

EL PLAN DE AYUTLA. NORMA FUNDAMENTAL DEL ESTADO MODERNO

Marco Antonio GARCÍA PÉREZ*

SUMARIO: I. *El Plan de Ayutla.* II. *La revolución liberal.* III. *El concepto de norma fundamental.* IV. *La Ley Juárez.* V. *El Estatuto Orgánico Provisional.* VI. *Las leyes de secularización del Estado.* VII. *La Constitución liberal y la guerra de Reforma.* VIII. *Las Leyes de Reforma.* IX. *Conclusiones.* X. *Bibliografía.*

I. EL PLAN DE AYUTLA

Durante la última presidencia de Santa Anna, el descontento social por la política dictatorial aumentó significativamente. La opresión gubernamental, el cobro excesivo de impuestos,¹ la venta de La Mesilla a los Estados Unidos, la mala distribución de los bienes y la quiebra económica del país tenían sumido a México en el caos y la tensión. La persecución obstinada contra los miembros de la oposición había obligado a personajes como Benito Juárez y Melchor Ocampo a permanecer en el exilio.

Las fuerzas económicas, sociales y políticas empezaban a alinearse en contra de la dictadura. Tal fue el ambiente nacional, que las propias fuerzas armadas iniciaron la revuelta contra el último presidente abiertamente conservador de nuestra historia. El 1 de marzo de 1854, en Ayutla, Guerrero,

* Investigador del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Asesor jurídico de Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas. Miembro del Consejo General de la Abogacía Mexicana, la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, y el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México. Correo electrónico: ma.garciap@hotmail.com.

¹ El ejemplo más evidente era la tributación en función del número de puertas y ventanas en las construcciones domésticas.

un grupo de militares convocados por el general Florencio Villarreal,² proclamaron un *Plan* contra el gobierno dictatorial del presidente Santa Anna.

Esta proclama se estructuró en dos apartados: la exposición de motivos y el programa de acción. En sus nueve declaraciones, el Plan de Ayutla enlistaba amenazas a las libertades personales y de prensa, excesivas recaudaciones y gastos gubernamentales, atentados a la integridad del territorio y al sistema republicano.³

Consecuentemente, el *Plan* estipulaba la destitución del presidente Santa Anna y sus funcionarios afines; la elección de un presidente interino a través de un método indirecto; la redacción de un estatuto provisional para cada estado, bajo el principio del federalismo; la convocatoria a un congreso constituyente para instituir una República representativa popular; la demanda de garantías para el ejército y el comercio exterior, así como la invitación a Nicolás Bravo, Juan Álvarez y Tomás Moreno, para encabezar la arquitectura legal de la administración pública.⁴

Tan sólo diez días más tarde, el coronel Florencio Villarreal expuso su programa a las tropas de la guardia nacional reunidas en San Diego, Acapulco. Tras aprobarlo por unanimidad, se invitó a Ignacio Comonfort a encargarse de la plaza en cuestión. Comonfort aceptó unirse al movimiento liberal, siempre que se realizaran cambios al Plan de Ayutla, en el sentido de que no debería condicionarse al Constituyente a instaurar un régimen federal; los cambios se aprobarían el mismo día, también por unanimidad.⁵

II. LA REVOLUCIÓN LIBERAL

El término *revolución* puede entenderse como “la modificación violenta de los fundamentos jurídicos de un Estado”.⁶ Se trata de la destrucción del orden establecido y la instauración de otro bajo el imperio de nuevas normas, que adoptan el carácter de obligatorias a través del poder de la violencia.

Dentro de las fuentes reales del derecho, la doctrina reconoce a la *revolución* como una fuerza jurídica creadora. Bajo el principio de la legitimidad,

² Fue un militar mexicano, que, aunque nació en Cuba, desde joven luchó por la libertad de México. Fue uno de los principales promotores del Plan de Ayutla para quitar del poder a Santa Anna.

³ *Plan de Ayutla*, México, Orden Jurídico Nacional, 2019. Disponible en: <https://tinyurl.com/yxsq4p3r>.

⁴ *Idem*.

⁵ *Plan de Acapulco, modificando el de Ayutla*, México, Orden Jurídico Nacional, 2019.

⁶ Amparo en revisión 2644/26, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta época, t. XXXIX, septiembre de 1933, p. 334.

se considera que el hecho engendra el derecho.⁷ Así, suponiendo que la *revolución* logra imponerse por medio de la fuerza, es porque trae consigo la conciencia popular, de donde dimanó su poder para derrocar a los poderes establecidos.

Así, para que una revolución sea tal no basta con que se trate de un enfrentamiento entre la autoridad y un grupo armado de insurrectos. Debe ser, en los hechos, la confrontación violenta de los representantes del orden establecido con un movimiento organizado que tenga la fuerza suficiente para imponer nuevas normas, que a su vez estén sustentadas en nuevas doctrinas.

¿Todos los movimientos armados están revestidos de una carga ideológica? Desde luego que no. En muchas ocasiones, los conflictos bélicos están motivados por ambiciones personales, intereses económicos o presiones internacionales. En otras más, confluyen todos los factores, sin que prevalezca detrás una filosofía definida. Sólo en el resto de los casos la lucha militar encuentra armonía con una causa ideológica y se vuelve una el sustento de la otra.

La revolución liberal es un claro ejemplo de lo que ocurre cuando ambas fuerzas se encuentran en el momento adecuado y alcanzan su sinergia natural. La Revolución de Ayutla se propuso extinguir para siempre el poder dictatorial, y reformar los abusos de las clases privilegiadas.⁸

Este movimiento planteó un relevo generacional para el liberalismo mexicano. A través de este enfrentamiento se hicieron del poder aquellos personajes conocidos como los “liberales puros”. Benito Juárez, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Juan Álvarez, por citar algunos, ya habían participado en la vida pública del país, sobre todo en labores legislativas.

El Plan de Ayutla fue el punto de partida de la lucha entre liberales y conservadores, que terminó en 1867. En la revolución, las dos posturas antagónicas estaban claramente identificadas. Los liberales buscaban el establecimiento de un gobierno secular y democrático, a semejanza de las naciones progresistas de la época. Los conservadores, por su cuenta, buscaban el establecimiento de un Estado que se apoyara en el corporativismo tradicional y mantuviera sus privilegios.⁹

⁷ El *derecho de la revolución* (que no el *derecho a la revolución*) se distingue no sólo por la presencia de un proyecto jurídico distinto para el futuro, sino por su trascendencia y continuidad en el tiempo.

⁸ González Navarro, Moisés, “La Ley Juárez”, *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, vol. 55, núm. 3 (219), enero-marzo de 2006, pp. 96-99.

⁹ González, María del Refugio, *El derecho civil en México, 1821-1871 (apuntes para su estudio)*, México, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988, p. 177.

Hasta ese momento, cada uno lo había hecho individualmente; a partir de entonces, empezaron a actuar como grupo político, como partido político; por ello, se pusieron manos a la obra y expidieron una serie de disposiciones legales tendentes a hacer realidad el proyecto de nación, que no era otro que el de la secularización de la sociedad, las llamadas *Leyes de Reforma*.¹⁰

Así las cosas, el 24 de septiembre, el general Juan Álvarez expidió un decreto, en el que convocaba a la junta de representantes en Cuernavaca, a la cual denominó Consejo de Gobierno, con el propósito de nombrar presidente interino; de ese Consejo salió electo el propio Juan Álvarez, quien escogió un gabinete integrado por liberales puros: Melchor Ocampo en Relaciones, Benito Juárez en Justicia, Guillermo Prieto en Hacienda e Ignacio Comonfort en Guerra.

El Congreso se reuniría en Dolores Hidalgo, Guanajuato; la primera junta preparatoria se debía celebrar el 14 de febrero de 1856, y la última, el 17, abriría sus sesiones al día siguiente, como en efecto así se llevó a cabo, salvo lo de la sede. El Congreso no tendría más funciones que emitir la Constitución, y las leyes orgánicas, esta última, así como la revisión de los actos de la última dictadura de Santa Anna y los del gobierno provisional surgido de Ayutla-Acapulco, para lo cual contaría con un año para llevar a cabo su misión. Al entrar en funciones, los diputados constituyentes tenían que jurar acatar el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco.

El gobierno surgido del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, no se limitó a las cuestiones de la ordinaria administración pública, sino que comenzó con una serie de medidas legislativas encaminadas a lograr la reforma liberal en México: las Leyes de Reforma.

En estricto sentido técnico, una gran parte de estas leyes fueron decretos-ley.¹¹ En general, el decreto-ley es un acto de carácter legislativo que dicta el Poder Ejecutivo fundado en el estado de necesidad, en circunstancias excepcionales, ante el receso o caducidad del Poder Legislativo. Es decir, que las *Leyes de Reforma*, realmente fueron normas administrativas que formalmente tenían el carácter de *decretos*, pero que en el plano material fueron auténticas leyes expedidas por el Poder Ejecutivo.

En ese sentido, hay que sostener lo que ha dicho José Luis Soberanes:

¹⁰ O’Gorman, Edmundo, “Precedentes y sentido de la Revolución de Ayutla”, *Plan de Ayutla. Conmemoración de su primer centenario*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1954, pp. 167-204.

¹¹ *Enciclopedia Jurídica Omega*, Buenos Aires, Driskill, t. V, p. 988.

El Plan de Ayutla no se trata de un plan o pronunciamiento más de los muchos, muchísimos, planes, proclamas y convenios sufridos por nuestra atrabilada patria en los anteriores veintitrés años; no. Ayutla-Acapulco fue el parteaguas de nuestra historia en el siglo XIX; era el “acta de defunción” del centralismo y al mismo tiempo el “acta de nacimiento” del liberalismo mexicano y el Estado que a partir de ahí se forjó.¹²

III. EL CONCEPTO DE NORMA FUNDAMENTAL

En el fondo, el Plan de Ayutla entraña algo más trascendente que el desconocimiento de un gobierno centralista para reordenar el sistema constitucional. Se trata, en términos kelsenianos, de la norma constitutiva del Estado moderno.

Para Hans Kelsen, la norma fundamental es el criterio a partir del cual se producen las demás normas del sistema jurídico. Es decir; al asumir que la norma fundamental es válida, vale también todo el ordenamiento normativo construido bajo su imperio. Es la norma en que descansa el orden jurídico, la norma considerada fuente y fundamento del derecho de una comunidad.¹³

En el nudo central de la construcción kelseniana, la norma fundamental no es un instrumento fáctico, sino más bien una norma hipotética, que sirve como fundamento a las normas que rigen el sistema jurídico. Sin embargo, de acuerdo con el propio Kelsen, la norma fundamental queda en evidencia cuando un orden jurídico sustituye a otro por la vía de la revolución. Ese momento en que un derecho se encuentra amenazando es cuando su naturaleza se revela más claramente.

Kelsen sostiene que si la revolución triunfa, el orden antiguo (en este caso el Acta de Reformas) deja de ser eficaz y pasa a serlo el nuevo sistema. Este nuevo orden jurídico emanado de la revolución triunfante, entonces es considerado como vigente y válido, y los actos que están conformes con él son reconocidos como actos jurídicos. La una nueva norma fundamental es aquella que delega el poder de crear el derecho ya no en las autoridades derrocadas, sino en el gobierno revolucionario.

Si, por el contrario, la tentativa de revolución de Ayutla hubiera fracasado, el nuevo orden no se hubiera vuelto efectivo, y estaríamos hablando

¹² Soberanes Fernández, José Luis, *Una aproximación al constitucionalismo liberal mexicano*, México, Porrúa, 2016, p. 86.

¹³ Tamayo y Salmorán, Rolando “Norma fundamental”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, 1982, t. VI.

de crímenes de Estado y alta traición en contra del régimen constitucional del Acta de Reformas. No habría existido un nuevo orden jurídico, sino la violación sistemática de las normas centralistas, sobre la base del orden antiguo.¹⁴

Antes del Plan de Ayutla, el movimiento iniciado por Florencio Villa-real no podía ser llamado *revolucionario*. No buscaba la destrucción del régimen normativo, político ni económico. Tampoco planteaba la expedición de un nuevo sistema que ocupara su lugar ni estaba sustentado en una ideología definida.

El Plan fue el documento que sirvió como fundamento a toda la normatividad revolucionaria que le precedió, ya fueran disposiciones meramente administrativas o materialmente legislativas. Las Leyes de Reforma son el ejemplo más claro. Incluso la propia Constitución de 1857 invoca la autoridad Plan de Ayutla en su apartado declarativo. Así, al hablar de este documento histórico no puede decirse menos que se trata de la norma fundamental de la liberal.

Así las cosas, el Plan de Ayutla no fue un instrumento meramente declarativo, sino que implicaba un llamado a la acción que permitió congregar a las fuerzas armadas sin condiciones y con un apoyo popular de gran magnitud. Esto, a la postre, sería el fundamento para la expedición de las Leyes de Reforma, la Constitución de 1857 y, en síntesis, del éxito de la revolución liberal.

IV. LA LEY JUÁREZ

La primera de estas Leyes de Reforma fue la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, fechada el 23 de noviembre de 1855, conocida también como Ley Juárez, pues aunque fue expedida por el presidente interino, Juan Álvarez, con fundamento en el Plan de Ayutla, parece que fue redactada por el ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Benito Juárez.

Se trataba de una norma provisional que se expedía “entre tanto se arregla definitivamente la administración de justicia en la nación”. Esta Ley vino a reforzar la idea de que el Plan de Ayutla es la norma fundamental del constitucionalismo, en el sentido de que por la potestad emanada de este *Plan* se ordenó reemplazar el sistema normativo vigente por uno nuevo emanado de la revolución triunfante; la Ley Juárez abrogaba toda la legislación en la materia expedida por el gobierno santannista.

¹⁴ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho. Introducción a la ciencia del derecho*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1979, pp. 140-147.

Como sabemos, la reestructuración legal de un país es un fenómeno que no ocurre de la noche a la mañana. Entre el momento de la destrucción del régimen anterior y el establecimiento del nuevo queda un vacío en el orden normativo, pues el régimen constitucional entra en estado de suspenso. Consecuentemente, los actos emanados del gobierno provisional nacido de la revolución no se ajustan a norma jurídica alguna, sino que encuentran su validez en la revolución misma.¹⁵

Adicionalmente, la Ley Juárez, en una clara afrenta al constitucionalismo centralista, planteó la integración de una nueva Suprema Corte de Justicia, ahora con nueve ministros (en vez de los once que se previeron en 1824), cinco suplentes (que no se previeron en 1824), y se aumentaba de uno a dos fiscales.¹⁶

Paralelamente, uno de los temas centrales del pensamiento liberal es el de la igualdad de los ciudadanos frente a la ley, de tal suerte que en un régimen liberal no tiene sentido la existencia de tribunales especiales, también llamados “de fuero”, los que tuvieron una fuerte presencia en nuestra patria durante la época colonial.¹⁷

Con la Ley Juárez se acataban los fueros militar y eclesiástico, al quitarles la jurisdicción civil y dejar únicamente la penal; asimismo, se extinguió el Tribunal Mercantil. En síntesis, la expedición de esta norma afectaba a tres sectores que habían sido detentadores del poder en el régimen santanista: la Iglesia, el ejército y la Suprema Corte de Justicia.

En palabras de Linda Arnold, “el reto más grave que en una república enfrentan los que ejercen la soberanía es la relación entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial”.¹⁸ Los nuevos ministros de la Suprema Corte

¹⁵ A esto se le conoce como el *derecho de la revolución*. Véase Salamca Serrano, Antonio, *Filosofía, política y derecho de la Revolución*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2008, y Martínez Lambarry, Alejandra, *El derecho a la revolución como un cambio violento, económico, social, político-constitucional*, México, UNAM, 2014.

¹⁶ El 15 de marzo de 1825 se instaló por vez primera la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de una manera notable, a pesar de golpes de Estado, cambios de forma de gobierno y de diversas Constituciones, permaneció —con sus bajas y sus altas— el mismo alto tribunal, hasta la Ley que estamos comentando, en donde se dispuso la erección de una nueva Corte.

¹⁷ Al advenimiento del Estado liberal y democrático de derecho, primeramente, con la Constitución de Cádiz de 1812, se trató de suprimir todos esos tribunales especiales, y subsistieron únicamente los relativos a los fueros militar y eclesiástico, y en ocasiones los de minería y comercio.

¹⁸ Arnold, Linda, “La política de la justicia. Los vencedores de Ayutla y la Suprema Corte Mexicana”, *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, vol. XXXIX, núm. 2, 1989, p. 441.

rindieron protesta el 24 de noviembre, es decir, tan sólo un día después de la expedición de la Ley Juárez.

La Ley Juárez subordinaba al Poder Judicial a la voluntad del Ejecutivo. A través de esta norma se alteró la estructura, composición y funciones de la Suprema Corte de Justicia.¹⁹ En la estructura, desaparecía las tres salas, compuestas, respectivamente, de tres, tres y cinco ministros y un fiscal; en su lugar establecía tres salas de uno, tres y cinco ministros, y dos fiscales. Por lo que respecta a la composición, de acuerdo con el artículo 48 de la Ley, el Ejecutivo asumía no sólo el derecho de designar unilateralmente a los ministros de la Corte, sino a todos los funcionarios del Poder Judicial. En cuanto a las funciones, la Ley Juárez restringía la jurisdicción de la Corte para las apelaciones del distrito y territorios federales, y concedía al Ejecutivo el poder de nombramiento de los ministros unilateralmente.

Los ministros de la Corte vigente hasta el día previo a la promulgación de la Ley Juárez reaccionaron. A pesar de que algunos de ellos, como el ministro Fernández Monjardín, habían mantenido vínculos con Benito Juárez tras su paso por la Corte, ninguno de ellos fue informado del proyecto ni recibieron un ejemplar de la nueva Ley, sino que tuvieron que enterarse a través de la prensa.

A través de la expedición de este acto, Benito Juárez e Ignacio Comonfort estaban imponiendo la voluntad del Ejecutivo sobre la autoridad del Poder Judicial. Al subordinar a la Suprema Corte de Justicia y todo el sistema jurisdiccional, el bando de liberales puros encabezado por Juárez aseguró la ventaja del Ejecutivo en la lucha por el poder, sin menoscabo del control que ya ejercía sobre el Legislativo constituyente y los estados y territorios. Al respecto, vale retomar a Linda Arnold en el sentido de que

El hecho de que el vencedor de Ayutla, Benito Juárez, secretario de Justicia, emprendiera un camino inconfundiblemente autoritario en 1855 plantea también serias preguntas sobre los valores *democráticos* de los hombres a los que se ha ensalzado como héroes nacionales, como portadores de la democracia. Vistos desde la perspectiva de la historia de la Suprema Corte mexicana, los vencedores de Ayutla fueron los portadores de un debate restringido, un gobierno restringidor y un ejecutivo autoritario y dominante.²⁰

¹⁹ La subordinación de la Suprema Corte mexicana al Ejecutivo y, en virtud de ello, la subordinación del Poder Judicial, tienen su origen en la Ley Juárez. Los gobiernos anteriores habían alterado sus funciones y estructura, pero ningún otro gobierno antes había abolido y reemplazado a su arbitrio a una Suprema Corte.

²⁰ Arnold, Linda, *op. cit.*, p. 470.

La expedición de este decreto-ley, así como los múltiples actos emanados del gobierno liberal encabezado por Comonfort y seguido por Juárez, nuevamente dan cuenta de que el *derecho de la Revolución* se impone en detrimento del orden previo; en este caso, por virtud del Plan de Ayutla, como la norma fundamental del constitucionalismo liberal.

V. EL ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL

Para Ulises Schmill, el Plan de Guadalupe de 1913 debe ser considerado como la Constitución del movimiento revolucionario,²¹ por la línea de legitimidad que existe entre éste y la Constitución Política de 1917. Aunque no es lo mismo, hay un paralelismo entre el camino trazado por el Plan de Guadalupe y el Plan de Ayutla de 1854.²²

En principio, el Plan de Ayutla sirvió como fundamento para legitimar el movimiento revolucionario;²³ estableció las reglas para conseguir la vigencia de un texto constitucional tras el movimiento armado, y otorgó facultades muy amplias al Ejecutivo para “conformar a la nación” a través de un constituyente, al que llamó Ignacio Comonfort el 17 de octubre de 1855.²⁴

Así, el 15 de mayo de 1856, después del triunfo de la revolución liberal, bajo la presidencia interina de Ignacio Comonfort, y trabajando a plenitud el Congreso Constituyente, el gobierno emitió un Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de corte liberal moderado; llama la atención porque ese gobierno no era el resultado de un proceso electoral,

²¹ Schmill, Ulises, “El concepto jurídico de la Revolución”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, México, vol. 30, 2007, pp. 335-353.

²² López Noriega, Saúl, *Las Constituciones políticas de 1857 y 1917. Un análisis comparativo*, México, Centro de Estudios y Docencia Económicas, 2016.

²³ El artículo 5 del Plan de Ayutla refería: “A los quince días de haber entrado en funciones el Presidente Interino, convocará el Congreso Extraordinario, conforme a las bases de la ley que fue expedida con igual objeto en el año de 1841, el cual se ocupe exclusivamente de constituir a la Nación bajo la forma de República Representativa popular, y de revisar los actos del ejecutivo provisional de que se habla en el artículo 2”.

²⁴ La Constitución de 1857 invocó al Plan de Ayutla en los siguientes términos: “Los representantes de los diferentes Estados del Distrito y Territorios que componen la República de México, llamados por el plan proclamado en Ayutla el 1 de Marzo de 1854, reformado en Acapulco el día 11 del mismo mes y año, y por la convocatoria expedida el 17 de Octubre de 1855 para constituir á la Nación bajo la forma de República democrática, representativa, popular, poniendo en ejercicio los poderes con que están investidos, cumplen con su alto encargo decretando la siguiente Constitución...”. Véase Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1975*, 6a. ed., México, Porrúa, 1975, pp. 606-629.

sino producto de una revolución armada; sin embargo, después del desaseo constitucional que representó la última dictadura de Santa Anna era evidente que había que poner un principio de orden al respecto, más aún que todavía tardarían varios meses en concluir la nueva Constitución.

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana fue un texto menos radical que la Constitución de 1857, pero que propuso un régimen presidencialista. Fue diseñado por el liberal moderado José María Lafragua,²⁵ y se integró por 125 numerales, que derogaron expresamente las normas de los estados y territorios que se opusieran al Estatuto.

El Estatuto presenta las características de una carta constitucional, en tanto se divide en secciones, y contiene una parte dogmática, que hace referencia a los derechos humanos, entendidos entonces como garantías individuales relacionadas con la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad.²⁶

La parte orgánica del Estatuto se refiere al gobierno general, al ministerio, a las secretarías de Estado, al Poder Judicial, a la Hacienda pública y a los gobernadores de los estados, distritos y territorios. No estipulaba disposiciones relacionadas con el Legislativo, por estar sujeta la integración de este órgano a las elecciones convocadas por virtud del Plan de Ayutla.

El propio Lafragua, ministro de Gobernación de Comonfort, en su exposición de motivos manifestó que el Estatuto de 1856 estaba inspirado en la Constitución de 1824 y en las Bases Orgánicas de 1843. Ambos, según Lafragua, textos que consagraban los principios democráticos postulados por el constitucionalismo liberal.²⁷ Adicionalmente

El Estatuto dejó abierta la puerta para establecer la federación o el centralismo; porque ni aquella ni éste se oponen a con la declaración de que la república es una sola indivisible e independiente, puesto que la independencia de los estados en la forma federativa sólo debe ser en lo que corresponda a su régimen interior.²⁸

²⁵ García García, Raymundo, “José María Lafragua. Aportación institucional”, en Cruz Barney, Oscar et al. (coords.), *Los abogados y la formación del Estado mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 563-583.

²⁶ García Pérez, Marco Antonio, “Los derechos humanos en la Constitución de Apatzingán”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, t. LXV, núm. 263, enero-junio de 2015, pp. 439-471.

²⁷ Zorrilla, Juan Fidel, “Contexto histórico constitucional del Estatuto Orgánico de 1856”, *Plan de Ayutla. Conmemoración de su primer centenario*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1954.

²⁸ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1989*, 17a. ed., México, Porrúa, 2016, p. 204.

Desde luego, esta afirmación materializaba la inquietud de Comonfort con las reformas al Plan de Ayutla en Acapulco, al suprimir el compromiso de constituir a la República bajo un régimen federal. Esta preocupación se manifestó, además, en el proyecto de Constitución discutido por el Constituyente, que establecía la desaparición del Senado de la República, pues hasta entonces el sistema bicameral había sido uno de los pilares de la tradición jurídica federalista.

No obstante su pretendido alejamiento del sistema federal, confirmó el hilo histórico planteado por el liberalismo desde los inicios de la organización política de México, y materializó en una disposición de alcance constitucional el contenido del Plan de Ayutla, que sirvió como fundamento, además, de las primeras leyes de Reforma y de la Constitución de 1857.

A decir del mismo ministro de Gobernación, Lafraguá,

la sección de garantías contenidas en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana hizo efectivos los principios de libertad, orden, progreso, justicia y moralidad proclamados por el gobierno, o sea que se cumplieron las promeras hechas a la república, en diciembre de 1855, por los dirigentes de la Revolución.²⁹

VI. LAS LEYES DE SECULARIZACIÓN DEL ESTADO

Uno de los postulados fundamentales del liberalismo mexicano era el relativo a los bienes de manos muertas pertenecientes a las comunidades civiles y eclesiásticas, que salían del comercio. Su existencia implicaba, de acuerdo con el pensamiento liberal, un doble problema: un patrimonio inmobiliario de grandes dimensiones que no podía ser enajenado —pasaba a manos muertas—, y frenaba el desarrollo económico del país; el segundo: ante la quiebra financiera del Estado durante los primeros años de vida independiente, los bienes de la Iglesia eran un fruto muy apetecible para superar ese quebranto económico, independientemente de que cualquier forma de enajenación de propiedad raíz implicaba la generación de tributos al Estado.³⁰

Así, el 25 de junio de 1856, el presidente sustituto, Ignacio Comonfort, con fundamento en el Plan de Ayutla, promulgó el Decreto del Gobierno sobre Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas que Administren

²⁹ *Ibidem*, p. 517.

³⁰ Soberanes Fernández, José Luis, *Una aproximación al constitucionalismo liberal mexicano*, México, Porrúa, 2016, p. 47.

como Propietarios las Corporaciones Civiles ó Eclesiásticas de República, conocido también como *Ley Lerdo*, ya que al parecer fue de la autoría del entonces ministro de Hacienda y Crédito Público, Miguel Lerdo de Tejada.

Como sostiene José Luis Soberanes, no se trataba de expropiación o nacionalización, sino de sacar los bienes raíces de manos muertas; por lo tanto, quienes tenían derecho de adquirir tales bienes eran, en primer lugar, los que los tenían arrendados u ocuparan a título de enfiteusis. Si para entonces la finca no estuviera arrendada y no se hubiera vendido, se procedería a subastarla en pública almoneda.

El objetivo de esta Ley era reactivar la economía y sanear las finanzas públicas del Estado. No obstante, debido a su formulación, a su reglamentación, a su interpretación y a su ejecución, muchas de las fincas quedaron en manos de extranjeros, y dieron origen a los latifundios y grandes extensiones territoriales, que años más tarde volverían a ser fuente de conflicto.³¹

En el momento de su promulgación, la Ley Lerdo causó gran alboroto en la sociedad mexicana, y posteriormente tuvo un impacto significativo en todos los órdenes, pues afectó aspectos económicos y sociales, e incluso jugó un papel importante en la traza urbana de las principales ciudades mexicanas.³²

Esta Ley prohibía que cualquier corporación civil o eclesiástica tuviera capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar bienes raíces en lo futuro, excepto aquellos directamente comprometidos con su objeto social. Respecto a los bienes de comunidades indígenas, éstos también se desamortizaron; en caso de no estar arrendados, debían repartirse entre los miembros de una comunidad, lo mismo que tratándose de los excedentes de los fundos legales de los municipios, los llamados *propios*.

La Ley de Desamortización no contempló limitaciones en la adquisición territorial, situación que ocasionó perjuicios irremediables, favoreció la acumulación de múltiples propiedades bajo pocas manos, y dejó en estado de desprotección a las clases menos favorecidas. No obstante todos sus errores, la desamortización de los bienes de las comunidades significó un gran paso en el camino de la secularización de la sociedad mexicana.

Este proyecto de secularización de la sociedad del liberalismo mexicano tenía como eje central llevar a plenitud el derecho fundamental de libertad

³¹ Valente Cruz, Columba, “La Ley Lerdo”, *La época de Juárez y sus reformas*, México, Editorial Académica, 2017, p. 68.

³² González Lezama, Raúl, *La Ley Lerdo: un gran paso para la secularización de la sociedad mexicana*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014, p. 64.

religiosa, y de ahí se desprendían una serie de postulados, que venían a constituir el programa del Partido Liberal Mexicano.

El 27 de enero de 1857, el presidente sustituto, Ignacio Comonfort, con fundamento en el Plan de Ayutla, decretó la Ley Orgánica del Registro del Estado Civil, y tres días después, la Ley para el Establecimiento y Uso de los Cementerios.

La Ley del Registro Civil expedida por Comonfort no es una típica norma del liberalismo puro, sino que va “a caballo” entre ese liberalismo y el antiguo régimen. El registro civil, como lo concebía esta Ley, estaba relacionado con las parroquias, o sea que se establecería un registro donde hubiera parroquia, salvo en el Distrito Federal, que respondía al criterio de división por cuarteles; el único matrimonio reconocido era el canónico.

En primer lugar, el registro civil serviría como un registro de todos los habitantes de la República que estaban obligados a matricularse en él, e independientemente de la multa de uno a quince pesos al que no lo hiciera, el mismo ciudadano omiso estaría inhabilitado para ejercer sus derechos civiles, para lo cual se requeriría del certificado correspondiente para que la autoridad competente autorizara el acto jurídico en cuestión.

Por las circunstancias que vendrán en los siguientes meses y años, esta Ley no se aplicó, más aún que el presidente Benito Juárez, en medio de la Guerra de Reforma, promulgó el 28 de julio de 1859 la Ley Orgánica del Registro Civil, esta sí, de carácter absolutamente liberal, como tendremos oportunidad de analizar más adelante, lo cual no le resta importancia a la Ley del 27 de enero de 1857, como un paso adelante en el proyecto secularizador y antecedente de la Ley de 1859.

Relacionada con la anterior es la Ley de Cementerios. Hasta ese momento los cementerios, panteones o camposantos eran parte de los templos —y los únicos existentes y legales eran los católicos—; por lo tanto, su administración correspondía a los sacerdotes católicos que tuvieran a su cargo los correspondientes templos. En este ordenamiento se destaca, en primer lugar, el registro de defunciones, y, en segundo lugar, la propiedad de cementerios, panteones y camposantos dejaba de ser exclusiva de las instituciones eclesiásticas.

VII. LA CONSTITUCIÓN LIBERAL Y LA GUERRA DE REFORMA

El 5 de febrero de 1857 se promulgó solemnemente la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, y de inmediato se integraron los poderes

federales al tenor del nuevo dispositivo orgánico constitucional. Para entonces, la nueva Suprema Corte de Justicia emanada de la Ley Juárez ya se había constituido, el Congreso estaba integrado exclusivamente por la Cámara de Diputados ante la desaparición del Senado de la República, y finalmente, Ignacio Comonfort resultó electo presidente constitucional de México.

El 17 de diciembre del mismo año, el general Félix Zuloaga expidió el Plan de Tacubaya, donde manifestaba el cese de la vigencia de la Constitución recién promulgada, y la continuidad de Ignacio Comonfort como presidente de la República, ahora dotado con facultades omnímodas. Menos de un mes después, Zuloaga desconoció a Comonfort el 11 de enero de 1858, y dos días después se iniciaron las hostilidades en la ciudad de México, hasta el día 21 del mismo mes, en que se rindió el presidente.

Con estos eventos inició la Guerra de Tres Años o Guerra de Reforma, que vino a concluir la reforma liberal iniciada en 1855 con la Revolución de Ayutla, ya que entonces, particularmente en 1859, se logró implantar en nuestro país todo el proyecto liberal y de secularización de la sociedad.

Atendiendo al artículo quinto del Plan de Tacubaya, el 25 de enero de 1858 se integró el Consejo de Gobierno, compuesto por representantes de los diversos estados; no se conformó con base en lo prescrito en la Constitución Federal de 1857, y su integración se acercaba más a la Convocatoria al Constituyente de 1856, aunque no era del todo similar.³³

Inició invocando el espíritu del Plan de Iguala, del 24 de febrero de 1821, en lo que a las *tres garantías* se refería; señalaba algunos derechos fundamentales, inspirado en la Constitución liberal de 1857; establecía el gobierno interino de la República; refería la organización y atribuciones del Consejo de Estado; intentaba reorganizar la administración de justicia con un corte centralista; finalmente, configuraba interiormente al Estado a través de departamentos.

Este proyecto, a través de sus 46 artículos, pretendía dar lineamientos muy generales para el gobierno de la República, por parte de un gobierno conservador y centralista, que rigió una parte de nuestra patria los tres años que duró la Guerra de Reforma.

En medio de la Guerra de los Tres Años, finalmente se actualizó el artículo 79 de la Constitución, que señalaba que en las faltas temporales del presidente de la República y en la absoluta, mientras se presentaba el

³³ No pretendía ser una Constitución, sino un estatuto al estilo de las Bases para la Administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución, promulgadas por Santa Anna en 1853, o el Estatuto Orgánico Provisional, del presidente sustituto Ignacio Comonfort, de 1856; es decir, que se trataba de la norma que regiría la vida política del país en tanto se expedía la correspondiente Constitución.

nuevamente electo, entraría a ejercer el poder el presidente de la Suprema Corte de Justicia, en este caso el licenciado Benito Juárez. Comonfort desconoció a la Constitución y, consecuentemente, dejó de ser presidente constitucional. Como dictaba la norma, Juárez asumió interinamente el Poder Ejecutivo federal.

VIII. LAS LEYES DE REFORMA

En julio de 1859, en Veracruz, el presidente Juárez emitió una serie de actos legislativos que representaron algunas de las más importantes decisiones de la reforma liberal en México. El punto de partida fue el Manifiesto a la Nación, que contenía el ambicioso programa legislativo liberal.

Como consecuencia de las ideas expresadas, hubo varias disposiciones decretadas por el presidente Juárez, desde Veracruz, entre julio de 1859 y diciembre de 1860, en las diversas materias; sin embargo, es posible destacar cuatro como las más importantes, tanto, que inclusive la historiografía les ha denominado como *Leyes de Reforma*.

Tal como se dijo, las Leyes de Reforma en estricto sentido no pueden ser calificadas como leyes, ya que la facultad legisltiva era exclusiva del Congreso; por ello, atendiendo a los principios de la técnica legislativa, hemos preferido hablar de decretos.

El documento fundamental de este ordenamiento fue la Circular del Ministerio de Justicia, que expresaba las razones que motivaron el Decreto de Nacionalización de los Bienes del Clero, del mismo 12 de julio de 1859, que hacía las veces de exposición de motivos de los decretos referidos.

1. *Decreto de Nacionalización de Bienes del Clero, del 12 de julio de 1859*

Iniciaba este decreto con una breve exposición de motivos, en la que reiteraba “Que el motivo principal de la actual guerra promovida y soste-nida por el clero es conseguir el sustraerse de la dependencia á la autoridad civil”, y agregaba “Que dilapidando el clero los caudales que los fieles le habian confiado para objetos piadosos, los invierte en la destrucción gene-ral, sosteniendo y ensangrentando cada dia mas la lucha fratricida...”, para disponer cuatro resoluciones:

- a) Se expropiaban todos los bienes de ambos cleros (secular y regular), sea cual fuere la forma jurídica de apropiación, incluyendo casas episcopales y curales, exceptuándose únicamente los edificios —tem-

plos— destinados directamente al culto divino, como señalaba el artículo 27 constitucional.

- b) Se disponía la “perfecta independencia” entre los asuntos del Estado y los estrictamente eclesiásticos, o sea, se establecía el “Estado laico”.
- c) Señalaba que los ministros de culto podrían recibir los recursos pecuniarios —nunca inmobiliarios— que por sus servicios espirituales fueran acordados libremente con los usuarios, o sea que el Estado dejaba de tener cualquier injerencia en las llamadas obvenciones parroquiales y derechos de estola.
- d) Se suprimían todas las órdenes y congregaciones religiosas regulares de varones, junto con las archicofradías, las congregaciones o las hermandades de carácter seglar. Por lo que se refería a los conventos femeninos, aunque subsistirían, quedaban reducidos a su mínima expresión, y se establecieran las bases para su gradual extinción, al prohibir la existencia de novicias.

2. *Decreto que Establece el Matrimonio Civil, del 23 de julio de 1859*

Como decía en la breve exposición de motivos: “Que por la independencia declarada de los negocios civiles del Estado respecto de los eclesiásticos, ha cesado la delegación que el soberano había hecho al clero para que con su sola intervención en el Matrimonio, este contrato surtiera todos sus efectos civiles”.

De esta suerte, se establecía:

- a) El matrimonio es un contrato civil.
- b) Establecido entre un hombre y una mujer; por lo tanto, continuarían prohibidos la bigamia y la poligamia.
- c) Se le daba carácter de indisoluble; solamente se permitía la separación temporal y por alguna de las causas señaladas en el propio decreto.
- d) Ahí se establecían las formalidades y procedimientos para celebrar el contrato.

En el artículo 15 del Decreto se señalaba la exhortación que tenía que pronunciar el oficial, que durante más de cien años se siguió llevando a cabo en México, conocida popularmente como “Epístola de Melchor Ocampo”, pues aunque él no firmara el decreto, parece que fue su autor.

3. *Decreto sobre el Registro Civil, del 28 de julio de 1859*

Como señalamos antes, el 27 de enero de 1857, el presidente sustituto, Ignacio Comonfort, con fundamento en el Plan de Ayutla-Acapulco, decretó la Ley Orgánica del Registro del Estado Civil; esta era una norma que recogía postulados liberales, pero sobre todo continuaba con la mayoría de los criterios jurídicos del Antiguo Régimen en esta materia, de ahí la necesidad de que cuando el gobierno de Benito Juárez decidió concluir la reforma liberal en Veracruz, expediera una nueva reglamentación sobre el registro civil.

Así pues, se creaba una nueva función pública, denominada “jueces del estado civil”, que tenían que llevar por duplicado tres libros anuales: el primero contenía actas de nacimiento, adopción, reconocimiento y arrogação; el segundo, actas de matrimonio, y el tercero, las de fallecimiento. Como se comprenderá, ya no tenía sentido registrar actos de naturaleza eclesiástica, como ordenaciones sacerdotales o votos religiosos, que, como mencionamos antes, se disponía su inscripción en la Ley del Registro Civil del 27 de enero de 1857.

4. *Decreto del 4 de diciembre de 1860 sobre Libertad de Cultos*

Sin embozo, podemos calificar a este decreto como la “joya de la corona” del liberalismo mexicano. Podemos señalar que con este decreto se da inicio al derecho eclesiástico del Estado en México, puesto que, además de reglamentar la libertad religiosa, normaba la vida de las instituciones religiosas y la actividad de los ministros de culto.

El 11 de mayo, el Congreso dispuso que el día 9 habían cesado las facultades legislativas del titular del Ejecutivo Federal. El 11 de junio siguiente, el Congreso, por una votación de 61 votos contra 55, declaró presidente constitucional al licenciado Benito Juárez, y 2 de julio, al general Jesús González Ortega como presidente de la Suprema Corte de Justicia. Parecería que se volvía a la normalidad constitucional, pero como sabemos, el devenir histórico hizo tomar otros derroteros muy diferentes; vino la intervención francesa y con ella el II Imperio.

Los tiempos por venir fueron terribles, después de diez años de guerras intestinas e invasiones extranjeras. Don Benito se presentó dos veces para la reelección; en ambas salió ganador, hasta que lo sorprendió la muerte, en ejercicio del cargo, el 18 de julio de 1872. Lo sucedió Sebastián Lerdo de

Tejada. Finalmente, el 25 de septiembre de 1873 se promulgó la Ley que adicionaba la Constitución Federal para incorporar a la misma los decretos de Benito Juárez de 1859 y 1860.

IX. CONCLUSIONES

En el intento por comprender nuestra idiosincrasia republicana y sacar lecciones valiosas de nuestra historia, el Plan de Ayutla juega un papel central en la constitucionalización de los postulados liberales, que desterraron el centralismo de la vida republicana de México.

El Plan de Ayutla es la fuente del constitucionalismo moderno. Emanó del derecho de la revolución, y se vincula íntimamente con el concepto kelseniano de la norma fundamental. Por virtud del Plan de Ayutla, en México se transformaron las instituciones jurídicas y políticas; los poderes emanados de las Siete Leyes Centralistas fueron reemplazados por nuevas instituciones de corte federalista y liberal. El poder se volvió a concentrar en torno a la figura del Ejecutivo, se inauguró una nueva etapa en el reconocimiento de los derechos humanos, se reorganizaron las estructuras sociales, y, gracias a esta norma fundamental del constitucionalismo liberal, comenzó el dramático, doloroso y largo proceso de integración nacional.

Ni Ignacio Comonfort como presidente sustituto ni Benito Juárez como presidente interino y presidente constitucional, tenían facultades legislativas, y mucho menos para expedir decretos inconstitucionales, como de hecho lo fue toda la normatividad que emitieron. Las Leyes de Reforma, realmente fueron normas administrativas que formalmente tenían el carácter de decretos, pero que en el plano material fueron auténticas leyes expedidas por el Poder Ejecutivo. No obstante, estábamos en esos momentos, tan frecuentes en nuestra historia, en que las grandes decisiones jurídico-fundamentales no son producto de una legalidad, que una revolución echa abajo, sino del acto revolucionario.

El Plan de Ayutla fue la norma fundamental para legitimar el movimiento revolucionario; estableció las reglas para conseguir la vigencia de un texto constitucional tras el movimiento armado, y otorgó facultades muy amplias al Ejecutivo para conformar a la nación a través de un constituyente, al que llamó Comonfort en 1855.

Este Plan fue la base para toda la normatividad revolucionaria que le precedió. Las Leyes de Reforma son el ejemplo más claro. Incluso, la propia Constitución de 1857 invoca la autoridad Plan de Ayutla en su apartado declarativo. Así, al hablar de este documento histórico, no puede decirse

menos que se trata de la norma fundamental de la Constitución liberal y, en síntesis, del éxito de la Revolución de Ayutla.

X. BIBLIOGRAFÍA

Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Driskill, t. V, 2019.

Plan de Acapulco, modificando el de Ayutla, México, Orden Jurídico Nacional, 2019.

Plan de Ayutla, México, Orden Jurídico Nacional, 2019.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinta época, t. XXXIX septiembre, 1933.

ARNOLD, Linda, “La política de la justicia. Los vencedores de Ayutla y la Suprema Corte mexicana”, *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, vol. XXXIX, núm. 2, 1989.

CRUZ BARNEY, Oscar et al. (coords.), *Los abogados y la formación del Estado mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

GARCÍA PÉREZ, Marco Antonio, *El constitucionalismo mexicano. Doscientos años de historia*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2019.

GARCÍA PÉREZ, Marco Antonio, “Los derechos humanos en la Constitución de Apatzingán”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. LXV, núm. 263, enero-junio de 2015.

GONZÁLEZ LEZAMA, Raúl, *La Ley Lerdo: un gran paso para la secularización de la sociedad mexicana*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014.

GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés, “La Ley Juárez”, *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, vol. 55, núm. 3 (219), enero-marzo de 2006.

KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho. Introducción a la ciencia del derecho*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1979.

LÓPEZ NORIEGA, Saúl, *Las Constituciones políticas de 1857 y 1917. Un análisis comparativo*, México, Centro de Estudios y Docencia Económicas, 2016.

MARTÍNEZ LAMBARRY, Alejandra, *El derecho a la revolución como un cambio violento, económico, social, político-constitucional*, México, UNAM, 2014.

O'GORMAN, Edmundo, “Precedentes y sentido de la Revolución de Ayutla”, *Plan de Ayutla. Conmemoración de su primer Centenario*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1954.

- GONZÁLEZ, María del Refugio, *El derecho civil en México, 1821-1871 (apuntes para su estudio)*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 1988.
- SALAMANCA SERRANO, Antonio, *Filosofía, política y derecho de la Revolución*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2008.
- SCHMILL, Ulises, “El concepto jurídico de la Revolución”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, México, vol. 30, 2007.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Una aproximación al constitucionalismo liberal mexicano*, México, Porrúa, 2016.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando “Norma fundamental”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, 1982, t. VI.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1975*, 6a. ed., México, Porrúa, 1975.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1989*, 17a. ed., México, Porrúa, 2016.
- VALENTE CRUZ, Columba, “La Ley Lerdo”, *La época de Juárez y sus reformas*, México, Editorial Académica, 2017.