

VI. EL MODELO LIBERAL (1867-1910)	81
Las reformas a la Constitución de 1857	83
La codificación y la reforma de los códigos	86
El triunfo del liberalismo (1867-1880)	86
La consolidación del modelo liberal	89
El proceso de transición	92
El desarrollo del amparo	96
El derecho administrativo	98
Las relaciones entre el Estado y la Iglesia	102

VI. El modelo liberal (1867-1910)

Por fin, uno de los contendientes había logrado derrotar al contrario. En cinco décadas se desarrollaron las posibilidades que se plantearon a raíz de la Independencia para la constitución de la nación. El periodo ha sido caracterizado como de anarquía; sin embargo, a pesar de los motines, asonadas y rebeliones, es evidente que en el campo del derecho hay líneas de evolución que pueden apreciarse en los textos constitucionales. La tendencia de la historiografía jurídica a ignorar la producción conservadora, no deja ver la secuencia que se va produciendo en torno a diversas materias, por ejemplo, la división de poderes, el reconocimiento de los derechos del hombre, las reglas de la administración de justicia y el amparo, entre otras. No puede negarse, sin embargo, que también había desacuerdos en muchos temas, el más importante de los cuales fue el lugar que la Iglesia debía ocupar en el nuevo Estado.

El proceso de desarticulación del antiguo régimen, fenómeno que no es privativo de México, se realizó sobre la base de dos objetivos fundamentales: la libertad individual y la sustitución de la propiedad corporativa por la privada. Cuando el asunto tocó los intereses de la Iglesia, las posiciones resultaron irreconciliables; en torno a esta cuestión giraron los conflictos que dividieron a los mexicanos a lo largo del periodo anteriormente estudiado. Los obstáculos para la consecución del ideario liberal venían del lado de la Iglesia, que tuvo los recursos y las posibilidades para enfrentarla, a diferencia de las comunidades indígenas que no pudieron oponer resistencia eficaz al proyecto liberal.

Se puede apreciar en forma nítida que mientras la Iglesia permaneció más o menos intocada no se opuso en forma sistemática a las medidas; pero cuando se propuso y se pudo llevar al cabo la abolición de sus fueros y privilegios, la desamortización y nacionalización de sus bienes y la secularización del estado de las personas, reaccionó violentamente en contra, ya que estas medidas menguaban su poder político y económico. El beneficiario fue la burguesía, grupo social que comenzó a consolidarse a partir de que entraron al mercado los bienes de la Iglesia, los ayuntamientos y las comunidades indígenas.

Al igual que en otros países, la naciente burguesía fue abriendo el campo para su desarrollo, menoscabando a las clases que habían detentado el poder político y económico. Los orígenes más remotos de este proceso se encuentran en el siglo XII y los inmediatos en los siglos XVII y XVIII. En este último periodo se produce el tránsito de la monarquía absoluta al Estado moderno. En México, durante la primera mitad del siglo XIX quedaron sentadas, tras muchos tropiezos, las bases para co-

menzar la construcción de un Estado de este tipo, ampliamente desarrollado en las constituciones, pero sin posibilidades reales de imponerse mientras no se removiera el obstáculo principal. Removerlo no era fácil, no sólo porque los mexicanos eran católicos, sino también porque en los textos constitucionales, salvo el de 1857, se prescribia la intolerancia religiosa. Sólo después de que se consiguió la independencia del Estado y la Iglesia pudo echarse a andar el modelo liberal.

En las décadas previas a la restauración de la República, una nueva clase propietaria sustituye en la toma de decisiones a buena parte de los descendientes de las oligarquías criollas que habían hecho posible la independencia. Pronto el desarrollo económico favorecería el surgimiento de una nueva burguesía comercial, que se desprende en alguna medida de la terrateniente y consolida su poder en la fase final del porfirismo.

Como todos los procesos evolutivos, el que se describe no puede verse en proyección lineal, pero hay elementos que muestran los hilos conductores, especialmente en los cuerpos jurídicos denominados constituciones. Por otra parte, una vez plasmados los principios fundamentales del modelo liberal en los textos constitucionales, los códigos por materia reflejan, en todo caso, los pasos hacia la consolidación del modelo. Por ejemplo, la sustitución de los códigos civil y mercantil al poco tiempo de su expedición, evidencia la forma en que se fueron consolidando los ideales del liberalismo burgués, siempre con las características que imponían las peculiares circunstancias en que el modelo hubo de implantarse.

Por distintas razones, el modelo liberal que se desarrolló en nuestro país fue adquiriendo perfiles autoritarios, especialmente en materia política. En relación con la economía, las peculiares circunstancias en que el modelo tuvo que operar favorecieron, otra vez, la intervención del Estado en este rubro. Algunos de los hombres más representativos del sistema percibieron las contradicciones en las que se desarrollaba el modelo, y pugnaron por la reducción de los derechos individuales en beneficio del cuerpo social. Esto no es privativo de un gobierno en particular, sino que se refleja en forma transparente en la política legislativa a lo largo de los gobiernos de Juárez, Lerdo de Tejada, Manuel González y Porfirio Díaz.

Durante el periodo que toca analizar, por primera vez el gobierno estuvo en posibilidades de actuar en todos los órdenes de la vida pública. En virtud de que dicha actuación se realizó en beneficio de sólo algunos sectores de la burguesía emergente, a la larga preparó el camino de su propia destrucción y ya desde finales del siglo XIX nuevos sectores comenzaron a luchar por su inclusión en la toma de decisiones políticas y económicas.

Para lograr el desarrollo del país, los gobiernos comprendidos entre 1867 y 1910 buscaron garantizar cada vez más el desarrollo económico y asegurar el orden público y la paz social. Durante el periodo denominado porfiriato, estos objetivos pudieron lograrse debido a una represión cada vez más franca de los diversos grupos de la sociedad que no compartían el proyecto político y económico del régimen. Campesinos y obreros, y los antiguos miembros de la *república de indios* fueron los más perjudicados, aunque ciertos sectores de la burguesía también vieron lesionados sus intereses. Tocó a estos últimos encabezar la lucha antirreelecciónista, preludio de la Revolución Mexicana.

A pesar de los perfiles francamente dictatoriales que caracterizaron al gobierno durante la última década del siglo XIX y la primera del XX, es evidente que se logró un amplio desarrollo. Los logros del régimen porfirista fueron plasmados en la reflexión que sobre sí mismo hizo en la obra *Méjico; su evolución social*. Allí se señalan los grandes adelantos que, a juicio de los hombres de la época, había obtenido el gobierno en beneficio del país. Esta obra es emblema y canto de cisne de una época, porque a poco de su publicación, el sistema hizo crisis.

El balance final del periodo que va desde 1867 hasta 1910 muestra que el acento del desarrollo se puso en la materia económica; para lograrlo, se federalizaron la minería, el comercio, las instituciones bancarias, la salubridad y las vías generales de comunicación, entre otras materias. Así, se construyeron varios miles de kilómetros de vías ferroviarias que lograron comunicar a las principales ciudades del país; se logró la creación de una red, fundamentalmente a través de concesiones a extranjeros. También se interesaron los gobiernos del periodo por la colonización y la explotación de terrenos baldíos. Para fomentar el comercio se intentó la abolición de las alcabalas y las aduanas interiores. Se otorgaron numerosas concesiones en materia minera y se modificó el precepto secular de no otorgar las minas en propiedad. Los antiguos cuerpos jurídicos, por fin, fueron sustituidos por códigos propios, aunque el proceso tomó poco más de treinta años. No sólo porque varios fueron sustituidos a poco de su expedición, sino también porque resultó muy complejo deslindar las competencias federal y local, dadas las constantes reformas a la Constitución de 1857.

En el aspecto cultural se instrumentó una política educativa de amplias proporciones; se fundaron escuelas primarias y de estudios profesionales, y en 1910 tocó su turno a la Universidad Nacional de México. La vida cultural se centró en los núcleos urbanos.

La desamortización de los bienes de las comunidades civiles y religiosas produjo la concentración de la tierra en pocas manos, y los indígenas, antes protegidos por las leyes, se vieron obligados a prestar su fuerza de trabajo en las haciendas de la nueva burguesía.

En materia religiosa los gobernantes trataron de llevar relaciones armoniosas con la Iglesia, aunque para lograrlo dejaron de lado varios preceptos constitucionales. Una vez que la Iglesia aceptó las nuevas reglas del juego, no se presentaron conflictos significativos con el Estado. Pero todo se basó en valores entendidos, ya que no se firmó ningún concordato con la Santa Sede.

LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1857

La restauración de la República sobre la base de la estructura política de la Constitución del 57 significaba la derrota de los conservadores, incluida la Iglesia, en el terreno de la vida pública institucional, pero no su sometimiento como factor real de poder. La Constitución y las Leyes de Reforma representaban, en el campo del derecho, la posibilidad de instrumentación del modelo liberal burgués. El juego

de los factores reales de poder en las décadas siguientes determinaría su adaptación a la realidad mexicana. En algunos aspectos, como en la minería por ejemplo, este modelo se llevó hasta sus últimas consecuencias. En otras, y viene a colación el reconocimiento de las facultades económico-coactivas del Estado frente a los particulares, se anunciable el nacimiento de la intervención del Estado en la esfera de las sacrosantas libertades individuales.

La realidad política y social de la República mexicana fue determinando la adaptación de las diversas materias jurídicas del texto constitucional de 1857 a sus verdaderas posibilidades de aplicación. Con este fin se recurrió a dos procedimientos: la reforma de algunos de los preceptos de la Constitución por la vía legislativa o la judicial, a través de la Suprema Corte de Justicia. El instrumento en este último caso fue el amparo.

Ignacio L. Vallarta lo explica de manera clara al exponer cuál fue la intención que animaba sus actuaciones al frente del supremo organismo judicial:

Crear un sistema de interpretación que proteste contra los absurdos imputados a esa suprema ley (la Constitución de 1857) por quienes la declaran *impracticable*; que haga surgir de la concordancia de sus textos, de la filosofía de sus motivos, la conciliación entre los derechos del individuo, los intereses de la sociedad y las atribuciones del poder público; que comience a fundar en sólida base, nuestra jurisprudencia constitucional[...]

Como algunas de las reformas que se hicieron por la vía judicial se analizan en los apartados siguientes, toca aquí hacer referencia a las que se hicieron por la legislativa.

A un mes escaso de haberse reinstalado el gobierno, el 14 de agosto de 1867, Juárez convocó a elecciones de los poderes federales: en la *convocatoria* se expresaba que, además de votar, los ciudadanos debían manifestar si admitían que se reformara la Constitución en algunos aspectos, sin necesidad de seguir el procedimiento que ella misma establecía. Los puntos propuestos fueron cinco, entre ellos: que el Poder Legislativo se depositara en dos cámaras; el voto suspensivo en favor del presidente contra las resoluciones del Congreso, las cuales requerían de mayoría calificada para anularlo; restricciones para que la diputación, después llamada permanente, pudiera convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y la creación de un mecanismo para la sustitución del Poder Ejecutivo cuando faltaran a la vez, el presidente de la República y el de la Corte Suprema de Justicia.

La circular de la *Ley de Convocatoria* razonaba en la siguiente forma la solicitud:

Cree el gobierno que ahora convendría hacerlas [las reformas] en puntos [...] que se refieren a la composición y atribuciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Según están organizados en la Constitución, Legislativo es todo, y el Ejecutivo carece de autoridad propia frente al Legislativo. Esto puede crear muy graves dificultades para el ejercicio normal de las funciones de ambos poderes.

En el texto se explicaban las razones que llevaban al Ejecutivo a proponer la reforma, indicando que cuatro de los cinco puntos propuestos ya se hallaban en la Constitución de 1824 y uno en la de los Estados Unidos de América. No se aceptó

la propuesta y el Legislativo seguía siendo formalmente dominante. En respuesta, siguiendo una práctica profusamente utilizada durante la primera mitad del siglo, Juárez legisló “en uso de las amplias facultades de que se hallaba investido”. Algunos de los puntos propuestos en la convocatoria sólo lograrían incorporarse a la Constitución más adelante, a través de los procedimientos institucionales. Las que realizara Juárez se redujeron a aspectos territoriales y a la supresión de las alcabalas.

Lerdo de Tejada propuso la reforma de la Constitución, para elevar a ella los principios de las Leyes de Reforma. El 25 de septiembre de 1873 se prescribió en el nivel constitucional la independencia de la Iglesia y el Estado; se definió el matrimonio como contrato civil; éste y los demás actos del estado civil de las personas pasaban a ser de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil; se prohibió a las instituciones religiosas la adquisición de bienes, salvo los destinados inmediata y directamente a su servicio y objeto; se sustituyó el juramento religioso por la simple promesa de decir verdad para el cumplimiento de las obligaciones y, finalmente, se proscribieron los trabajos personales que no fueron contratados voluntariamente y a cambio de una justa retribución.

Durante la presidencia de Lerdo de Tejada se logró modificar la Constitución en el sentido propuesto por Juárez, al sustituirse el título tercero, sección primera, es decir, la relativa a la conformación del Poder Legislativo. Al establecerse el sistema de las dos cámaras, se modificaban las disposiciones respectivas a la elección del Congreso, la iniciativa y formación de las leyes, las facultades del Congreso General y de la diputación permanente. También se admitió el veto del Ejecutivo propuesto por Juárez. Con estas reformas se pretendió lograr la nivelación de ambos poderes.

Las modificaciones realizadas por el régimen de Porfirio Díaz, incluido el gobierno de Manuel González, se orientaron en dos sentidos fundamentalmente: político y económico.

En el primer sentido, el objetivo fue permitir la reelección de Díaz, estableciendo primero, que el presidente podía ser reelecto pasados cuatro años de su mandato (5 de mayo de 1878); a continuación, que podía ser reelecto para el periodo constitucional inmediato (21 de octubre de 1887) y, finalmente, no se volvió a mencionar nada sobre la reelección y se amplió el periodo de gobierno de cuatro a seis años (20 de diciembre de 1890).

En el segundo sentido, en aras del desarrollo económico, se fueron reduciendo los poderes de los estados consignados en la Constitución de 1857, en beneficio de la Federación. El progreso requería que se hiciera expedita la legislación en materia de caminos, minas, comercio, banca, moneda, correos, impuestos, milicia y aguas. Las facultades originales del Congreso General fueron aumentadas para permitirle que dictara leyes en algunas de estas materias; en otras ocasiones, simplemente se estableció que los estados quedaban impedidos para actuar en ciertos asuntos. El gobierno fue adaptando la Constitución a la necesidad que tenía de intervenir en la vida económica, fracturando el esquema del liberalismo clásico.

LA CODIFICACIÓN Y LA REFORMA DE LOS CÓDIGOS

La República se disponía a dar fin a la tarea de sustituir los textos jurídicos de la época colonial por los códigos que se proclamaban como requisito indispensable para encauzar la vida social en forma *civilizada*. Por lo que se lleva dicho, el lector se habrá dado cuenta que la administración de justicia se realizaba sobre la base de la interpretación del derecho que se había dictado para la Nueva España y el que fueron dictando los diversos gobiernos nacionales. Los jueces habían llegado a adquirir un poder considerable, y *la razón* no podía tolerar esta situación. La soberana de los tiempos que corrian debía ser la *ley* y los encargados de aplicarla habrían de atenerse a su texto. Aunque esto era lo prescrito por *las luces*, en la práctica los tribunales federales se encargaron de adecuar, en algunas materias, el texto de la ley a la realidad social y política de la nación y la vía fue, naturalmente, el amparo.

El triunfo del liberalismo repercutió en el contenido de los nuevos cuerpos jurídicos, pero a este respecto debe señalarse que en el periodo comprendido entre 1867 y 1910 se pueden distinguir dos etapas: la del triunfo del liberalismo, que es hasta 1880, y la de la consolidación del modelo, de este año hasta el fin del periodo porfirista. En la primera, se plasman en los códigos algunos de los supuestos del liberalismo; pero éstos sólo se llevaron hasta sus últimas consecuencias en la segunda etapa. En ésta, los códigos se modificaron o se sustituyeron por otros para expurgar de su texto aquellas instituciones que representaban un obstáculo para la consolidación del modelo liberal. Veamos pues los pasos que se dieron para lograr la codificación del derecho.

En la descripción del proceso se dejan fuera todas las obras derivadas de los códigos que tuvieron por objeto comentarlos, adicionarlos o impugnar el contenido de las reformas que se les hicieron. Son muy numerosas y en su mayoría pueden ser consultadas en la obra de Clagett y Valderrama, *A revised guide to the law and legal literature of Mexico*. Por otra parte, sólo se hará referencia a los códigos de los estados en los años previos a la terminación del proceso codificador. Una vez lograda la codificación se dio un fenómeno de recepción de los códigos del Distrito Federal muy amplio, lográndose, en alguna medida, la unificación jurídica que deseaban muchos juristas de la época.

El triunfo del liberalismo (1867-1880)

En 1868 el ministro de Justicia e Instrucción Pública, Antonio Martínez de Castro, daba cuenta al Congreso de la labor realizada por las comisiones redactoras de los códigos. La del código civil, integrada por Yáñez, Lafragua, Montiel y Duarte y Eguía y Lis, ya estaba trabajando. La del penal, integrada por Fonseca y Saavedra, Herrera y Zavala y el propio Martínez de Castro, no había podido iniciar sus tareas. Al poco tiempo se constituyó una nueva comisión para dar prisa al código. Estuvo

integrada por Martínez de Castro, Lafragua, Ortiz de Montellano, Ortega y Sánchez Gavito.

Entre tanto, en los periódicos jurídicos se seguía advirtiendo sobre la necesidad de sustituir los viejos cuerpos jurídicos, ya que “nada queda en pie de la antigua colonia española en materia de instituciones, sino su legislación civil y criminal”. Manuel Dublán opinaba que la más urgente era la materia penal, ya que la civil estaba en la *Instituta*, pero la criminal se hallaba presidida por penas inusitadas, era confusa e imprópria, y la arbitrariedad era la regla generalizada. En ambas materias, decía Dublán, el procedimiento era lento y dificultaba la administración de justicia. Por lo que toca a lo mercantil, Ortiz de Montellano, en una serie de artículos publicados en *El Derecho*, expresaba que el código de 1854 sin ser perfecto, había dado “forma y manera de ser al derecho mercantil que hoy no lo tienen”. Explicaba también cuáles eran las deficiencias más notorias de la legislación basada en las *Ordenanzas de Bilbao*: no se sabía a ciencia cierta quiénes eran comerciantes ni qué eran los actos de comercio, o cuáles los contratos y las obligaciones mercantiles; no había legislación sobre las sociedades anónimas y en comandita ni estaban claras las reglas del cambio. Ante esta situación varios estados habían declarado vigente el código de 1854. Texto que, a su juicio, era mucho mejor que el de las *Ordenanzas de Bilbao*.

En los estados de Veracruz y Zacatecas se elaboraron sendos proyectos de código civil. En el primero se promulgó y mandó observar, por decreto de 17 de diciembre de 1868 el código civil que se conoce como Código Corona. En Zacatecas, el proyecto que se presentó resultó demasiado avanzado y contrario a las costumbres en materia de divorcio y, en consecuencia, se mandó revisar y arreglar. Al año siguiente en el estado de México se elaboraba un proyecto de código civil que se promulgó entre febrero y junio de 1870, es decir, unos meses antes que el del Distrito Federal.

Las bases de la codificación estaban claras y las comisiones trabajaban sin descanso para lograr la conclusión de los códigos civil, penal y mercantil. Los de procedimientos habrían de esperar para ser redactados a la aprobación de la materia sustantiva civil y penal. En esta última, el 15 de junio se dictó la Ley de Jurados elaborada por Ignacio Mariscal, la cual vino a llenar un vacío con el establecimiento del juicio por jurados, que nunca arraigó en México, y sobre todo con la creación del promotor fiscal, órgano encargado de ejercitar la acción penal independientemente del acusado. Este órgano es el antecedente del Ministerio Público en México.

A finales de 1869, el secretario de Estado y del Despacho informaba al Congreso, que se hallaba satisfecho porque las comisiones para elaborar los códigos habían trabajado mucho y el civil estaba concluido, aunque requería correcciones de estilo y algunas rectificaciones para enviarse al órgano legislativo. En materia penal se había concluido el primer libro, que resultaba el más difícil, por contener “las ideas fundamentales y las materias más graves de toda la obra”. Este texto se había turnado ya a la cámara. En materia mercantil el libro primero se había terminado y el segundo se hallaba muy adelantado. La comisión tenía a la vista un proyecto de código de comercio elaborado por Rodríguez y Castro y el ministerio

pidió que los escucharan en los debates. La comisión encargada de elaborar este código originalmente estuvo constituida por Martínez de la Torre, Prado e Inda. Finalmente quedó constituida por Barros, Gómez Pérez e Inda. El proyecto que elaboró, publicado en 1869, contenía una larguísima enumeración de los actos de comercio, hecho que le valió la censura de algunos juristas de la época.

Al dirigirse al Congreso en octubre de 1870, el secretario de Justicia e Instrucción Pública informaba que el código civil estaba terminado, incluso en su revisión, y que el penal y el de comercio estaban por concluirse. Paralelo a este acto, se había solicitado que el Congreso autorizara al Ejecutivo para decretar los referidos códigos, que deberían regir en el Distrito Federal y en el territorio de Baja California. El secretario no se mostraba partidario de que el Congreso se abocara a discutir en su seno el articulado de los códigos, porque se entorpecería el procedimiento de promulgación. Asimismo hacía votos para que, una vez aprobados, se uniformaran estas materias, aunque ya algunos estados de la República tenían los suyos. En virtud de que ya se había entregado el civil, una comisión se encargaba de la redacción del de procedimientos civiles. Los libros I y II del penal corrían impresos para recibir opiniones. Finalmente, el 8 de diciembre de 1870 se promulgó el *Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja California*, el cual entraría en vigor el 10. de marzo del año siguiente.

A principios de 1871 debió concluirse el código penal, ya que en febrero se nombró una comisión compuesta por Dublán, Ortiz de Montellano y Méndez, para que elaborara el código de procedimientos en materia criminal, tomando como base el código penal. A dicha comisión se agregaron Linares, Siliceo y Pablo Macedo. El 7 de diciembre de 1871 fue promulgado el *Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California sobre delitos del fuero común y para toda la república sobre delitos contra la federación*, que comenzaría a regir el 10. de abril de 1872. Por razones que ignoro, el de comercio, que tan adelantado se hallaba el año anterior, se retrasó y aunque al parecer se elaboraron otros proyectos, varios años más tarde se convirtió en realidad. Por la literatura jurídica de la época, parecería que la comunidad jurídica no se hallaba muy satisfecha con los proyectos que se formularon.

La labor codificadora, sustantiva y procesal, en materia civil y penal tocaba a su fin, ya que el 13 de agosto de 1872 se concluyó el *Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y el Territorio de la Baja California*, que entró en vigor el 15 de septiembre de ese año. Este texto seguía de cerca a la *Ley de Enjuiciamiento Española* de 1855 y a la *Tercera Partida*; introducía como novedad principal, un capítulo de acciones. La comisión que lo redactó estuvo constituida por Lafragua, Yáñez y Eguía, quienes formaban parte también de la comisión redactora del civil. Al poco tiempo que tuvieron para redactarlo atribuyeron los detractores de este cuerpo jurídico sus deficiencias.

En diciembre de 1872 se terminó el *Proyecto de Código de Procedimientos Criminales para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California, formado por encargo del Supremo Gobierno*, por los licenciados Manuel Dublán, José Linares, Luis Méndez y M. Siliceo. Esta comisión entregó también el *Proyecto de Código de Procedimientos Civiles y Criminales para los Tribunales de la Federa-*

ción, formada por [...] Ambos textos fueron editados para que circularan entre los juristas y se revisaran.

En los años siguientes sólo los códigos civil y penal permanecieron intocados, ya que en 1875 se formó una nueva comisión para que revisara el de procedimientos civiles, que había resultado insatisfactorio. El de procedimientos penales no se promulgó. A partir de ese momento se puso el acento en el código procesal relativo a la materia federal, y en 1877 se confió la terminación del proyecto de código de procedimientos federales a una comisión integrada por Vallarta, Lozano y Velazco, a la que se agregaron Corona, Contreras y Alcaraz.

LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO LIBERAL

Hasta aquí se habían plasmado algunos de los postulados del liberalismo en los códigos civil y penal, sobre todo en lo que se refería a los derechos del individuo. La materia procesal, como ya se señaló, resultó más compleja. La administración de justicia local se prestaba a multitud de atropellos por carecer del número suficiente de jueces para aplicarla, y por hallarse los juzgadores sujetos a múltiples presiones de tipo político en los estados. Pero la Constitución de 1857 era muy clara: la elaboración de los códigos era competencia estatal. La recepción del civil y el penal en los estados de la Federación uniformó, en cierta medida, la materia sustantiva. En cuanto a la legislación mercantil se hizo necesario modificar la Constitución para uniformarla. La consolidación del modelo requería también de uniformidad en cuanto a este aspecto y ésta se fue logrando paulatinamente a lo largo de los distintos períodos gubernamentales de Díaz (incluyendo a González).

En 1880 se terminó el *Proyecto de Código de Comercio, formado por la comisión nombrada por el Ministro de Justicia*. Esta comisión estuvo formada por Inda y Chavero. En el texto, conforme a la Constitución, sólo algunas materias podían tener carácter federal. Éstas eran, siguiendo a Barrera Graf, la relativa a comerciantes, agentes mercantiles, matrícula, contratos estipulados en países extranjeros, letras de cambio y quiebras, entre otras. El proyecto sirvió de base para el Código de 1884.

El 10. de julio de 1880, el Congreso autorizó al Ejecutivo para expedir el código de procedimientos penales y para organizar la administración de justicia en el Distrito Federal y en el territorio de la Baja California. Se revisó el proyecto de código de 1872 por una comisión formada por Dublán, Macedo y Mariscal. El resultado fue la promulgación del *Código de Procedimientos Penales del Fuero Común*, el 15 de septiembre de 1880, que comenzó a regir en noviembre del mismo año. Este texto, siguiendo a Santiago Óñate, adoptaba el sistema mixto de enjuiciamiento y consagraba algunos derechos fundamentales para el acusado: derecho de defensa, inviolabilidad del domicilio y libertad caucional. Contenía además algunas reglas para la organización del Ministerio Público, pero todavía sujeto al Poder Judicial.

En 1880 José María Lozano presentó una serie de sugerencias para modificar el enjuiciamiento civil del fuero común, y el 15 de septiembre se promulgó un código nuevo que tuvo una vida muy corta, ya que se sustituyó en 1884.

El año de 1883 es sumamente importante, ya que por decreto de 15 de diciembre, se transfirió a la jurisdicción federal la materia mercantil, quedando desbrozado el camino para unificarla en la República. En los años siguientes, salvo el código penal, los códigos se fueron reformando con el fin de permitir la consolidación del modelo liberal.

En 1884 se promulgaron tres códigos: el civil, el de comercio y el de procedimientos civiles del fuero común. La reforma de la legislación en estas materias había sido autorizada al Ejecutivo, por el Congreso en el decreto de 14 de diciembre de 1883. Por lo que toca al código civil, el presidente Manuel González encargó a una comisión la revisión del código vigente; se remitió a la Cámara un proyecto, como iniciativa del Ejecutivo en ese mismo año, y después de su dictamen, se promulgó el 21 de marzo de 1884.

De esta manera, quedaron listos los siguientes códigos: *Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja California*, reformado en virtud de la autorización concedida al Ejecutivo por decreto de 14 de diciembre de 1883; el *Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y Territorio de la Baja California*, reformado en virtud de la autorización concedida al Ejecutivo por decreto de 14 de diciembre de 1883 y el *Código de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos*, expedido en virtud de la autorización concedida al Ejecutivo por decreto de 15 de diciembre de 1883. El primero y el último representaron un avance sustancial dentro del rumbo elegido por el grupo dominante para lograr el desarrollo del país, por lo cual se dividieron las opiniones sobre ellos. Los principios pueden resumirse en tres: libertad individual, libertad de trabajo e inviolabilidad. En materia de familia, el código civil escandalizaba a los más conservadores, pero los convencidos de los principios del liberalismo censuraban algunas restricciones a la voluntad individual que contenía en materia de contratos. El mercantil resultó satisfactorio, por el momento, ya que casi un lustro después fue sustituido por otro, que se ajustaba más al modelo del desarrollo capitalista.

Quedaba pendiente la materia procesal federal. En 1884 la comisión nombrada en 1877 para la revisión de los procedimientos federales comenzó a trabajar y presentó en 1887 un proyecto. Vallarta, quien había abandonado la comisión por diferencias con los otros miembros, recibió por encargo del secretario de Justicia el proyecto para su revisión. Sus comentarios fueron tan severos que se hizo necesario formar una nueva comisión y elaborar un nuevo texto. Por esas mismas fechas, el presidente Díaz autorizó la revisión total o parcial del *Código de Comercio*.

En virtud de que el anterior había tenido buena acogida y que parecía satisfactorio para las necesidades del tráfico mercantil, las razones de su pronta sustitución pueden explicarse por la necesidad de adoptar sus preceptos al sistema bancario que se comenzaba a perfilar, la imperfecta definición que hacía del comerciante y la deficiente regulación sobre la empresa, ya que se limitaba a las compañías de comercio. Para resolver la última cuestión, en 1888 se expidió una *Ley de Socieda-*

des Anónimas, que derogaba la parte relativa a este tema en el Código de 1884. En ella se contenía una cuidadosa regulación de este tipo de sociedades.

En 1889 se terminó el proyecto de *Código de Comercio*, se publicó ese mismo año y comenzó a regir el 10. de enero de 1890. Este texto está influido por el código italiano, que se ajustaba más que el francés a las necesidades impuestas por el comercio del mundo capitalista. Con múltiples reformas, está actualmente en vigor. Las diferencias sustanciales con el anterior están en la regulación de la materia bancaria; la definición de comerciante que incluía a las personas físicas, las sociedades mercantiles, las extranjeras y la precisión de lo que eran el acto de comercio y los contratos mercantiles. Recogía el contenido de la *Ley de Sociedades Anónimas* de 1888, lo que permitió las grandes inversiones extranjeras de la época porfirista.

La materia procesal penal del fuero común se reguló en el *Código de Procedimientos Penales del Distrito y Territorios Federales*, expedido por el Ejecutivo en virtud de la autorización que se le concedió por el Congreso de la Unión en 3 de junio de 1891, promulgado el 6 de julio de 1894. La comisión que lo elaboró estuvo compuesta por Rebollar, Puente, Miranda y Borges. Este texto se mantuvo vigente hasta 1929 y contenía varias innovaciones referentes al Ministerio Público y a la policía judicial. No corregía muchos de los errores del anterior, ya que incluía la materia procesal y las leyes de organización y jurisdicción de los jueces.

Por lo que toca a la materia procesal federal, ante las repetidas fallas de los proyectos y comisiones, el ministro de Justicia, Joaquín Baranda, nombró una nueva comisión de la que él mismo formó parte. En sus trabajos, la nueva comisión debía tomar en cuenta las disposiciones de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, publicada en 1895, la regulación estatal y la necesidad de una administración de justicia eficaz y expedita.

El *Código de Procedimientos Federales* se promulgó el 15 de septiembre de 1896, y entraría en vigor el 10. de enero de 1897, aunque sólo en la parte relativa al procedimiento civil. En ella se contenía la regulación del amparo, incluida la revisión de las sentencias judiciales civiles y penales. Las deficiencias que contenía y las modificaciones a la Constitución respecto al amparo orillaron a elaborar nuevos textos. En los años comprendidos entre la expedición de este código y la promulgación de los relativos a la materia civil y penal federal por separado, se realizaron importantes reformas que debían ser tomadas en cuenta. En mayo de 1900, por una reforma constitucional se creó el Ministerio Público de la Federación, presidido por el procurador general de la República, nombrado por el Ejecutivo. En 1903 se publicaron importantes leyes orgánicas tanto en el orden local como en el federal: *Ley Orgánica de Tribunales*, expedida el 9 de septiembre de 1903, y la *Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales*. Finalmente, en diciembre de 1908 se expedieron: el *Código Federal de Procedimientos Penales*, y el *Código Federal de Procedimientos Civiles*, que comenzarían a regir el 5 de febrero de 1909. En ese año se expidió la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*; al año siguiente, Madero convocaría a tomar las armas para derrocar al gobierno del general Díaz, “por salvar a la patria del porvenir que la espera”. Esto es, a poco de haberse culminado la sustitución del orden jurídico

de la época colonial, se inició el movimiento que habría de modificar, otra vez, las bases del sistema jurídico.

Visto el proceso a grandes rasgos, da lugar a una serie de reflexiones. La primera preocupación parece haber sido consagrar el derecho de propiedad y la secularización del estado de las personas en el código civil. En la reforma de este código en 1884, se tuvo en mente hacer a un lado las restricciones que todavía existían sobre la libre circulación de los bienes.

Las bases de la reforma penal estaban dadas en la Constitución, que prescribía el derecho de audiencia, la garantía de legalidad, la inviolabilidad del domicilio, etcétera. En consecuencia había que modernizar el sistema de penas, buscando sobre todo la rehabilitación del delincuente. Los principios consagrados en el *Código Penal* de 1872 se modificaron después de la Revolución Mexicana.

En materia procesal también estaban dadas algunas bases en la Constitución, sobre todo en cuanto al número de instancias que podían tener los juicios, en este respecto encontramos la manifestación de las peculiaridades del sistema federal mexicano y de las condiciones generales de la administración de justicia en el ámbito local. Así, paulatinamente la esfera federal fue ampliando sus facultades a medida que se generalizaba el uso del juicio de amparo. Los tribunales de la federación resultaron más adecuados para proteger los derechos individuales. En palabras de Vera Estañol:

La Constitución de 1857 restableció el régimen federativo, que, sin tradiciones arraigadas que lo fundaran, había provocado el desmembramiento de nuestro territorio algunos años antes [...] Ese régimen significaba la aparición de numerosas entidades locales y surgía el temor de que, sin una sanción constitucional, estas entidades fueran una amenaza para los derechos individuales, la igualdad, la libertad y la seguridad, que en la esfera social, económica, intelectual, religiosa y aún física, habían sido conferidos al hombre [...] Régimen federativo y derechos individuales, creados en tales condiciones, corrían graves riesgos de naufragar en nuestras tormentosas luchas; era necesario protegerlos y protegerlos por un medio expedito, un recurso llevado ante el más alto tribunal de la República, que juzgara si el acto de la autoridad infringía aquel régimen o esos derechos. ¡Y así nació el juicio de amparo! [...] La suerte de este recurso [...] ha sido necesariamente la concentración de un poder immense en nuestra Suprema Corte, de que ésta ha usado especialmente contra los excesos de las autoridades locales, y que ante los poderes federales sólo ha cedido en casos extremos de interés público.

El proceso de transición

La expedición de los códigos venía a poner fin al “caos de la legislación”; pero estos cuerpos jurídicos tenían que abrirse paso entre la maraña de leyes que caracteriza al periodo previo, con el objeto de echar a andar las nuevas instituciones. Para resolver lo pendiente y establecer líneas de acción para el futuro, los juristas demandaron que se expediera una ley de transición, lo que no llegó a realizarse, salvo en los estados de México y Veracruz, cuyos códigos civiles contenían sendas disposiciones para hacer frente al periodo de transición.

El *Código Civil del Distrito y Territorios Federales* comenzó a regir el 10. de marzo de 1871. Poco antes de su promulgación comenzaron a analizarse algunos de los problemas concretos que plantearía su aplicación. No hay que olvidar que este cuerpo jurídico había hecho suya una serie de disposiciones que ya formaba parte del orden jurídico mexicano; había descartado soluciones dadas a algún asunto en el pasado y proponía también nuevas instituciones. En el primer supuesto no se planteaban problemas para la aplicación del nuevo cuerpo jurídico; no sucedía lo mismo con el segundo y el tercer supuestos.

En este orden de ideas, el primer asunto a discernir fue, por supuesto, el de la no retroactividad de la ley; principio de indiscutible validez desde los más antiguos tiempos; pero que cobró mayor vigencia a la luz de los postulados que inspiraban los nuevos regímenes jurídicos y de gobierno. Del alcance que se le diera al principio de no retroactividad, dependía la naturaleza de los problemas que se plantearían.

Así, conforme a los principios filosóficos adoptados en los códigos que recibieron la influencia del francés, el asunto de la no retroactividad adquirió gran importancia por haberse proclamado la seguridad como uno de los pilares del nuevo sistema jurídico.

A partir de la Independencia, el principio de la no retroactividad de las leyes formó parte de casi todos los textos constitucionales, incluido el de 1857. De modo que tras la publicación del código, lo único que debía averiguarse era el alcance que había de tener el principio. De esto se ocuparon los abogados de la época, entre ellos Manuel Silíceo, quien analiza las fuentes y la razón filosófica de la no retroactividad de las leyes, y propone reglas para su aplicación práctica, en sus propias palabras:

1. Los hechos que estaban enteramente *completos, concluidos*, consumados al promulgarse la ley nueva, y que habían producido todos los efectos jurídicos de que eran susceptibles, se rigen exclusivamente por la ley de la época en que tuvieron lugar.
2. Los hechos que no habían comenzado al expedirse la nueva ley, están fuera de la influencia de la antigua.

Con todo y ser tan clara la cuestión, en la práctica habrían de surgir problemas que no siempre sería fácil resolver por carecer el código de unas reglas que señalaran los casos en que podía aplicarse la ley nueva, como lo habían hecho algunos de los códigos estatales y el del Imperio. Por ello, Silíceo propone que la ley nueva podía ser aplicada a las consecuencias de hechos anteriores si no causaba perjuicio alguno, y si con su aplicación se hacían desaparecer expectativas vagas o débiles esperanzas. No podía suceder lo mismo si las expectativas eran sólidas, ya que entraban en el terreno de los *derechos adquiridos*, contra los cuales no podía aplicarse la ley nueva. Estos derechos se consideraban como parte del patrimonio de un sujeto, y su privación era vista como una iniquidad legal.

Otros distinguidos juristas trataron también esta cuestión. La temática que abordan en sus estudios abarca tanto los casos en que una ley puede ser retroactiva porque no afecta derechos adquiridos, como aquellos en que sí se consideraban

afectados esos derechos. En el primer supuesto se hallaban también las leyes que beneficiaban al sujeto; las que remitían o aminoraban su responsabilidad; las que confirmaban disposiciones anteriores; las que versaban sobre materias graciosas; y las relativas tanto al procedimiento como a la organización de tribunales. Independientemente de sus posiciones, resulta interesante señalar que estos juristas se habían formado en el mundo del arbitrio judicial, los asesores letrados, los intérpretes de las leyes, y la necesidad del abogado de conocer a más de la ley positiva, la doctrina jurídica y, por lo menos, los derechos canónico y romano. Muy distinto era el panorama que se presentaba para el futuro.

Aunque el problema de la retroactividad era el más delicado, la transición abarcaba también otras cuestiones. Una de ellas, muy importante, era “la urgente necesidad” de que se expidiera el código de procedimientos. Muchos de los nuevos preceptos sólo podrían hacerse realidad con su presencia.

Otros problemas se derivaban de la abrogación de instituciones reguladas por leyes expedidas poco tiempo antes. En dicho caso se encuentran el registro de la adopción, y la abrogación que había establecido la *Ley del Registro Civil* de 1856 y que no fue incluida en el Código de 1871. Asimismo, pero en sentido contrario, se puede señalar la inclusión en dicho código de la restitución *in integrum*, abrogada por el Código del Imperio en 1866. Por último, cabe señalar que desaparecieron del texto de la ley, instituciones que por mucho tiempo habían formado parte del orden jurídico, como el régimen de las hipotecas tácitas y el sistema de tutores y curadores, proveniente del derecho romano.

Los autores de la época plantean las cuestiones en que se esperaban los mayores desajustes, entre ellos la ya mencionada materia de hipotecas, la de sucesiones, y la relativa al estado y la capacidad de las personas. En esta última materia se habían introducido novedades en relación con la mayoría de edad, la regulación sobre el *nasciturus*, el régimen jurídico de la mujer, la cual adquiría igualdad jurídica con el hombre en el Código de 1870, al establecer el artículo primero que “la ley civil es igual para todos; sin distinción de personas ni sexos”, y al conferírsele —al igual que al *pater*— la patria potestad, y en ciertos casos, la tutela de sus hijos y su marido. También preocupaba la forma en que el código establecía la clasificación de las personas, desaparecidas las odiosas distinciones entre amos y esclavos, y consagrando el principio de la igualdad civil, e incluso el reconocimiento de la patria potestad natural hacia los hijos ilegítimos reconocidos.

Otro asunto que forma parte de la transición es el relativo a la motivación o fundamentación de la sentencia. En México, el proceso que lleva a que el juzgador explique en qué sustentó su decisión, corre paralelo al proceso codificador. Históricamente, la motivación de la sentencia encuentra su origen en el fenómeno de la consolidación del poder real, ya que al monarca le interesaba que el juez apoyara su decisión en un texto legal creado por él o por alguno de sus órganos delegados. Al entrar en juego las Cortes o los Parlamentos, sigue siendo de gran importancia constatar que el juez había actuado en el sentido deseado por la comunidad al elaborar las leyes y no solamente en el que deseaba el juez.

En la Nueva España, aunque el juzgador no podía dejar de lado el texto de la ley, invocado por las partes, no estaba obligado a fundamentar sus decisiones, ya que según afirma Tau Anzoátegui:

La motivación de las sentencias no fue atendida en el derecho anterior al siglo XVIII, por considerarla innecesaria, cuando no perjudicial. A lo más se la apreció como una medida de orden interno de la organización judicial, sin trascendencia exterior. En efecto, dentro de un mundo en el que prevalecía el criterio de autoridad sobre el de razón, se daba mayor relevancia a la autoridad emergente del fallo que a los razonamientos que podían fundarlo. El juez, por otra parte, gozaba de un poder indiscriminado para dar en el pleito una solución al caso planteado.

Aunque no es mucho lo que sabemos sobre esta cuestión, puede afirmarse que también en México se dio el tránsito hacia la motivación de la sentencia. La primera disposición que trata el tema fue promulgada el 18 de octubre de 1841. Antonio López de Santa Anna la dictó y, muy probablemente, Teodosio Lares la concibió. A la letra establecía que:

1. Todos los tribunales y juzgados, tanto civiles como militares y eclesiásticos, de cualquier clase y categoría estarán obligados a expresar la ley, canon o doctrina en que funden sus sentencias definitivas e interlocutorias que tengan fuerza definitiva o causen gravamen irreparable.
2. La parte resolutoria de las sentencias se expresará por medio de proposiciones claras, precisas y terminantes, de modo que no quede duda sobre cuál ha sido la disposición del juez acerca de cada uno de los puntos controvertidos[...]

La contravención de las disposiciones anteriores daba lugar a que se demandara la responsabilidad de los tribunales o jueces que incumplieran. Estas mismas disposiciones fueron el contenido de un decreto del gobierno de Benito Juárez de 28 de febrero de 1861, que sólo se refería a los tribunales y juzgados de la Federación, Distrito Federal y territorios de cualquier clase y categoría, y que aludía exclusivamente a la ley, esto es, dejaba de lado la doctrina y los cánones.

El periodo de transición es además el parteaguas entre dos maneras de concebir a los hombres de leyes. Los abogados y juristas de la época anterior a la culminación del proceso de transición necesitaban saber “derecho” para plantear y resolver los asuntos jurídicos; los de la época posterior sólo necesitaban saber el texto de los códigos. De las páginas de los periódicos jurídicos de la segunda mitad del siglo XIX, poco a poco fueron desapareciendo las largas transcripciones de expedientes judiciales que servían de pauta o de ilustración para la actuación de los jueces. La ley fue sustituyendo al arbitrio judicial; las sentencias debieron basarse en los textos legales, y el hecho de que el juez fuera lego representó un problema menor en la administración de justicia. Bastaba conocer el código y citar el artículo correspondiente.

Sin embargo, no todo se consideró previsto por la ley y, a pesar de las grandes modificaciones, quedó un resquicio para la interpretación judicial conforme a los principios generales del derecho. Se cumplía así con el anhelo de Portalis, expreso en el discurso preliminar del proyecto del código civil.

El oficio de la ley es fijar las máximas generales del derecho, establecer principios secundos en consecuencias y no bajar al pormenor de las cuestiones que pueden hacer sobre cada materia. Al magistrado y al jurisconsulto toca, una vez penetrado del espíritu de las leyes, dirigir su aplicación.

En nuestro país, la interpretación de las leyes para su adaptación a casos no previstos fue realizada solamente por los tribunales federales; la jurisprudencia —por estos años que se estudian aquí— comenzó a ser el único modo de ajustar la ley a casos particulares. Con ello se completó la transición, inspirada por las leyes del siglo y adaptada al caso concreto mexicano.

EL DESARROLLO DEL AMPARO

Ya se ha señalado que pocas instituciones reflejan en mayor medida, la impronta de los acontecimientos históricos como el amparo mexicano. El mero estudio de la evolución de esta institución va mostrando el camino que se fue siguiendo para la tutela de algunos derechos consagrados en la Constitución; pero que la desigual conformación de la judicatura mexicana impedia, y sigue impidiendo respetar. El amparo ha servido para los fines más diversos, desde arrancar de los pelotones de fusilamiento a los condenados por delitos políticos, hasta garantizar la libertad provisional de verdaderos delincuentes.

Son cinco las funciones diversas que Fix-Zamudio atribuye al amparo, a saber:

Para la tutela de la libertad personal; para combatir las leyes inconstitucionales; como medio de impugnación de las sentencias judiciales; para reclamar los actos y resoluciones de la administración activa, y finalmente para proteger los derechos sociales de los campesinos sometidos al régimen de la reforma agraria.

De ellas, las tres primeras proceden en la evolución de esta institución a lo largo del siglo XIX.

Los juristas de finales del siglo se dieron cuenta de la hipertrofia que estaba sufriendo el amparo, con el consiguiente rezago en la administración de justicia; pero esto fue considerado un mal menor en las condiciones políticas y sociales que vivía la nación. Cualesquiera que sean los juicios que haya merecido y merezca el amparo, es evidente que ha contribuido a la paz social, ya que los individuos siempre tienen la esperanza de encontrar la solución a sus demandas en esta práctica.

En el periodo comprendido entre 1867 y 1910 el amparo amplió su esfera de acción en forma insospechada. La forma en que esta evolución se realizó es el objeto de los siguientes párrafos.

Hasta la expedición de la Constitución de 1857, su sentido era preciso y claro: contra leyes o actos de autoridad que violaran las garantías individuales, vulneraran o restringieran la soberanía de los estados o invadierean la esfera de la autoridad federal. Pero por diversas razones este sentido original se modificó, ya que, como

se verá a continuación, comenzó a admitirse contra sentencias judiciales penales y, posteriormente, civiles dadas por los tribunales locales.

La puerta para esta interpretación quedó abierta al no incluirse en la Constitución del 57, el artículo 160 de la de 1824 que a la letra decía:

El poder judicial de cada estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución; y todas las causas civiles y criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, serán juzgadas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia.

La aplicación práctica del ordenamiento relativo al amparo y la tendencia centralizadora del régimen hicieron que quejosos, litigantes y jueces se dieran cuenta de que había quedado un resquicio abierto para la impugnación de las sentencias judiciales por incorrecta aplicación de la ley secundaria. La no incorporación de un precepto parecido al 160 de la Constitución del 24 en el texto de la de 1857 y la falta de confianza en los tribunales superiores de los estados llevaron, en palabras de Fix-Zamudio, a que se acudiera a todos los medios, incluso la peculiar interpretación del artículo 14 constitucional:

Para sustraer todos los asuntos judiciales de las manos de los tribunales locales, aun tratándose de la aplicación de las leyes de los estados, para llevarlos a los tribunales federales a través del juicio de amparo, y finalmente a la Suprema Corte de Justicia, que concentró así, todos los asuntos judiciales del país.

El artículo 14 de la Constitución de 1857 decía: “No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley.”

Para hacer susceptibles de impugnación las sentencias judiciales por incorrecta aplicación de la ley secundaria, a partir del texto anterior, hubo que hacer caso omiso, y declarar inconstitucional después el artículo 8o. de la *Ley Orgánica de los Artículos 101 y 102*, expedida en 1869, donde se consideraba improcedente el amparo en negocios judiciales. La Suprema Corte fue admitiendo su competencia para conocer de la impugnación de sentencias judiciales, primero en materia penal y después en materia civil.

Emilio Rabasa explica los pasos sucesivos que se fueron dando hasta llegar a la interpretación señalada. Originalmente, ni los diputados constituyentes ni los que votaron la ley de 1869 imaginaron que “el artículo 14 fuera una garantía expresamente formulada contra las malas sentencias y los erróneos procedimientos en los juicios comunes”. Rabasa sustenta su afirmación en el hecho de que la ley fue votada por un congreso en cuyo seno se encontraban muchos de los diputados constituyentes. La Corte, por su parte, hasta 1872 obró conforme al artículo 8o. de la Ley de Amparo. A partir de 1871 había comenzado a concederse el amparo contra sentencias judiciales, aunque no sobre la base de la inexacta aplicación de las leyes. En 1872 apareció por primera vez la alusión a la manera de aplicar las leyes. Aunque el amparo se denegó, la actitud de la Corte legitimó la discusión que envolvía el principio de que “la inexacta aplicación de las leyes en los procesos podía motivar

la intervención federal por violación de los derechos individuales". Desde este momento las opiniones se dividieron; los juristas se pronunciaron una y otra vez en pro de esta interpretación, o en contra de ella.

Después de la revolución de Tuxtepec, se generalizó la interpretación de que podían revisarse las sentencias penales. Ignacio L. Vallarta, como presidente de la Corte, fue partidario de ella. Finalmente, la Ley de Amparo de 1882 admitió la interposición del recurso en los negocios judiciales civiles y de esta manera pasó al *Código de Procedimientos Federales* de 1897. De esta forma la realidad política y social orillaba a la peculiar interpretación de este precepto de la Constitución. Para algunos esto era una aberración jurídica; entre ellos, León Guzmán, quien expresó respecto a la interpretación que se le venía dando al artículo 14:

Yo sostengo como tesis general y absoluta que nunca, por ningún motivo, bajo ninguna condición cierta o incierta pueden los tribunales federales injerirse en la administración de justicia de los estados. ¿En qué me fundo? En la sencillísima razón de que la justicia federal y la de los estados giran en esferas distintas y separadas, y tienen prohibición expresa de invadirse.

EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Los distintos gobiernos que se sucedieron entre 1867 y 1910 lograron lo que había parecido imposible en la época anterior: gobernar. El fortalecimiento del poder real del Ejecutivo dio viabilidad a los anhelos de "libertad, orden y progreso", expresados por Barreda al tiempo de la restauración de la República, y permitió que se convirtieran en realidad para un reducido sector de mexicanos. En la ruta que se siguió, la libertad y el progreso de los más fue pasando a segundo plano, y las consecuencias aflorarían en forma violenta al cabo del tiempo.

Los presidentes Juárez, Lerdo de Tejada, González y Díaz tomaron como base para lograr el desarrollo de la República la Constitución de 1857. Pero ésta no favorecía el poder autoritario que se requería para sacar al país de la postración económica en que había vivido a lo largo de varias décadas. De esta manera, los postulados de la Constitución se mantuvieron intocados, pero no se puso especial atención en su cumplimiento. Por otra parte, las reformas que se le hicieron fueron inclinando el fiel de la balanza en beneficio del poder de la Federación representado por el Ejecutivo.

La soberanía de los estados era un obstáculo para lograr la construcción de ferrocarriles, el desarrollo de una política educativa o sanitaria, el fomento de las inversiones extranjeras, el resurgimiento de la industria minera, la colonización, etcétera. Se procedió, entonces, a ampliar las facultades del Congreso de la Unión, el cual no tuvo empacho en autorizar la formación y expedición de las más variadas leyes al Ejecutivo, haciendo nugatorio el equilibrio de poderes buscado por Juárez en la *Ley de Convocatoria*. Por lo que tocaba a los gobernados, éstos vieron reducidos sus derechos individuales siempre que se trató del beneficio de la nación.

Las materias cuya regulación formaba parte de las facultades del Congreso de la Unión fueron: minería, aguas de jurisdicción federal, patentes y marcas, vías generales de comunicación, postas y correos, emigración e inmigración y salubridad general de la República. Las dos primeras no estaban en el texto original de la Constitución.

De entre estas materias una de las que más atención recibió fue la minera. Hasta 1883, fecha en que la facultad de dictar leyes sobre minería pasó al Congreso General, varios códigos habían sido expedidos en los distintos estados de la Federación; en otros, se mantuvieron las *Ordenanzas* de 1783 en lo que no se contrapusieran con la forma de gobierno de la República. En 1883 se modificó la Constitución y en adelante el Congreso de la Unión se encargaría de dictar la legislación sobre esta materia. Ese mismo año se autorizó al Ejecutivo para dictar un nuevo *Código de Minería*, el cual se promulgó el 22 de noviembre de 1884 y entró en vigor el 10. de enero de 1885. En este texto se liberaba la explotación de las minas y se reducían los impuestos que gravitaban sobre ella.

En 1887 se exceptuó de todo impuesto federal, local o municipal, excepto el del timbre, a las minas de carbón de piedra, petróleo, hierro y azogue, plata y oro, y se declaró que quedaban libres de alcabalas. Pero las minas seguían perteneciendo a la nación, y se consideró que se lograría su desarrollo si se otorgaban en propiedad al minero. En 1892 se aprobó la ley por la que se adquirirían las minas en propiedad con título expedido por la Secretaría de Fomento. Hasta entonces la explotación minera se había realizado mediante concesiones que beneficiaron sobre todo a compañías extranjeras.

En materia de vías de comunicación se puso el acento en la construcción de ferrocarriles. Desde 1877 se comenzó a legislar sobre esta materia y en 1881 se dictó la primera Ley Ferrocarrilera, en la que se contenía también lo relativo a vías telegráficas y telefónicas. Fue sustituida por una más completa en 1899. La materia ferrocarrilera recibió especial atención, y en palabras de Trejo Lerdo de Tejada:

Ha costado a la Nación inmensas cantidades de dinero, constituyendo seguramente uno de los principales factores y antecedentes de nuestra deuda nacional, pues dichas vías de comunicación han costado varias veces su verdadero valor, es evidente que engranaron a México, que lo hicieron accesible y conocido de los otros países, que fomentaron y ayudaron la importación del capital extranjero y de la inmigración misma[...]

La construcción y provisión de equipo y funcionamiento de los ferrocarriles se logró sobre todo con capital extranjero, por medio de concesiones que otorgaba el gobierno a inversionistas privados. Durante los años en que se comunicaron las principales ciudades del país a través de vías férreas, esta actividad quedó exenta de impuestos, excepto el del timbre. Las líneas se trazaron con miras a favorecer la exportación de materias primas en detrimento del mercado interno, pero evidentemente se logró articular una red de comunicación.

La mexicanización de los ferrocarriles en beneficio de la nación, realizada a finales del porfirismo, sirvió para salvar de la bancarrota a las diversas empresas particulares que habían operado hasta entonces.

El ingreso al país de hombres blancos, activos e industrioso fue visto como una solución a la falta de “hábitos de trabajo” de la población mexicana, sobre todo la indígena. Las sucesivas leyes que se dictaron sobre colonización y aprovechamiento de baldíos se utilizaron para hostigar y casi extinguir a las comunidades indígenas, y favorecer la concentración de la tierra en muy pocas manos. El ideal soñado por Mora y Ocampo de crear una burguesía agraria de pequeños propietarios no se realizó.

En el periodo que va desde 1867 hasta 1910 se registraron en el país numerosas rebeliones indígenas, dado que los propietarios originarios del territorio de la promisoria República no formaban parte del *proyecto nacional*. La Ley de Desamortización era muy clara y no bastó que algunas comunidades intentaran disfrazar su carácter a través de otras formas de organización. La Suprema Corte se pronunció una y otra vez en contra de ellas. Sin embargo, la ley les había dejado la puerta abierta para que se constituyeran en propietarios individuales. Pocos lo lograron.

Para fomentar la colonización se dictaron varias leyes dirigidas contra la propiedad comunal. La ley de 31 de mayo de 1875 dio lugar a la creación de compañías deslindadoras que, mediante su acción, fomentaron la concentración de grandes extensiones de tierra. La política agraria iniciada por los hombres de la Reforma se continuó durante el gobierno de Díaz. El 15 de diciembre de 1883 se dictó una nueva ley de colonización, por la cual: “El Ejecutivo mandará deslindar, medir, fraccionar y valuar los terrenos baldíos o propiedad nacional que hubiere en la República o autorizar a compañías para la habilitación de terrenos baldíos [...] y para el transporte de colonos y su establecimiento en los mismos terrenos.”

Mayor complejidad técnica se logró en la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos, de 25 de marzo de 1894, la que además liberó a los futuros propietarios de la obligación de reducir sus adquisiciones a un número determinado de hectáreas. Con el objeto de garantizar la legalidad y el respeto de la tenencia de la tierra se creó, en 1894, el Gran Registro Público de la Propiedad para la inscripción de los títulos primordiales. Las traslaciones secundarias se harían en el registro ordinario de la propiedad.

En la ley de 26 de marzo de 1894 se reiteró lo que habían dispuesto las Leyes de Reforma en contra de las comunidades indígenas. Rosa Isabel Estrada ha hecho notar que no se refiere esta ley sino a las comunidades indígenas ya que las corporaciones religiosas no se incluyeron. La explicación que parece plausible, siguiendo a Estrada, es que “el legislador quiso dejar bien claro el carácter de ‘baldíos’ que la tierras comunales tenían”. Cabe advertir que la Suprema Corte de Justicia se pronunció en el sentido de que no debían ser considerados *res nullius*, pero el hecho cierto es que, desaparecida su personalidad jurídica y no teniendo título de propietarios, resultó difícil la defensa de sus antiguas posesiones.

Para completar la política agraria, en junio de 1888 y en 1894, se dieron facultades al Ejecutivo para dar en concesión a los particulares el aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal. La constitucionalidad de esta ley fue discutida por eminentes jurisconsultos, pero las razones políticas privaron y la reglamentación de la fracción XXII del artículo 72, que cercenaba de la jurisdicción de los estados las “vías acuáticas de comunicación”, se mantuvo vigente.

En materia de educación se dictaron diversas leyes a fin de reorganizarla. Se observa en ellas la importancia que se concedió a la enseñanza primaria, pero su influencia se vio restringida al Distrito Federal. Hasta 1888 no se buscó uniformar el sistema educativo de toda la República. Sin embargo, la materia educativa se mantuvo dentro de la esfera de competencia de los estados.

Por lo que toca a la enseñanza media, destaca la creación de la Escuela Nacional Preparatoria en 1867; el contenido de su plan de estudios se basaba en la filosofía positivista. Esta corriente filosófica presidió los planes de estudios de otras instituciones de enseñanza, entre ellas, la Escuela Nacional de Jurisprudencia, fundada también en 1867. Por otra parte, el positivismo spenceriano con fuertes matices racistas se convirtió en la filosofía política predominante del régimen porfirista.

En la modernización de los planes de estudio influyó notablemente el proceso legislativo que en forma paralela se llevaba al cabo en la nación, ya que una vez que se sustituyeron las leyes de la época colonial, los códigos comenzaron a ser estudiados en forma sistemática. Se percibe también la influencia que el desarrollo del comercio nacional e internacional tuvo en la enseñanza del derecho. Los mexicanos estuvieron pendientes de la legislación y doctrinas extranjeras, inspiradoras siempre de los modelos que trataban de aplicar en su patria. Con este fin, desde los estudios preparatorios se incluyó la enseñanza del inglés y el francés, cuyo conocimiento se requería para ingresar a la Escuela de Jurisprudencia. Las influencias más determinantes en la enseñanza del derecho fueron la norteamericana respecto del derecho constitucional, y la francesa en otras ramas.

Para finalizar este apartado, es preciso hacer referencia a la materia fiscal. La Constitución de 1857 no contenía una distribución de competencias en materia tributaria, y sólo se refirió a las facultades del Congreso para expedir aranceles e impedir restricciones al comercio interestatal. Pero la Ley de Clasificación de Rentas del mismo año subordinó las facultades tributarias de los estados de la Federación. El poder de ésta en materia tributaria fue muy amplio; sin embargo, se careció de una política fiscal adecuada para sufragar los gastos públicos. Las entidades federativas quedaron subordinadas para el desarrollo de sus distintas funciones a los ingresos de la Federación.

En 1879 se dictó una nueva ley sobre esta materia, en la que se enunciaron las materias en que la Federación tenía facultades tributarias exclusivas. El mismo año la Corte consagró el sistema de coincidencia de la Federación y los estados en materia tributaria, salvo lo dispuesto por la propia Constitución.

A pesar de sus facultades ilimitadas, la Federación eximió de impuestos a todos los sectores de la economía que, a su juicio, necesitaban estímulos fiscales.

Por lo que toca a la facultad económico-coactiva del Estado, la Corte opinó que esta materia no invadía la esfera de los derechos individuales de los gobernados, concretamente la garantía de audiencia, dejando la puerta abierta para la creación de tribunales al margen del Poder Judicial de la Federación que se encargaran de la administración de justicia entre la administración y los gobernados. En virtud del reconocimiento de la facultad económico-coactiva del Estado no fue necesario agotar las instancias judiciales establecidas para el cobro de adeudos fiscales. En beneficio de esta decisión se adujo que:

Pretender que los jueces y sólo los jueces hagan tal cobro, siempre que el deudor se resista al pago, aun sin alegar excepciones que deban decidirse judicialmente, es tan inconstitucional y aún más absurdo que querer que los empleados administrativos califiquen esas excepciones sin someterlas al conocimiento judicial.

Muchas otras materias que se incluyen en el derecho administrativo fueron objeto de regulación en esta época; pero las arriba señaladas bastan para mostrar el triunfo de la administración sobre el Poder Judicial, y en palabras de Andrés Lira: “Para definirse en favor de la administración, el porfiriato no tuvo que abrir una lucha franca contra el Poder Judicial; ya era débil entonces; situación que lamentarían hasta los propios partidarios de la dictadura porfirista.”

Los postulados expresados por Lares en la época anterior se habían hecho realidad.

LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LA IGLESIA

La Restauración de la República abre la posibilidad de instaurar finalmente el modelo liberal. La victoria liberal dio lugar a la reacción que llevó a la intervención francesa y el establecimiento del segundo Imperio. El fusilamiento de Maximiliano permitió a los gobiernos republicanos contar con la legitimidad necesaria para culminar el proceso de modificación de las estructuras heredadas de la época colonial iniciado mucho tiempo atrás, acelerado durante la Reforma y sostenido por el Imperio. Sin embargo, el hecho de haber elevado a nivel constitucional los postulados básicos de las Leyes de Reforma de 1873 no significó que, a partir de entonces, se hubieran aplicado con mayor rigor. Pero su presencia en la Constitución de la República los hacía más eficaces políticamente, en caso de hacerse necesaria su aplicación escrupulosa. El régimen porfirista no se distinguió en el cumplimiento de las Leyes de Reforma en contra del clero. Muchos factores influyeron en esta actitud, el más importante quizás, fue la necesidad de la paz social.

La reforma liberal había hecho posible un cambio drástico en la correlación de fuerzas entre la Iglesia y el Estado. El hecho de que Maximiliano hubiera resultado liberal y continuara con la política de desamortización significó que existiera cierta continuidad en relación con los gobiernos que le precedieron. Juárez y Lerdo, después de la Restauración de la República, también mantuvieron la política de desamortizar los bienes de la Iglesia, e incluso el propio Díaz en sus primeros años de gobierno. Pero en un país que seguía siendo mayoritariamente católico y que se encontraba frente a una gran necesidad de estabilidad política para llevar a cabo el desarrollo económico propuesto en el ideario liberal, mantener una posición de lucha contra quienes influían tan poderosamente en las conciencias resultaba poco menos que imposible. Hacia la octava década del siglo, el Estado comenzó a centrar los esfuerzos desamortizadores en contra de las comunidades indígenas buscando, de paso, que los indígenas salieran de su *obsecación* por mantener sus costumbres milenarias, entre ellas la relativa a la propiedad o posesión comunal de la tierra.

Los miembros de la Iglesia en México fueron, poco a poco, recuperando terreno en la enseñanza, la propiedad de fincas rústicas y urbanas, la fundación de conventos, etcétera. Cada día era más evidente la no aplicación de las Leyes de Reforma. El régimen porfirista había logrado sostener la estructura política con relativa estabilidad y eficiencia. Por lo que toca a la Iglesia, el precio que se pagaba era no ser demasiado quisquilloso en el cumplimiento del marco legal sobre sus facultades en el nuevo Estado. Pero la cuestión no parecía ya causar tanto encono porque el inmenso poder político que había tenido la institución eclesial en la época colonial parecía cosa del pasado. Jorge Adame ha señalado que los católicos mexicanos de la República restaurada ya son sólo tradicionalistas o reaccionarios y no conservadores. Creo que tiene razón, ya que carecían de uno de los elementos que ha caracterizado a estos últimos: el programa de acción política.

A medida que la Revolución Francesa se perdía cada vez más en la noche de los tiempos, nuevos movimientos se avizoraban en el seno de la Iglesia, la cual buscó actualizar su doctrina desfasada por las condenas contenidas en el *Sylabus* de 1864. Entre esta fecha y 1891, año en que se publicó la encíclica *Rerum Novarum*, la Iglesia fue reconociendo las consecuencias de la desarticulación del modelo de desarrollo basado en los valores del antiguo régimen. Admitió los cambios impuestos por algunas de las doctrinas que impulsaron el desarrollo capitalista, y ofreció alternativas espirituales a las clases trabajadoras. Al renovar su ideario, abandonó la posición defensiva y a través de la doctrina social católica tuvo una vez más un programa de acción frente a los individuos y los estados.

En el seno de los estados modernos también hubo cambios, comenzaron a abandonarse las doctrinas ferozmente individualistas que habían favorecido el desarrollo del capitalismo. Poco a poco empezaba a darse preferencia al bien del conjunto de individuos. El individuo aislado, sujeto intocable que nació con la Revolución Francesa, comenzó a ser relegado.

En México las cosas seguían su propio ritmo. Ya se ha señalado que el país conservaba en buena medida, su naturaleza dual. Los grupos de la sociedad que se beneficiaban del desarrollo económico logrado durante los largos años de la llamada *dictadura blanda* eran poco numerosos y la inmensa mayoría de la población se hallaba al margen de los beneficios logrados por el régimen. Para fines de la época porfirista las contradicciones de la estructura social y económica llevaron tanto a los miembros de la burguesía como a los que habían sido las principales víctimas de la desamortización, los miembros de las antiguas comunidades indígenas, a cuestionar severamente la legitimidad del régimen.

¿Qué papel jugaba la Iglesia en todo esto? Desde finales del siglo contaba nuevamente con un proyecto alternativo al del Estado. Apoyada en la *Rerum Novarum* ofrecía opciones de solución a los problemas que condujeron al estallamiento de la lucha política en el país, que no eran las que proponían los que hicieron la Revolución. Nuevamente el enfrentamiento no pudo evitarse y aunque la inmensa mayoría del pueblo mexicano seguía siendo católica, se buscó y se logró dejar fuera de las decisiones políticas a los miembros de la Iglesia.