville. Asimismo, dentro de esta corriente influyó la institución angloamericana del *habeas corpus*, que perdió este nombre en México al incorporarse al amparo.

- b) La influencia española, inevitable después de los tres siglos de vida colonial, puede identificarse en el nombre mismo que recibió la institución y el centralismo judicial que implicaba; contrario, a todas luces, a la estructura del régimen que había sido adoptado por los mexicanos al tiempo de la creación del amparo. A este respecto, ya se analizó en el apartado anterior, cómo fracasaron en México los intentos por implantar el contencioso administrativo, en virtud de la tradición hispano-mexicana de la vía judicial como medio de control del poder, función que correspondió también al amparo.
- c) La influencia francesa, siguiendo todavía a Fix-Zamudio, se advierte en la repercusión de la declaración de derechos del hombre que algunas de nuestras constituciones denominaron garantías individuales. Tal es, a grandes rasgos, la influencia externa.

Por lo que toca a los factores internos, la penetración de las ideas nacionalistas llevó a los hombres de la época a convencerse de la necesidad de: “crear un instrumento procesal eficaz para la tutela de los derechos fundamentales de los gobernados frente al poder público, incluyendo la impugnación de las leyes constitucionales”.

En la constitución de 1824 se perciben las influencias antes señaladas ya que: “se introdujeron dos instituciones para la tutela de las normas constitucionales”, una atribuida al Congreso Federal al encargársele “la facultad de reprimir las violaciones constitucionales”, procedente de la constitución gaditana, y la competencia, por parte de la Suprema Corte Federal, “para decidir sobre las infracciones de la Constitución y leyes federales”, de clara influencia norteamericana. En la práctica de esa época predominó la primera solución.

En las *Siete Leyes Constitucionales* de 1836, se intentó establecer un órgano protector de la Constitución, que se denominó Supremo Poder Conservador. Su carácter era político y su antecedente era francés. La legislación posterior a este cuerpo jurídico intentó sustituir dicho poder por un instrumento procesal que se denominó *reclamo* ejercido por los tribunales federales y la Suprema Corte de Justicia, cuyo objeto fue proteger las normas constitucionales y las garantías individuales. En palabras de Fix-Zamudio, estos intentos “prepararon el terreno a fin de que pudiera implantarse pocos años más tarde el juicio de amparo en el ámbito nacional”.

El nacimiento propiamente dicho del amparo puede ser contemplado, a juicio de Fix-Zamudio, en tres etapas sucesivas. La primera, que de ahí surge el nombre en su acepción actual, se ubica en la constitución del estado de Yucatán de 1841, cuyo párrafo 1o. del artículo 53, establecía:

Corresponde a este tribunal [Corte Suprema de Justicia] reunido: 1º amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra las leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarios a la Constitución; o contra las providencias del Gobernador o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiese infringido el Código fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas.

El autor del proyecto de constitución había sido Manuel Crescencio Rejón, considerado por esta razón como uno de los creadores del juicio de amparo. Al reincorporarse Yucatán a la Federación, este precepto perdió su vigencia.

La segunda etapa corresponde al Acta de Reformas de 18 de mayo de 1847, cuyo artículo 25 decía a la letra:

Los tribunales de la federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la federación, ya de los estados: limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso sin hacer ninguna declaración sobre la ley o acto que lo motivare.

El inspirador de este precepto fue Mariano Otero, considerado, al igual que Rejón, padre del amparo; al principio que contiene el texto anterior se le conoce como *fórmula Otero*, que todavía subsiste.

La etapa final se ubica en la Constitución de 1857, cuyos artículos 101 y 102, elaborados por Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo y León Guzmán, fijaban los lineamientos fundamentales del juicio de amparo, y decían:

101. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I: Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales; II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados; III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de parte agravada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será 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.

A partir de estos preceptos se desarrolló en forma notoria el juicio de amparo, y a pesar de haber surgido, según Fix-Zamudio, como instrumento procesal para la tutela de las llamadas *garantías individuales*, su ámbito protector se fue ampliando. Los detalles de su evolución se darán en la etapa siguiente. A la que estamos revisando sólo corresponde la ley reglamentaria de 1861.

Andrés Lira ha demostrado cómo en los primeros años de vida institucional del amparo, éste era confundido por los jueces con el antiguo medio, utilizado en la época colonial, por el que se solicitaba “amparo y protección de la justicia” contra “mano poderosa”. La dispersión de los tribunales y la desorganización en la administración de la justicia, no impidieron que abogados y jueces coincidieran en la utilización de la vieja fórmula colonial que protegía a los particulares contra los abusos de los gobernantes. Lo que fue llevando no sólo al desarrollo de esta institución sino también a su hipertrofia.

POSIBILIDADES DE UN DERECHO ADMINISTRATIVO

La división de poderes, la fijación de las competencias del Estado frente a los ciudadanos, la idea de libertad individual de éstos y la soberanía de la ley sobre el poder arbitrario eran algunos de los dogmas liberales dentro de los cuales se tendría que ir abriendo paso el derecho administrativo. El fin del antiguo régimen y el nacimiento de los estados nacionales sobre las bases anteriores determinaron la evolución de una rama del derecho que paulatinamente fue creciendo en forma muy amplia: el derecho de la administración.

Dentro del derecho esta área comenzó a ampliarse a medida que se consolidaba el poder de la administración y se inmiscuía cada vez más en la vida de los individuos. A pesar de ir en contra de varios de los principios del liberalismo, a su desarrollo contribuyeron la burguesía liberal y la ideología ilustrada. En México, los primeros decenios de vida independiente no podían ser apropiados para el surgimiento y desarrollo de la administración y con ella, el derecho administrativo. Sólo a fines del siglo se hizo posible una administración estable y centralizada, requisito básico para la existencia de esta disciplina jurídica. En la primera época de vida nacional, a pesar de que la burocracia se mantuvo más o menos constante, no fue posible fijar una política administrativa ni a corto ni a largo plazos. Los vaivenes en la constitución de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y la falta de definición del Poder Judicial impidieron su desarrollo. Pero la imposibilidad de su instrumentación no se contrapuso con la reflexión sobre el contenido de esta área del derecho. Dentro de la doctrina sobre ella, se debe a Teodosio Lares el texto más completo, precursor en buena medida de lo que más adelante representaría la literatura jurídica sobre la administración y el derecho administrativo.

Los postulados

En las *Lecciones de derecho administrativo, dadas en el Ateneo Mexicano por su socio de número el señor licenciado Teodosio Lares, miembro del Senado e individuo de varias academias científicas y literarias*, publicadas en 1852, se encuentran los postulados básicos del derecho administrativo de acuerdo con la doctrina francesa, y que según su autor podían ser instrumentados en México.

En consonancia con dicha doctrina, Lares definió el derecho administrativo como: “la ciencia de la *acción* y de la *competencia* del Poder Ejecutivo, de sus agentes, y de los tribunales administrativos en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos, y con el interés general del Estado”.

En palabras de Lares, aunque en todas las épocas había existido administración, el derecho administrativo recientemente había surgido y su nacimiento se debía: “a la adopción de los gobiernos representativos, la organización de los poderes públicos bajo las bases de libertad, y el respeto debido a los derechos del hombre y el ciudadano[...]”

Pero en México esta disciplina ni se había desarrollado ni se había cultivado, y los negocios contenciosos se hallaban mezclados con los del orden civil, ocasionando —a juicio de Lares— un grave perjuicio a los ciudadanos, ya que quedaban indefensos frente a los abusos de la administración.

El contenido del texto de Lares es sumamente interesante y muestra una vez más que los juristas decimonónicos se hallaban fuertemente imbuidos de las doctrinas europea o norteamericana, que de alguna manera proporcionaban opciones de solución a los conflictos que les presentaba la realidad nacional. En las páginas de sus *Lecciones*, Lares va analizando las funciones del Poder Ejecutivo advirtiendo contra cuáles procedía el recurso administrativo y contra cuáles no. A este respecto vale la pena advertir que, a pesar de su filiación conservadora, se afilia a la idea —regulada constitucionalmente en el Acta de Reformas— de que la legislación pontificia requería del *exequatur* del presidente de la República para ser aplicada en México. Esto es significativo porque la Santa Sede estuvo siempre en contra, y el asunto fue bandera liberal.

Distingue entre administración gracia y administración contenciosa. Dentro de la primera, que no era susceptible de revisión, se encontraban las gratificaciones, las concesiones, los favores y las indemnizaciones de distinto tipo. El régimen a que había de sujetarse el aprovechamiento de las aguas, las minas y la desecación de los pantanos formaba parte de este tipo de administración. En este rubro incluye también la naturalización, la concesión de patentes a inventores y las pensiones civiles y militares. Por otra parte, todas las leyes relativas a la policía y seguridad pública formaban parte —a su juicio— de este tipo de administración, entre ellas las relativas a aguas, minas, vías de comunicación, corporaciones civiles y religiosas, montepíos, cajas de ahorros, etcétera.

También se ocupa de analizar la administración contenciosa, la cual nace de los actos de la administración que lesionan derechos individuales de los ciudadanos. Al tocar esos derechos, la materia es contenciosa y constituye lo que se denomina contencioso-administrativo. En esencia, esos derechos privados se reducían a algunos de los que reconocía la Constitución de 1857 como derechos del hombre: la propiedad, los derechos inherentes a la persona, la libertad de circulación, los derechos políticos, los honoríficos y lucrativos y los derechos reales adquiridos, incluyendo la posesión.

Dos ideas ayudarán a comprender el pensamiento de Lares respecto a esta materia. Por un lado afirma que, para dirigir la competencia administrativa, es preciso distinguir al Estado en cuanto persona moral como propietario, o como nación, República y unidad nacional, y ahí donde el factor predominante es el interés público, la materia es contencioso-administrativa. Los derechos individuales sólo pueden ser restringidos en aras del interés público, en palabras de Lares:

[Y por el otro] que el poder ejecutivo, representando al Estado, obra en tres calidades diferentes, como *gobierno*, como *administrador*, y como *proprietario*. Como *gobierno*, sus actos son los del poder propiamente dicho, con ellos gobierna. Como *administrador*, sus actos son administrativos, con ellos *administra*. Como *proprietario*, se *individualiza*, y cuando trata de los bienes que posee bajo tales cualidades, sus actos

cualesquiera que sean las formas con que se revistan, toman el carácter de convenciones particulares, y la cuestión que sobre ellos se suscite, corresponde a los tribunales civiles.

Sobre esta base analiza las funciones del Poder Judicial y el administrativo, distinguiendo ambas esferas de acción. Esta cuestión no pudo ser deslindada en forma adecuada porque al haber estado juntos por tanto tiempo el gobierno y la justicia, no fue fácil diferenciar, por un lado, el gobierno de la administración, y por el otro, el propio gobierno de la justicia. Para ayudar a comprender el hecho son útiles las reflexiones de Andrés Lira sobre el particular. Este autor dice que “la tradición hispano-mexicana había utilizado la vía judicial como medio de control del poder, no sólo del Estado, sino también del poder engendrado en la sociedad dentro o fuera de las instituciones políticas y que de alguna manera alteraba el orden de República, como se llamaba a la organización política y civil entonces”. Parece claro que al existir esta fuerte reigambre, sólo paulatinamente se habrían de distinguir unos actos de otros, y no en beneficio del contencioso-administrativo, como hubiera querido Lares, sino del multiforme juicio de amparo.

La legislación

Por lo que se refiere a la legislación que en materia administrativa se dictó en el periodo que se viene analizando, se puede apreciar que a pesar de los conflictos civiles y militares, la administración hubo de ocuparse de legislar tanto para resolver problemas concretos, como para intentar planear de alguna manera la sociedad futura. Por ello, existe una copiosa legislación referente a empleados públicos, civiles y militares en la que se tocan temas como la propiedad del empleo, las pensiones, la cesantía, la redistribución de empleados causada por los cambios políticos y administrativos, los montepíos, la jornada laboral y muchas otras cuestiones. Asimismo, se dictaron numerosas disposiciones sobre colonización, fomento de vías de comunicación, uso y adquisición de terrenos baldíos por nacionales y extranjeros. Al observar la producción legislativa, puede afirmarse que se intentó fijar una política sanitaria y que se reorganizó una y otra vez la enseñanza pública.

Respecto a la materia minera, fuente fundamental de ingresos en la época colonial, se intentó recuperar el auge que había tenido. Desaparecida la jurisdicción privativa de los mineros, sus negocios habrían de ventilarse en los tribunales ordinarios; pero las Bases Orgánicas restablecieron los tribunales de minería y comercio. Al expedirse la Constitución de 1857 se abolieron nuevamente los tribunales especiales.

Por otra parte, la naturaleza de la materia minera seguía siendo muy confusa, lo que no impidió que se dictaran normas para desgravar la explotación con el fin de favorecerla. Asimismo, se otorgaron numerosas concesiones que no siempre dieron resultados prácticos y se intentó en diversas ocasiones sustituir las viejas Ordenanzas de 1783 por un código nuevo, pero sin éxito. En 1853, siguiendo los postulados fijados por Lares al derecho administrativo, se dictó la *Ley para el*

arreglo de lo contencioso-administrativo y su reglamento. Ambos tuvieron una vigencia efímera.

LAS LEYES DE REFORMA

Hemos llegado al tema capital del siglo XIX, el que rompe con las concepciones del antiguo régimen y establece las del nuevo. Durante casi cuarenta años habían tratado los mexicanos de establecer fórmulas sociales y de gobierno que, amalgando intereses, impidieran la polarización de las opiniones hasta tornarlas irreconciliables. La expedición, promulgación y juramento de la Constitución de 1857 puso fin a las soluciones intermedias. Los moderados de ambos lados cedieron su lugar a los radicales, y la tarea iniciada por Carlos III en la centuria anterior llegaba a un punto culminante, preludio, por lo demás, de nuevas luchas fratricidas y de defensa contra el exterior. Las Leyes de Reforma, posteriores en tiempo a la constitución, desarrollaban, hasta agotarlos, algunos de los postulados del liberalismo mexicano: separación de la Iglesia y el Estado, secularización del estado de las personas, libertad de cultos y nacionalización de los bienes del clero. El conflicto entre liberales y conservadores tocó el punto en que las posiciones llegaron a ser irreductibles: cuál habría de ser el papel de la Iglesia en el nuevo Estado. La transformación que se inicia tras la revolución de Ayutla y se recoge en la Constitución de 1857 alcanza su culminación en las llamadas Leyes de Reforma.

Para comprender el significado de estas leyes deben tenerse muy presentes las características que fue adquiriendo el organismo social mexicano a lo largo de la época colonial. Bajo esta óptica resulta evidente que su expedición rompía el molde heredado de ese periodo y sentaba las bases del nuevo. Su contenido es producto del desarrollo —hasta las últimas consecuencias— de las ideas de la ilustración y el liberalismo que habían sentado sus reales en la mentalidad de un amplio sector de mexicanos, para los cuales la Constitución y las Leyes de Reforma (elevadas a rango constitucional en 1873) se convirtieron en el símbolo del proyecto que trataban de implantar en su patria.

La Iglesia había sido vista por los progresistas como el obstáculo para el desarrollo político, cultural y económico; representaba, a su juicio, el factor real de poder que impedía los cambios que se proponían. Todo esto, a pesar de que, como ya se ha dicho, muchos de ellos eran católicos. La modernización del país, el desarrollo, el libre comercio lo buscaban todos, pero las banderas liberales iban más allá desde el triunfo de la revolución de Ayutla: someter la Iglesia al Estado. De esta manera, el Estado de derecho que buscaban unos y otros encontraba su punto de incompatibilidad en la situación que la Iglesia había de tener dentro de él. Los hombres de la Reforma eran abogados, periodistas, burocratas, comerciantes y militares. Entre ellos estuvieron ausentes los terratenientes, los grandes comerciantes y el clero, sectores que habían participado hasta entonces, en mayor o menor grado, en las soluciones políticas buscadas para constituir a la nación.

La reacción de la Iglesia al jurarse la Constitución de 1857 no pudo ser más categórica: no se administrarían los sacramentos a quienes no se retractaran públicamente de su juramento. El Estado había pedido que funcionarios, autoridades y empleados tanto civiles como militares jurasen la Constitución.

A partir de este momento los acontecimientos se precipitaron y se inició una guerra de muy amplias proporciones entre los que gobernaban las conciencias, y los que hacían lo propio con la nación. Se conoce como Guerra de los Tres Años o Guerra de Reforma, durante la cual, en la capital gobernaron Félix Zuloaga y Miguel Miramón, y Benito Juárez desde distintos puntos del país. Las leyes fueron expedidas en Veracruz, sede del gobierno constitucional, y se complementan con otras que expidió el propio Juárez cuando retornó con sus ministros a la capital, en 1861. La amenaza exterior se cernía sobre el gobierno mexicano y derivada de ella se produjo la intervención francesa en 1862. Inglaterra y España lograron dirimir pacíficamente sus conflictos con la nación mexicana, y sólo Francia intervino militarmente.

En sentido amplio, la Reforma se inicia antes de la expedición de la Constitución de 1857, aunque las llamadas Leyes de Reforma sean posteriores a dicho cuerpo jurídico. En este orden de ideas, el propio texto constitucional se inscribe en el proceso reformador, cuya fase final se da al incluirse los principios reformistas en el cuerpo de la Constitución, en 1873. De acuerdo con esta propuesta, las leyes que hicieron posible la Reforma serían las siguientes:

Ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles y eclesiásticas, de 25 de junio de 1856. Fue dictada durante el gobierno de Comonfort, pero sus antecedentes deben ser buscados en la revolución de Ayutla y aún más atrás. Sus repercusiones fueron muy amplias, ya que con ella se inició la modificación definitiva de los dos sectores de la sociedad que, a pesar de los principios de igualdad ante la ley y propiedad privada habían sido poco tocados hasta entonces: la Iglesia y las comunidades indígenas. Los bienes de ambas eran cuantiosos y bien sea por razones políticas o por razones económicas, los liberales decidieron poner en circulación dicha riqueza. El proceso que se estableció para la desamortización fue muy completo, y por lo que toca a la Iglesia, ésta pudo encubrir mediante diversas artimañas la propiedad sobre ciertos bienes. Las comunidades indígenas fueron objeto de una aplicación de la ley más estricta y de la venalidad de muchos jueces, y poco a poco sus bienes fueron disgregándose, al llegar a ser considerados, en ocasiones, como *res nullius* susceptibles de apropiación por cualquiera.

Al poco tiempo de su expedición, la ley fue ratificada por el Congreso Constituyente e incorporada al artículo 27 de la Constitución. Se elevaba a rango constitucional la medida e incluso se ampliaba, ya que algunos de los bienes que no contemplaba la ley fueron comprendidos en el precepto constitucional. Además del enfrentamiento entre Iglesia y Estado, la medida causó multitud de rebeliones indígenas.

Ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos, julio 12 de 1859. Por ella entraban “al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos”, tanto predios, como derechos y

acciones. Señalaba que habría completa independencia entre los negocios de la Iglesia y los del Estado. El gobierno sólo protegería el culto público de la religión católica o de cualquier otra. Suprimía en toda la República todas las órdenes de los religiosos regulares. Prohibía la fundación de conventos, congregaciones, cofradías, archicofradías, etcétera, y el uso de los hábitos o trajes de las órdenes suprimidas. Los conventos de religiosas podían seguir operando, pero se debían cerrar los noviciados.

Ley del matrimonio civil, julio 23 de 1859. Por ella se declaraba que, en virtud de la independencia de los negocios civiles de los eclesiásticos, había “cesado la delegación que el soberano había hecho al clero para que con sólo su intervención en el matrimonio, este contrato surtiera todos sus efectos civiles”. A continuación se decretaba que “el matrimonio es un contrato civil que se contrae licita y válidamente ante la autoridad civil”. Para su validez era suficiente que los contrayentes manifestaran libremente su voluntad de unirse en matrimonio, de acuerdo con las formalidades establecidas por la ley.

Ley orgánica del registro civil, julio 23 de 1859. Para “perfeccionar la independencia en que deben permanecer recíprocamente el Estado y la Iglesia” era necesario que ésta ya no se encargara del registro de los nacimientos, matrimonios y fallecimientos de las personas. En adelante, la labor de llevar esos registros correspondería al Estado, el cual, a través de los *jueces del estado civil*, tendría a su cargo “la averiguación y el modo de hacer constar el estado civil de todos los mexicanos y extranjeros” que habitaran el territorio de la República. A continuación se fijaba la forma en que esto se realizaría.

Decreto del gobierno. Declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos, julio 31 de 1859. Con el objeto de poder ejercer la autoridad la inspección necesaria sobre los casos de fallecimiento e inhumación, se decretó que cesaba en toda la República la intervención del clero secular y regular en “la economía de los cementerios, camposantos, panteones y bóvedas o criptas mortuorias[...]” Asimismo todos los lugares que servían para dar sepultura, quedaban “bajo la inmediata inspección de la autoridad civil[...]”

Decreto del gobierno. Declara qué días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia, agosto 11 de 1859. Sólo se reconocían como días festivos los siguientes: los domingos, el día de año nuevo, el jueves y viernes de la Semana Mayor, el jueves de *Corpus*, el 16 de septiembre, el 1º. y 2 de noviembre, y los días 12 y 24 de diciembre. También se derogaban todas las disposiciones de cualquier tipo por las cuales “había de concurrir el cuerpo oficial a las funciones públicas de las iglesias”.

Ley sobre libertad de cultos, diciembre 4 de 1860. Por medio de esta ley se permitía “el ejercicio del culto católico y de los demás que se establezcan en el país” en función de la libertad natural del hombre. También se prohibía la intromisión de la autoridad civil en el juicio de los delitos religiosos como apostasía, herejía, simonía o cualquier otro. Si a ellos se agregare una falta o delito de los comprendidos en las leyes, dichos actos se sancionarían por la autoridad civil, sin tener en cuenta los aspectos religiosos. Sólo se perseguiría la libre manifestación de las ideas en materia religiosa si se atacaran los derechos de terceros, la moral o

la paz públicas, o si se cometiere algún delito de los fijados por las leyes. Se abrogaba la legislación relativa a los recursos de fuerza. Muchas otras cuestiones regulaba esta ley, confirmando el principio de separación de la Iglesia y el Estado.

Decreto del gobierno. Quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia, febrero 2 de 1861. Dictada al regreso de Juárez a la capital de la República. El gobierno de la unión sustituía a las autoridades o corporaciones eclesiásticas en el cuidado, dirección y mantenimiento de los hospitales y establecimientos de beneficencia en el Distrito Federal.

Decreto del gobierno. Se extinguen en toda la República las comunidades de religiosas, febrero 26 de 1863. Extinguía en toda la República las comunidades de religiosas, salvo la de las Hermanas de la Caridad, ya que éstas no hacían vida común y atendían a la “humanidad doliente”. Esta medida tenía por objeto proporcionar recursos a la Federación en su lucha contra el invasor, establecer hospitales y proporcionar alojamiento a los perjudicados por la guerra.

A grandes rasgos, éste es el contenido de las leyes que hicieron posible la independencia de la Iglesia y el Estado. Pero en un país de mayoría católica, para consolidar el modelo político liberal, la paz social sólo pudo alcanzarse haciendo a un lado el cumplimiento cabal de las leyes reformistas. Así, después de la revolución de Tuxtepec, muchos de los preceptos anteriores fueron letra muerta. Sin embargo, el paso ya estaba dado, el nuevo cuerpo social no volvería a ser igual al que lo precedió.