

CAPÍTULO VII

Los tres triunfos del liberalismo

En materia legislativa, el primer triunfo de la causa liberal dio lugar a dos importantes leyes, la Ley-Juárez y la Ley-Lerdo.

La primera, del 23.XI.1855, “Ley de administración de justicia y orgánica de los Tribunales de la Federación”, abolió el fuero eclesiástico o al civil y daba opción a los clérigos para someterse al fuero eclesiástico o al fuero común, en materia penal (aunque, de acuerdo con el derecho canónico, el fuero eclesiástico no es renunciable). Su artículo 42 suprime el fuero militar, salvo respecto de delitos puramente militares o mixtos, cometidos por los individuos sujetos al fuero de guerra (más tarde, el artículo 13 de la Constitución de 1857 iba más lejos aún, exigiendo una estricta conexión del delito con la disciplina militar para que el fuero de guerra pudiera ocuparse de él).

La segunda ataca el poder económico de la Iglesia. Esta Ley (en realidad un Decreto) de Desamortización del 25.VI.1856¹ es el ejemplo de como leyes bien-intencionadas pueden resultar catastróficas para el país, por el hecho de basarse el legislador en consideraciones ideológicas abstractas, y no tomar en cuenta suficientemente la realidad concreta del medio social en el que trabaja.

La idea básica era la de permitir que toda persona que trabajara la tierra de una corporación eclesiástica o comunidad de indios pudiera comprar la tierra en cuestión durante un plazo de tres meses, por una cantidad basada en la capitalización de la renta que pagaba. Estas operaciones quedarían gravadas mediante un impuesto relativamente alto. Después de dichos tres meses, cualquier tercero podría denunciar la tierra en cuestión, reclamándola en las condiciones arriba mencionadas, pero recibiendo un premio de una octava parte sobre el precio.

La falta de fondos por parte de los campesinos, y su miedo a la excomunión, explican que esta ley haya acentuado la tendencia hacia el latifundismo, destruyendo, al mismo tiempo, la propiedad comunal de ciertos grupos de indios, que a menudo habían logrado sobrevivir a los ataques ilegales que los terratenientes les habían lanzado durante la fase virreinal.

Además, la Iglesia, que así se vería privada de toda propiedad raíz que no necesitara directamente para el mismo culto, quedaría expulsada de la explotación agrícola, a la cual se había dedicado, a menudo, con gran beneficio, no sólo para ella misma, sino para la economía mexicana en general (observemos de paso que el peón de las haciendas eclesiásticas recibía generalmente

¹ Véase también su Reglamento del 30.VII.1856; además se publicaron múltiples “aclaraciones” al respecto, sobre todo en 1856.

un mejor tratamiento que su colega, trabajando en algún latifundio privado). También debe reconocerse que gran parte de los beneficios, obtenidos por la Iglesia por la acertada explotación de sus bienes raíces, fueron utilizados para fines de enseñanza, hospitales, y beneficencia pública. Finalmente debe criticarse la Ley Lerdo por dejar a la Iglesia el producto neto de la venta, financiando así la rebelión eclesiástica contra el gobierno liberal (este error fue corregido, más tarde, por las Leyes de Reforma, de Juárez, de 1859, que preveían confiscación, sin indemnización alguna).

Otros golpes para la Iglesia fueron, el 26.IV.1856, la derogación del Decreto del 26.VII.1854 (de Santa Anna) sobre la sanción estatal de los votos monásticos, y luego, el 7.VI.1856, la derogación del Decreto del 19.IX.1853 que readmitía a los jesuitas.

A la ideología liberal corresponde también la secularización del Registro Civil (Ley del 27.I.1857) y de los Cementerios (Ley del 30.I.1857).

Además, una "Ley Iglesias" (debida a la iniciativa de José María Iglesias) prohibía cobrar los derechos parroquiales a personas que apenas tenían lo necesario para vivir (11.IV.1857).²

A esta época no sólo debemos leyes de índole ideológica; otro producto de esta fase es la Ley sobre la Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación, del 22.XI.1855.

Sin embargo, no sólo mediante leyes ordinarias los nuevos gobernantes querían reformar el país; era necesario apoyar su política en una nueva Constitución que diera expresión a la ideología liberal de aquella época. Por lo tanto, se convocó a un Séptimo Congreso Constitucional Mexicano, presidido por Ponciano Arriaga (Congreso, cuyo historiador era Francisco Zarco). Este Congreso deliberó desde el 18.II.1856.³ Para el intervalo hasta que entrara en vigor la nueva Constitución, el presidente Comonfort expidió el 15.V.1856 un Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.

Al comienzo del año siguiente, 1857, la nueva Constitución estaba lista para ser firmada. Su tono era tan anticlerical (para aquella época) que el Papa mismo, Pío Nono, criticaba la obra severamente, y la Iglesia amenazó con

² En cuanto a otras medidas legislativas de esta época: la derogación del buen Código de Comercio de Lares, de 1854, el 29.X.1856, probablemente no obedeció a motivos ideológicos respecto de la obra misma, sino más bien al desprestigio político de Lares, este capaz colaborador de Santa Anna. Además encontramos en estos años algunas normas de índole penal, contra ladrones, homicidas, vagos, etcétera: la general situación desordenada había provocado un auge de violencia.

Menos loable era la Ley Lafragua, del 28.XII.1855, que limitaba la libertad de la prensa, en interés de la seguridad del gobierno, la religión y la vida privada, formulación tan vaga que en la práctica resultó en una indebida opresión de los periódicos independientes o de tono crítico.

³ Durante las discusiones en la Constituyente, Ponciano Arriaga presentó el 23.VI.1856 una proposición para una reforma agraria, que no prosperó, pero que debe considerarse como importante antecedente del artículo 27 de la Constitución de 1917 (véase L. Mendieta y Núñez, *El problema agrario de México*, México, 1946, 5ª ed., pp. 178/9).

excomunión a cualquier católico que participara en su formalización. Sin embargo, el 12 de febrero los miembros del Congreso la firmaron (en primer lugar, el anciano Gómez Farías, ya casi paralítico, quien vio finalmente sus ideales realizados). Esta Constitución contiene en la sección I del título I una importante lista de los derechos individuales, que inclusive son calificados como “la base y el objeto de las instituciones sociales”. Además, en sus artículos 101 y 103 reglamenta el juicio de amparo, continuando la línea que va desde el Poder Conservador a la Constitución Yucateca de 1840, al proyecto minoritario del 1840, las Bases de 1843, y el artículo 25 del Acta de Reformas de 1847.⁴

El aspecto criticable de esta constitución, fue que, como reacción sobre el santanismo, puso al Ejecutivo a tal punto bajo control del Congreso, que fuertes presidentes, como Juárez y Porfirio Díaz, enfrentándose con enormes tensiones, o vislumbrando grandes posibilidades, no pudieron acatarla totalmente. A menudo, la alternativa no era la de autocracia o constitucionalismo, sino de autocracia o desorden desastroso. Así, durante su existencia de 60 años, la Constitución de 1857 nunca tuvo una plena eficacia; la élite en el poder consideraba generalmente que era un documento demasiado noble, como para mezclarlo en la vil política cotidiana, y decidió no acatarla.

Otro punto criticable fue que el artículo 27 de esta Constitución, continuando la tendencia de la ley del 25.VI.1856, establece la incapacidad legal de las corporaciones religiosas, pero también civiles (salvo excepciones) para adquirir bienes raíces, lo cual significaba una amenaza para la propiedad comunal de los pueblos.⁵

Como contestación al viraje liberal, Pío Nono “anuló” desde Roma todo lo que el gobierno liberal había realizado en perjuicio de la autoridad eclesiástica, y el obispo Clemente de Jesús Murguía (Michoacán) reprobó los artículos 3 (educación), 5 (votos eclesiásticos), 6 (libertad de expresión), 7 (libertad de prensa), 12 (abolición de títulos nobilitarios), 13 (abolición del fuero eclesiástico), 27 (prohibición que “corporaciones” tuvieran inmuebles), 36 (varios derechos y deberes del ciudadano), 39 (soberanía popular), 72 (legislación orgánica respecto de lo anterior) y 123 (normas para que la Federación controlara la disciplina externa de la Iglesia y el culto religioso). El subsecuente exilio del obispo Antonio Pelagio Labastida y Dávalos (Puebla) y otros disturbios en Puebla anunciaron la Guerra de Tres Años, que de 1857-1860 guardaba México en estado de caos.

⁴ Las correspondientes leyes orgánicas, durante la fase correspondiente a este capítulo, son la de 30.XI.1861 y —más detallada— la de 20.I.1869.

⁵ Es característico que, a pesar de que los legisladores mexicanos federales y locales habían insistido tantas veces en la repartición de las tierras comunales, desde la Independencia, en 1910 el 41% de los pueblos conservaban su propiedad comunal. Para datos sobre la resistencia, para impedir la aplicación de las normas desamortizadoras, véase Moisés González Navarro, *Instituciones indígenas en México independiente*, Memoria núm. vi del Instituto Nacional Indigenista, México, 1954, pp. 121 y ss.

El primer presidente bajo la nueva Constitución fue Comonfort, y como vicepresidente figuró Benito Juárez, el obstinado puritano legalista, en gran parte educado hacia la ideología liberal por Melchor Ocampo, a quien había encontrado durante su exilio en Nueva Orleans, en los últimos años del Santanismo.

El nuevo gobierno esperaba poder dedicarse a la modernización del país. El 13.III.1857 se ordenó el deslindamiento de terrenos baldíos de la República, como punto de partida para una política de colonización; el 15.III.1857 se adoptó el sistema métrico decimal francés, y el 22.IV.1857 se adelantó en la legislación sobre vías de comunicación (Ley de Administración de Caminos y Peajes). Una ley del 4.V.1857, inspirada en la Ley de Enjuiciamiento Civil, de España, de 1855, vino a modernizar el procedimiento ante los tribunales del Distrito y Territorios.

Además se reorganizó el ejército (8.VIII.1857), la marina (8.VIII.1857) y la justicia militar (15.IX.1857)⁶ y se hizo un intento para mejorar el sistema fiscal (26.V.1857, contribución sobre propiedades y arrendamientos; 12.IX.1857, nueva distribución de fuentes impositivas entre la Federación y los Estados).

A pesar de que la derrota del socialismo francés, en 1848, había llevado varios izquierdistas franceses a México, donde comenzaron a aconsejar a los “futuristas” mexicanos, y a pesar de que el artículo 9 de la Constitución de 1857 otorgaba la libertad de asociación, el socialismo no se manifestaba claramente en México sino alrededor de 1870.⁷

Sin embargo, parece que los peones de la fase juarista no siempre estaban tan sumisos como a veces pensamos; así, por presión obtuvieron en San Luis Potosí una ley “que obliga a los terratenientes a alquilar al precio corriente la porción de sus tierras que no pueden cultivar”, y en el estado de Querétaro una ley que fijaba un salario mínimo para los peones.⁸

La labor modernizadora, organizadora, del nuevo régimen no pudo durar mucho tiempo: ya pronto intervino un golpe de estado, de índole conservadora, bajo Zuloaga, el cual ofreció la dictadura a Comonfort. Sin embargo éste, no muy dispuesto a aceptarla, huyó; luego, un grupo de liberales proclamó a Juárez Presidente, el cual, después de críticas aventuras en su lucha contra Zuloaga y en perpetuas dificultades con su propio ejército, que a veces se rebeló por falta de pago, se fortaleció en Veracruz, ciudad muy importante

⁶ En cuanto al derecho militar de esta fase, desde luego es de esencial importancia la ya mencionada eliminación de los antiguos privilegios de los que, antes, la clase militar había gozado gracias a su propio fuero en las materias civil y penal.

⁷ En 1869 se formó una agrupación de obreros mineros en Zacatecas con el fin de obtener ventajas laborales. Desde 1853 hubo sociedades de apoyo mutuo, sobre todo en el medio de los artesanos (famosa, al respecto, fue la Gran Familia Artística, de 1861) pero éstos no tuvieron fines de lucha social. El Código Penal de 1871 tipificaba aún como delito toda maniobra de los trabajadores para obtener un aumento de salarios mediante presión (art. 925).

⁸ Gabriac, citado por López Cámara, *Estructura*, etcétera, p. 220; ambas leyes parecen ser de 1857.

a causa de los ingresos aduanales (la mercancía pasaba hacia la capital, pero los impuestos de importación quedaban en manos de Juárez...). Desde allí, Juárez lanzó sus Leyes de Reforma (julio-agosto 1859), por el momento aún anticonstitucionales, revolucionarias, hasta que entraron en la Constitución (después de la muerte de Juárez, en 1874). Estas leyes prevén la confiscación de los bienes eclesiásticos (12.VII.1859) y su venta al público, y la secularización del matrimonio (23.VII.1859), de los cementerios (31.VII.1859) y del registro civil (28.VII.1859); también suprimió varios días de fiesta, basados en tradiciones religiosas, y prohibió a funcionarios asistir con carácter de tales a las ceremonias religiosas (11.VIII.1859).

La confiscación y venta de los bienes eclesiásticos dio un resultado decepcionante. El producto, de unos tres millones de pesos, era mucho menos de lo que se había calculado⁹ y las antiguas tierras de la Iglesia llegaron a parar, sobre todo, en manos de grandes terratenientes y extranjeros (la clase media y el pequeño campesino temían demasiado las sanciones sobrenaturales con las que la Iglesia amenazaba a los que compraran tales tierras...) Zuloaga, presidente, y Miramón, vicepresidente, apoyados financieramente por el clero, gobernaban el país desde la capital. Inglaterra y Francia reconocieron a Zuloaga, pero los EE.UU, no; ellos enviaron a McLane a Veracruz, con el proyecto para el Tratado McLane-Ocampo, que previó ventajas para los EE.UU, en relación con la Baja California y una servidumbre de paso para los EE.UU, a través del Istmo de Tehuantepec (de pronto tan importante a causa del auge económico de California); a cambio de estos favores, Washington reconocería a Juárez. Este aceptó la proposición, y tuvo suerte: ¡el Senado norteamericano rechazó el tratado McLane-Ocampo, por miedo de que una eventual añadidura de la Baja California a la Unión rompería el equilibrio entre los estados esclavistas y los no-esclavistas! Juárez obtuvo el reconocimiento y afortunadamente México no tuvo que pagar el precio político correspondiente.

Poco después, Juárez obtuvo varias victorias militares; finalmente, en Calpulalpan, Miramón fue derrotado por Ortega, y en enero de 1861 Juárez entró en la Capital.

Durante el breve intervalo entre esta segunda victoria del liberalismo y la intervención extranjera, continuaba la corriente de nuevas leyes anticlericales, con la secularización de los hospitales y establecimientos de beneficencia (2.II.1861) y la "reducción" de conventos de religiosas (31.I.1861), pero también la modernización impositiva, la reglamentación del amparo (30.XI.1861), nuevas normas penales (25.I.1862) y el establecimiento del catastro (6.V.1861). En relación con el derecho internacional público, pero tam-

⁹ En principio, la confiscación hubiera debido ser suficiente para liquidar la deuda interna y externa; Binet (*Mémoire sur les biens du Clergé*, 1864) en el estudio más serio y completo sobre este tema, calcula que los bienes de la Iglesia en México valían unos 460 millones de pesos, o sea casi cuatro veces el valor de toda la enorme deuda pública.

bién con el derecho interno de México, deben mencionarse el Tratado de Extradición con los EE.UU, del 23.V.1862, y la Convención Postal con los EE.UU, del 23.V.1862.

En estos años, el gobierno mexicano se enfrentaba con dos graves problemas: los restos de la resistencia militar conservadora (General Márquez), y la pobreza del erario (y, por lo tanto, la imposibilidad de pagar al ejército). El primer problema llevó hacia el intento de Juárez de atraerse a los conservadores mediante una política conciliatoria, lo cual causó su alejamiento respecto de Melchor Ocampo (que poco después fue fusilado por Márquez).

El segundo problema llevó hacia la emisión de papel-moneda (12.IX.1862), por primera vez en México, e hizo necesaria la declaración unilateral, por Juárez, de un moratorio en cuanto a toda la deuda extranjera, lo cual, a su vez, motivó la intervención armada por España, Inglaterra y Francia, concertada en el pacto de Londres, en octubre de 1861.¹⁰ Cuando España e Inglaterra se dieron cuenta de que Francia no había venido en plan de cobradora, sino para establecer para Napoleón III una zona de influencia francesa, administrado por una persona de su confianza, se retiraron (primavera 1862).

De 1862 a 1864, las tropas francesas, con ayuda de los conservadores, se dedicaron a su "mission civilisatrice", formando finalmente un enclave de seguridad en el centro de la República. Entre tanto, Napoleón III había encontrado a la persona que podría administrar México en sentido favorable a sus intereses: Maximiliano de Habsburgo. Este Maximiliano, amargado por discusiones con su hermano, el emperador Francisco José, y con su ambiciosa esposa Carlota, que no estaba satisfecha con la bucólica tranquilidad del castillo de Maximiliano en Miramar (sobre la costa Adriática), fue convencido por unos diplomáticos mexicanos de que el interés de su religión y la verdadera voluntad del pueblo mexicano requerían que él aceptara el trono de México. Entre tanto (después de una llamativa derrota en Puebla, el 5 de Mayo de 1862) los franceses habían expulsado a Juárez de la capital. Maximiliano firmó un pacto con Napoleón III, prometiendo el pago de 260 millones de francos por la ayuda militar francesa entre 1864 y 1867, tiempo que necesitaría para consolidar su poder, y en mayo de 1864, Maximiliano y Carlota llegaron a Veracruz (pendiente de la llegada del nuevo soberano, México había sido gobernado por una Regencia de los generales Almonte y J. M. Salas, y el arzobispo de Labastida).

Maximiliano, hombre de muy buena voluntad respecto de México, pronto se encontró aislado: su negativa para revocar la legislación juarista lo hizo

¹⁰ La reclamación de Inglaterra ascendía a 70 millones de pesos, de Francia a 27 millones y la de España a 10 millones. El crédito francés incluía la deuda contratada por Miramón con el banquero suizo, Jecker, el cual se naturalizó francés, con el fin de obtener el apoyo de las armas francesas para el cobro (Jecker fue fusilado en 1871 por la Comuna de París, curiosamente en la Rue de Puebla...)

sospechoso a los ojos de los conservadores. Sobre todo en relación con el problema pendiente de los bienes de la Iglesia, Maximiliano no quiso obedecer a la presión del arzobispo de Labastida y del Vaticano; declaró públicamente que su poder sería transitorio,¹¹ y sólo lo conservaría “el tiempo preciso para crear en México un orden regular y para establecer instituciones sabiamente liberales”. La sinceridad de su liberalismo se mostró en los puntos que presentó al Nuncio Pedro Francisco Meglia como base para un eventual Concordato entre su Imperio y el Vaticano: libertad de cultos (aunque con una posición privilegiada del catolicismo), sostenimiento del clero por el gobierno (y por lo tanto abolición de los diezmos, derechos parroquiales etcétera), abolición del fuero eclesiástico, confirmación de la nacionalización de los bienes eclesiásticos, un patronato de la Iglesia al estilo del patronato real de la Corona española, y confirmación de la legislación juarista en materia de registro civil y cementerios. Otra muestra de la sinceridad del liberalismo de Maximiliano fue el decreto del 26.II.1865, que confirma la libertad religiosa y la nacionalización de los bienes eclesiásticos.

Juárez, por otra parte, no contestó a su invitación de ser su consejero personal; el fin de la guerra civil norteamericana alimentó la guerrilla en México con grandes cantidades de armas, ahora disponibles en el norte, y cuando el ejército francés tuvo que regresar antes del plazo previsto (por la amenaza bismarckiana), Maximiliano quiso abdicar. Carlota, empero, logró evitar esto, y emprendió una visita a Europa para organizar una acción de auxilio: después de algunas decepciones, al respecto, enloqueció (en 1927, finalmente, murió en Bélgica). Maximiliano, después de vacilar mucho, decidió quedarse, y se enfrentó con dignidad a su hado.

La legislación imperial de ningún modo merece el descuido en el que habitualmente la conservamos. Su fundamento era una ley del 16.VI.1863 sobre la Asamblea de Notables y sobre el Poder Ejecutivo, seguida por las Bases para el Nuevo Imperio, del 11.VII.1863, y finalmente el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano del 10.IV.1865. Sobre estas bases, Maximiliano y sus colaboradores se dedicaron a una meritoria labor legislativa. Mencionemos la organización de los ministerios (12.X.1865), la Ley Orgánica de la Administración Departamental Gubernativa (1.XI.1865), la Ley sobre la Policía General del Imperio (1.XI.1865), la creación del Periódico Oficial (*Diario del Imperio*), el 31.XII.1864 y las normas sobre la forma de promulgar las leyes, del 1.XI.1865, la Ley Electoral de Ayuntamientos (1.XI.1865), la Ley sobre Garantías Individuales del 1.XI.1865 y sobre la Libertad de Trabajo, de la misma fecha, la nueva organización militar (25.IX.1863) —aplicándose temporalmente el derecho militar francés, desde el 17.XI.1863—, las normas sobre el cuerpo diplomático del 23.VI.1864 y del 2.VIII.1865, y sobre el cuerpo consular (12.VIII.1865), la reorganización del

¹¹ El hecho de que se constituyó en tutor de Agustín de Iturbide, nieto del malogrado Emperador mexicano, sugiere que éste sería el sucesor de Maximiliano, el cual no tuvo descendencia legítima.

notariado (21.XII.1865), la Ley sobre lo contencioso-administrativo y su Reglamento (21.I.1864 y 1.XI.1865), el regreso a la Ley de Administración de Justicia del 29.XI.1858 (con modificaciones) mediante la Ley del 15.VII.1863 y la del 31.VII.1863, y luego la organización de los tribunales y juzgados del Imperio del 18.XII.1865, y la del Ministerio Público, del 19.XI.1865; el rearreglo de la deuda exterior (14.VI.1864) e interior (30.IX.1864), contribuciones sobre fincas urbanas y rústicas (29.VII.1863), a cargo de giros mercantiles y establecimientos industriales (29.VII.1863) e inquilinatos (30.IX.1863), la organización del tribunal de Cuentas (31.X.1865), normas en materia minera (6.VII.1865), de colonización, en materia penal (3.X.1865), penitenciaria (13.V.1865; 24.XII.1865) y el establecimiento del Banco de México como banco emisor (1.I.1864). En materia de educación pública era importante la Ley del 27.XII.1865, que acabó con el principio de la gratuidad de la enseñanza (salvo que los padres exhibieran una constancia de pobreza). Esta medida ha sido criticada, aunque, efectivamente, es mejor este sistema, que una instrucción pública teóricamente gratuita pero ineficaz por falta de fondos. Además, ¿es realmente necesario regalar este servicio público a los que tienen medios para pagar lo que sus hijos cuestan a sus escuelas? Mencionemos aún, en relación con el fomento de la cultura, la Ley del 16.VII.1864 sobre la conservación de los documentos históricos.

Interesantes son las medidas que tomó Maximiliano en materia agraria y laboral. El 1.XI.1865 es promulgada una ley que establece el procedimiento para dirimir los conflictos entre los pueblos en materia de tierras y aguas; más importante es la ley del 26.VI.1866 que ordena que los terrenos que en forma colectiva pertenecían a los pueblos, fueran adjudicados en propiedad individual a lo vecinos en cuestión, prefiriéndose los pobres a los ricos, los casados a los solteros y los que tenían familia a los que no la tenían. La distribución sería gratuita hasta por el límite de media caballería de tierra por familia, y ciertos terrenos de aprovechamiento colectivo continuarían bajo un régimen de propiedad comunal. Hallamos en esta ley, por lo tanto, un liberalismo (la preferencia por la propiedad privada), templado por consideraciones de sentido común y respeto a las tradiciones locales. Además, una ley del 16.IX.1866 (publicada en español y en nahuatl) prevé la creación de terrenos comunales para cada población (un fundo legal y un ejido).

Una importante ley laboral fue la del 1.XI.1865, que se refiere al trabajo agrícola, con limitación de la jornada (de la salida a la puesta del sol, menos dos horas), prohibición de la tienda de raya, prohibición de castigos corporales, limitación de la cantidad que podía descontarse del salario para reembolso de las deudas, limitación de la transmisibilidad de las deudas, *mortis causa*, hasta por la cuantía de los bienes, libertad para que los peones abandonaran sus haciendas en el momento en que ya no debieran nada, etcétera. Es evidente que leyes como ésta no aumentaron la popularidad de la que Maximiliano gozara entre los hacendados...

En materia mercantil fue restablecido el Código Lares (15.VII.1863),

mientras que en materia civil el Imperio nombró una Comisión Revisora¹² para el proyecto que Justo Sierra había elaborado para un Código Civil, publicándose los dos primeros libros de este Código en 1866 (el tercero ya estaba revisado, pero aún no publicado, cuando cayó el gobierno de Maximiliano).

Una medida muy criticada fue la de colocar las tropas del adversario fuera de la ley, considerándoles como guerrilleros (3.X.1865).

Una importante ley, expedida por el gobierno liberal durante estos años turbulentos fue la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, del 22.VII.1863, que preveía la distribución de terrenos nacionales, baldíos, hasta por 2500 HA por propietario, entre personas que realmente los trabajarían personalmente o a través de arrendatarios, con facilidades especiales para los que ya poseyeran tales terrenos sin título. Esta ley continúa la tendencia virreinal de procurar la puesta en explotación eficaz de los terrenos baldíos, sin incurrir en el peligro del latifundismo.

En 1867, Juárez entró una vez más en la Capital.

Esta tercera victoria del liberalismo, comenzó sobre el pie equivocado: el presidente lesionó la sensibilidad de un joven general, Porfirio Díaz, quien nunca olvidaría este detalle (pronto oímos de una revolución en Oaxaca, instigada por él).

Además, no había dinero, de modo que el ejército fue reducido drásticamente, lo cual lesionó otros intereses. Una sequía, en 1869, agravó más la situación. Sin embargo, gracias al nuevo sentido de nacionalidad que las desgracias de los últimos años habían dado a México, a la energía del discutible general Sóstenes Rocha, y a figuras como Matías Romero, los próximos años no constituyeron un fracaso total.

En cuanto a la legislación durante los últimos años de Juárez: en 1867, Sebastián Lerdo de Tejada, el vicepresidente, propuso en balde aquellas reformas que podrían hacer utilizable la Constitución de 1857, tratando de devolver cierta independencia al Ejecutivo frente al Congreso, pero no tuvo éxito (sólo el 13.XI.1874, cuando era presidente, logró una de sus varias propuestas: el retorno al bicameralismo).

México había sufrido una total desorganización en materia militar, cosa natural en un ambiente de guerra civil, mezclado con intervención extranjera; habían surgido múltiples fuerzas irregulares, improvisadas, a menudo dedicadas al saqueo. Así se impuso la gran reforma del ejército mexicano de septiembre de 1867.

Desde 1867, observamos también un serio esfuerzo para mejorar la educación pública. A este tema se refieren la ley orgánica de la instrucción pública en el Distrito Federal del 2.XII.1867, cuyos defectos fueron corregidos en la importante ley del 15.V.1869.¹³

¹² En esta comisión colaboró Jesús Terán.

¹³ Además en 1867, la Ley Martínez de Castro prevé el establecimiento de una escuela de comercio (inaugurada en 1868).

Un importante propulsor de estas medidas fue Gabino Barreda, el cual, por ser un convencido positivista, ya introdujo un tono pragmático, antimetafísico en la educación mexicana.

La enseñanza pública era gratuita desde 1867, y además, desde 1869, laica¹⁴ (sustituyéndose la enseñanza de la religión por la asignatura de “moral”). Desde entonces, México ha insistido en estos rasgos de la enseñanza (en la actualidad, la educación impartida por la Federación, los Estados y los municipios es gratuita, y toda educación, impartida por el Estado —o por particulares, tratándose de la primaria, secundaria, normal, obrera o campesina—, debe ser ajena a cualquier doctrina religiosa; además, la educación primaria es obligatoria —aunque, por otra parte, nos faltan todavía escuelas para toda la juventud escolarizable—).

También merece mención la Ley del 30.V.1868, en la que se trata de esbozar cierta “clasificación de rentas”, o sea distribución entre los Estados y la Federación de categorías de impuestos. Como en los intentos anteriores (4.VIII.1824, 17.IX.1846, 27.IV.1847, 29.V.1853 y 12.IX.1857) esta ley tampoco llevó hacia una delimitación exhaustiva en esta importante materia.¹⁵

Ya mencionamos la nueva Ley Orgánica del Amparo del 20.I.1869. Además, varias normas de estos años incorporan sanos principios de organización, de “higiene jurídica”, sin fondo ideológico especial (por ejemplo: el establecimiento de la obligatoriedad de las leyes por el hecho de publicarse en el Diario Oficial —16.VIII.1867—; la reforma de la moneda del 28.XI.1867; la importante Ley Orgánica de Notarios y Actuarios del Distrito Federal —29.XI.1867—; una ley sobre la protección de antigüedades nacionales —28.VIII.1868— y el establecimiento del Semanario Judicial de la Federación —8.XII.1870—).

El 15.VI.1869 es introducido en el procedimiento penal del Distrito Federal el jurado popular, sistema que no dio buen resultado y que en la actualidad es reducido al nivel mínimo requerido aún por la Constitución; y el 4.XII.1869 se introdujo la libertad bajo fianza.

Interesante es también la reorganización de la enseñanza superior durante esta fase del liberalismo mexicano: el triunfo liberal llevó, una vez más, hacia la supresión de la Universidad (14.IX.1857, Comonfort), y la victoria temporal de los conservadores, luego, hacia su restauración (5.III.1858, Zuloaga), estableciéndose al mismo tiempo nuevas bases para su funcionamiento;¹⁶ luego, Maximiliano regresa a la posición del liberal Comonfort, y decreta una vez más la supresión (30.XI.1865), dispersándose para el resto del siglo

¹⁴La separación entre la educación y la Iglesia corresponde a ideas que son discutidas en el ambiente hispánico desde la propaganda que al respecto hizo el conde de Cabarrus a fines del siglo XVIII (véase su segunda carta a Jovellanos).

¹⁵Véase E. Flores Zavala, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, México, 1951, pp. 340 y ss.

¹⁶Véase Julio Jiménez Rueda, *Historia jurídica de la Universidad de México*, México, 1955, pp. 176 y ss.

la enseñanza sobre diversas instituciones, dependientes del Gobierno (con excepción de los estudios teológicos y filosóficos, que pronto fueron abolidos).

La Ley del 2.XII.1867 da una nueva base a la educación pública del D. F., ya colocada bajo égida del positivismo (A. Comte), corriente antimetafísica, pragmática. De esta reorganización nació la Escuela Nacional Preparatoria, como tránsito hacia carreras profesionales, con bachillerato variable según éstas.¹⁷

Más importante aún sería el movimiento codificador mexicano, en los próximos años. En primer lugar debe mencionarse, al respecto, el Código Civil para el Distrito Federal y el Territorio de la Baja California, del 13.XII.1870.

Ya la Constitución de Cádiz, en su artículo 259, había previsto la elaboración de un Código Civil, pero a pesar de esto y de la moda codificadora desencadenada por el ejemplo de Napoleón, México tardó mucho en sustituir el confuso derecho civil, heredado de la fase colonial, por un propio derecho, sistematizado concisamente en un código moderno. Un intento privado por Vicente González Castro¹⁸ no llamó la atención, y la historia del código comienza cuando Juárez encargó a Justo Sierra (padre) hacer un proyecto. Este fue publicado en 1861 (póstumamente)¹⁹ y sometido a una Comisión Revisora,²⁰ que, después de una interrupción, continuó funcionando bajo el Imperio para producir en 1866 los primeros libros del Código, arriba mencionados. Después de la caída del Imperio, una nueva comisión, con Yáñez, Lafragua, Montiel, Dondé y Eguía Lis hizo todavía algunas modificaciones, y finalmente, el 13.XII.1870, fue promulgado el Código Civil para el Distrito Federal y la Baja California,²¹ que sirvió como modelo para los diversos estados de la República. Este código se inspiró en la corriente clásica de los códigos civiles del siglo pasado, debiendo mucho al proyecto para un código civil español que en 1852 había publicado García Goyena (sus famosas *Concordancias*, obra llena de interesantes datos de historia del derecho y de derecho comparado), y también al Código Civil Chileno, obra de Andrés Bello (1855).

Desde 1862, una comisión había estado trabajando para un Código Penal

¹⁷ Cf. las leyes del 24.I.1868 y del 15.V.1869 (regl. 9.XI.1869).

¹⁸ Véase Vance, John T., y Clagett, Helen L., *A. Guide to the Law and Legal Literature of Mexico*, Washington, 1945, p. 47.

¹⁹ Proyecto de un Código Civil Mexicano, Formado de Orden del Supremo Gobierno, por el doctor don Justo Sierra, Edición Oficial, México, 1861.

²⁰ Entre tanto, cuando menos una rama del tradicional derecho civil fue modernizada en forma sistemática: las sucesiones por testamento y ab intestado (Ley del 2.V.1857). Otras materias civiles reglamentadas por leyes especiales fueron el matrimonio (Leyes de Reforma; luego 2.V.1861 y 5.VII.1862), el mutuo con intereses (16.III.1861 y normas anteriores) la reducción de la mayoría de edad a 21 años (5.I.1863), y las solicitudes de legitimación, 11.II.1870.

²¹ No es el primero de la República: Oaxaca tenía un código civil desde 1828; véase también la referencia a un Código civil oaxaqueño de 1852 en Dublán y Lozano, VI. 615; además es famoso el Código Civil veracruzano, de 1868 (Fernando de Jesús Corona).

del D. F., que debía sustituir el conjunto heterogéneo de normas, heredadas de la fase virreinal, modificadas y adicionadas por diversas normas emanadas de las autoridades del México independiente. Los trabajos fueron interrumpidos por el Imperio de Maximiliano (durante el cual fue declarado aplicable el Código Penal francés), pero una nueva comisión (Antonio Martínez de Castro, José María Lafragua, Manuel Ortiz de Montellano y Manuel M. de Zamacona), que pudo aprovechar el proyecto para el código penal español de 1870, trabajó desde 1868 y produjo el Código Penal del 7.XII. 1871, que comenzó a regir en el D. F. y el Territorio de la Baja California, y, además, en toda la República en materia federal, desde el 1.IV.1872. También este código fue imitado por los estados de la República (con la excepción del Estado de México).

Poco después de una precaria reelección en una lucha electoral en la cual figuraban Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz como adversarios, Juárez muere, en 1872. Le sucedió el vicepresidente, S. Lerdo de Tejada, culto y capaz (aunque también con aspectos de “slick dandy”), caracterizado por su desconfianza de las inversiones norteamericanas, desconfianza que lo llevó al extremo de combatir el contacto ferrocarrilero con el poderoso vecino: “entre fuerza y debilidad conviene mantener un desierto...”

Bajo su régimen fue promulgado el Código de Procedimientos Civiles para el D. F. y el Territorio de la Baja California (13.VIII.1872). Además, como ya mencionado, el 13.XI.1874 se restableció el bicameralismo. Importante era también la Ley del Timbre del 1.XII.1874.

La creciente impopularidad del nuevo presidente preparó el camino para la revolución de los porfiristas (Plan de Tuxtepec). Poco después, Lerdo salió de la República y de 1876 a 1910, Porfirio Díaz dirigió los destinos del país. México hubiera podido encontrar una suerte peor.