

|  |     |
|--|-----|
| CAPÍTULO VIII. EL PORFIRISMO . . . . . | 181 |
| A. Aspectos generales . . . . .        | 181 |
| B. La legislación porfirista . . . . . | 185 |

## CAPÍTULO VIII

### El porfirismo<sup>1</sup>

#### A. ASPECTOS GENERALES

De 1876 a 1911, México vive de nuevo bajo un despotismo ilustrado (“diazpotismo”), en la actualidad bastante desacreditado, pero desde muchos puntos de vista comparable al régimen de los mejores Borbones.

Los principales medios para conservar el poder eran el “divide et impera” y la censura;<sup>2</sup> sólo como último recurso, Porfirio Díaz recurrió al crimen político.

A pesar de los lemas de “Sufragio Efectivo” y “No reelección”, que figuran en el Plan de Tuxtepec (1876), el sufragio, manipulado por el poder ejecutivo, llevó hacia la reelección repetida del general Porfirio Díaz, de 1876 a 1910, con un intervalo entre 1880 y 1884 (durante el cual el presidente Manuel González, algo vanidoso, no muy significante, virtuoso del amiguismo, “guardaba el trono caliente” para don Porfirio, el cual, entre tanto, se retiró modestamente a la Gubernatura de Oaxaca y luego a la Suprema Corte).

Después de los desórdenes que México había sufrido desde 1810, la Pax Porfiriana —una paz algo pretoriana— vino como un bálsamo. Durante el primer periodo, don Porfirio tuvo que liquidar a algunos enemigos políticos, pero el tan llevado y traído asesinato de los nueve pretendidos Lerdistas en 1879, el peor crimen político de aquellos años, fue poca cosa en comparación con la horrenda cosecha de víctimas que la política mexicana había costado durante los regímenes anteriores; en general, la política de “pan o palo” de don Porfirio se destaca favorablemente de la de otros dictadores que este continente ha producido; era notable la generosidad del caudillo en relación con sus antiguos adversarios. Sin embargo, si éstos no aceptaban su amistad, adornada de importantes favores, don Porfirio podía recurrir a otros medios para callarlos.

Especialmente desde su matrimonio con Carmela Romero, hija de uno de sus adversarios (Romero Rubio, al que pronto vemos como ministro de Gobernación), se notaba pronto que la esposa lograba suavizar algunos aspectos ásperos de su ya maduro marido, y el aspecto paternal comienza a predominar, desde entonces, en la política de don Porfirio.

<sup>1</sup> Algunos historiadores distinguen en el Porfirismo tres fases: la de la pacificación (1876-1896), la de la prosperidad (1896-1907) y la de la agitación social (1907-1910).

<sup>2</sup> Entre los pocos editores que no se dejaron callar, debe mencionarse Filomeno Mata, de *El Diario del Hogar*, encarcelado unas 30 veces.

Desde los noventas, los “científicos” alrededor del dictador (su “caballada”), inspirados en el positivismo de Augusto Comte,<sup>3</sup> comenzaron a dar un nuevo sabor cultural, muy europeizado, al Porfirismo. Finos historiadores como Justo Sierra, Bulnes (el destrozador de ídolos), Genaro García (cuya magnífica biblioteca es ahora una parte importante de la famosa Latin-American Collection de la Universidad de Texas, en Austin), Carlos Pereyra, Riva Palacio, García Icazbalceta, Alfredo Chavero, José María Vigil, Francisco Sosa y otros, además de algunos literatos y músicos nacionales, adornaron la dictadura de una nueva aureola de erudición y estética, y la capital recibió un toque de lo que en aquella época se consideraba “el último grito” (el monumento más llamativo al respecto es el Palacio de Bellas Artes, ahora para cada uno de nosotros tan cargado de recuerdos y asociaciones, que ya es difícil rechazarlo por frías consideraciones estéticas, por justificadas que sean).

También en materia jurídica floreció una interesante literatura. Importantes autores de esta época son Jacinto Pallares —adversario de don Porfirio— (autor de “El Poder Judicial”, “El Derecho Mercantil Mexicano”, “Curso Completo de Derecho Mexicano”), José María Lozano (“Tratado de los Derechos del Hombre”, 1876), Ignacio Vallarta (“El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus”; “Votos; Cuestiones Constitucionales”), Emilio Rabasa (cuyo “Artículo 14” ya fue publicado fuera de la fase porfirista; autor además importante por “El Juicio Constitucional” y “La Constitución y la Dictadura” —también publicado bajo el título de “La Organización Política de México”), J. A. Mateos Alarcón (“Lecciones de Derecho Civil”), A. Verdugo (“Principios de Derecho Civil Mexicano”, junto con J. Portillo), Montiel y Duarte (Derecho Público Mexicano), Castillo Velasco (Derecho administrativo, Amparo), Pablo y Miguel S. Macedo, L. C. Labastida, E. Orozco, E. Calva, F. de P. Segura, etcétera.

Importantes compilaciones, efectuadas en aquella fase, facilitaban la labor del jurista-investigador; entre ellas sobresalen: la *Historia Parlamentaria de*

<sup>3</sup> El positivismo, cuyo precursor en México era José María Luis Mora, y que encontró un portavoz importante en Gabino Barreda (quien estudió en Francia) trató de ofrecer a los liberales jacobinos y a los conservadores una plataforma neutra desde la que todos pudieran colaborar con el régimen de orden, de Porfirio Díaz. No logró este propósito: se convirtió en una tercera posición, combatida por las otras dos. Su ideal no era, por lo pronto, el de libertad, ni tampoco el de igualdad —doctrina de desconfianza respecto del talento— y por esto no coincidió con los jacobinos; tampoco coincidía con los conservadores, por considerar el catolicismo una fase, en su tiempo necesaria, pero ahora superada. Su ideal era, para esta etapa de la historia, una dictadura benévolas, estímulo para los más capacitados, culto a la ciencia, lucha al oscurantismo y a los intereses creados, tradicionalistas, que se escondían detrás de fachadas metafísicas. El puente entre un positivismo a lo Comte y un neo-positivismo a lo Spencer (que ve el orden como instrumento para alcanzar la libertad) es la interesante figura de Justo Sierra, el cual, al final de su vida, inclusive manifiesta de nuevo cierta simpatía por la metafísica (véase Leopoldo Zea, *El positivismo en México*, México, 1943, y *Apogeo y decadencia del positivismo en México*, México, 1944).

*los Congresos Mexicanos de 1821 a 1857*, en 25 volúmenes por J. A. Mateos (1877-1912) y la obra de M. Dublán y J. M. Lozano, *Legislación Mexicana*, que cubre, en 47 tomos, parte de la legislación virreinal (desde 1687) y el derecho de México independiente hasta 1909. Es también una fase caracterizada por interesantes revistas jurídicas, insuficientemente consultadas por el investigador moderno (sobre todo por falta de buenos índices de sus materias): el Anuario de Legislación y Jurisprudencia, dirigido por Pablo y Miguel S. Macedo, que fue publicado por secciones (Legislación, Casación, Jurisprudencia Federal y Local, Estudios Jurídicos; 1884-1898); la Ciencia Jurídica (1894-1903) con sus Secciones Federal, Penal, Civil, de Oratoria Forense, de Sesiones de la Academia, Doctrinal, de Disertaciones y de Crítica Jurisprudencial (esta revista, en la que colaboró A. Verdugo, también publicó una “biblioteca” de monografías jurídicas), El Derecho, órgano de la Academia Mexicana de Jurisprudencia (1868-1898), con A. Verdugo, Ramos Pedrueza y de la Hoz; El Foro (1873-1895), en el cual colaboraron eminentes juristas, como Miguel S. Macedo, Jacinto Pallares, José Ives Limantour, Lozano, etcétera; La Revista de Legislación y Jurisprudencia (1889-1904 ?), con Emilio Rabasa, Víctor Manuel Castillo y muchos otros.

Cuando Don Porfirio llegó al poder, el capital extranjero no se interesaba mucho por México; se encontraba espantado por la perpetua insolvencia del erario (que tenía que recurrir a préstamos forzados, impuestos excepcionales, etcétera), desanimado por los pobres resultados obtenidos en materia minera por los inversionistas británicos, y posiblemente influenciado por la prensa internacional, tan adversa a México después de la tragedia de Maximiliano. Así, antes de poder atraer los capitales extranjeros necesarios para desarrollar la economía nacional, era necesario poner orden en la deuda pública y en materia impositiva.

En cuanto a la deuda exterior, ésta principalmente consistía de los mencionados préstamos ingleses de 1824/6, crecidos hasta unos 100 millones. Una deuda adicional, suscrita por el gobierno de Maximiliano (112 millones), fue desconocida por el posterior gobierno liberal. Entre las hazañas del gobierno porfirista, encontramos las conversiones de la deuda pública, en 1885 y 1888,<sup>4</sup> a una tercera parte, bajo un régimen de intereses y amortización muy razonable, respecto del cual luego una minuciosa puntualidad fue observada, de modo que en los próximos decenios, México obtuvo crédito público en mercados extranjeros, bajo términos favorables. Cuando abdicó don Porfirio, la deuda exterior había subido a unos 250 millones de dólares, cantidad ampliamente justificada por las sensatas inversiones públicas (una deuda pública es grande o pequeña, según las inversiones a las que corresponde...).

También el aspecto impositivo mejoró considerablemente durante el Por-

<sup>4</sup> La conversión de 1888 es la “Conversión Dublán”. “Esta operación se considera como una de las más felices que han hecho nuestros ministros de Hacienda...” (La Vieja Deuda Exterior Titulada de México, Sra. de Hacienda y Crédito Público, Méx., 1960, p. 32).

firiato, con ayuda de competentes colaboradores como Matías Romero, Manuel Dublán y finalmente José Ives Limantour. A Matías Romero se debe la sustitución del papel sellado por el impuesto del timbre ("Renta Interior del Timbre"), del 8.I.1885.

Otra mejora técnica fue la sustitución del impuesto indirecto sobre la minería, por un impuesto directo sobre las utilidades de cada empresa. Por otra parte, la lucha contra las alcabalas, que caracteriza todo el régimen de don Porfirio, no fue coronada de un éxito total.

Sobre esta base don Porfirio logró interesar al capital extranjero, para que viniera a llenar los huecos, dejados por la insuficiencia del capital nacional, o por la aversión de éste de salir de su campo favorito, que era la inversión en bienes raíces. A fines del régimen de Porfirio Díaz, la inversión extranjera total ascendía a unos 1 700 millones de dólares, de los cuales 650 millones correspondían a los EE.UU., 500 millones a Inglaterra y 450 millones a Francia. Además de esta repartición por países de origen, es importante la distribución sobre los objetos de inversión. Algo más de una tercera parte correspondía a los ferrocarriles, a cuyo respecto los EE.UU. y la Gran Bretaña predominaban; algo menos de una tercera parte correspondía a la minería, incluyendo la explotación petrolera (sobre todo capital norteamericano) y el resto se encontraba repartido entre bienes raíces, la banca, la industria, el comercio y servicios públicos (telégrafos, tranvías, electricidad, teléfonos, etcétera).

Entre estas inversiones tenía especial importancia para la unificación nacional el estímulo dado a la construcción de ferrocarriles. Ya desde la época de Santa Anna encontramos que el gobierno se interesaba por este tema;<sup>5</sup> sin embargo, la importante línea México-Veracruz sólo pudo inaugurarse en 1873. Desde entonces observamos una intensa actividad legislativa alrededor de los ferrocarriles.<sup>6</sup>

Así, en vez de encontrarse la mitad de la fortuna del país en manos de la Iglesia, como en 1810, ahora, cien años después, la mitad se encontraba en manos de extranjeros, con dos importantes diferencias (y mejoras): los extranjeros eran un grupo menos unificado que antes la Iglesia, y habían aportado gran parte de lo que poseían en 1910, en forma de inversiones originales y know-how, mientras que la Iglesia había acumulado una porción considerable de su capital bajo presiones terrestres o recurriendo a promesas o amenazas de índole ultraterrenal (por otra parte, debe reconocerse que parte de la fortuna eclesiástica ha sido el producto del buen manejo de sus fondos y de la sensata administración de sus fincas).

<sup>5</sup> Véase el Decreto del 31.V.1842 sobre la línea Veracruz-Perote, y el del 18.V.1849 sobre la línea México-Veracruz.

<sup>6</sup> 25.X.1877: Decreto con bases para concesiones ferrocarrileras en el D. F.; luego 24.XII.1877, lo mismo para la República; 25.V.1880, reforma de bases; también 27.V. 1870; 1.VI.1880; 31.V.1880 (el problema de la uniformación de la anchura de las líneas); 26.V.1881. Legislación general: 16.XII.1881 - reglamento. 1.VII.1883; ref. 1.X. 1894; derogada 29.IV.1899. 1908: Com. Revisora de Tarifas.

## B. LA LEGISLACIÓN PORFIRISTA

De la abundante legislación de esta época, queremos mencionar los siguientes puntos.

La prohibición de la reelección desapareció por etapas: en 1878 se estableció el principio de la no-reelección del presidente y de los gobernadores, pero ya en 1887 se hizo la reelección posible después de un intervalo de cuatro años, y en 1890 toda reelección fue autorizada sin restricciones.

Otras importantes modificaciones constitucionales, correspondientes al porfirismo, han sido la del 2.VI.1882, que atribuye al Ejecutivo la facultad que antes tenía el Congreso, de conceder protección a inventos y mejoras; la del 15.V.1883, que suprime el jurado en delitos de imprenta; la del 14.XII.1883 a la que nos referiremos abajo; la del 29.V.1884 que versa sobre la competencia de los tribunales federales; y la del 1.V.1896 (con antecedente en la del 22.XI.1886), que suprime las alcabalas y prohíbe a los Estados la emisión de timbres fiscales.

La corriente de los grandes códigos mexicanos, distritales y federales, ya iniciada bajo Juárez, es continuada con brillo, y alrededor de ellos hallamos muchas otras leyes, generalmente de buen nivel técnico.

Comencemos por el derecho privado.

Catorce años después del Código Civil de 1870, el Distrito Federal recibió un nuevo Código de esta materia.<sup>7</sup> Las principales diferencias entre el Código de 1884 y el anterior fueron la (no muy acertada) supresión de la *portio legítima*<sup>8</sup> (figura tan recomendable para reducir los efectos dañinos del capricho del testador en perjuicio de los miembros de familia más cercanos) y la supresión de la *in integrum restitutio*.

Además, el nuevo código suprimió la interdicción por prodigalidad.

Observemos aquí que los códigos civiles de 1870 y 1884, y los códigos de los estados, inspirados en ellos, no permitían la disolución del vínculo matrimonial por divorcio; sólo la separación de los cónyuges.

En cuanto a la segunda gran rama del derecho privado, el derecho mercantil: en 1883 una enmienda constitucional otorgó a la Federación la facultad de legislar en esta materia —incluyendo las instituciones bancarias— (y en la materia minera), y ya en 1884 México recibió su primer Código de Comercio federal (“Código Barranda”), inspirado en el código italiano de 1882 (ya el 11.XII.1883 este código sufrió una importante reforma). También se elaboró poco después una ley especial (10.IV.1888) para reglamentar la Sociedad Anónima (al año después, esta materia volvió a entrar

<sup>7</sup> La revisión del Código Civil y del de Procedimientos Civiles estuvo a cargo, desde 1882, de una Comisión formada por E. Ruiz, Collantes y Buenrostro, y Miguel S. Macedo.

<sup>8</sup> Parece que esta curiosa modificación encontró su explicación en el deseo de un importante “influyente” de verse libre de las restricciones, impuestas por la “*portio legítima*”.

en el segundo Código de Comercio, para independizarse nuevamente en 1934).

Entre tanto, en 1885, España había promulgado su Código de Comercio, y ya en 1889 México recibió un nuevo Código en esta materia, que tomó en cuenta algunas soluciones españolas (este código entró en vigor el 1.I. 1890). Este código todavía es el vigente (sin embargo, no queda más que un torso de la obra original, ya que, una tras otra, importantes materias del mismo encontraron reglamentación en leyes (fедерales) especiales, a partir de 1932; ya desde 1929 hubo varios proyectos para un nuevo Código de Comercio —siendo el último de 1960—, pero ninguno prosperó).

En materia naval, las Ordenanzas del 24.III.1881 sustituyeron en varios puntos la Ordenanza Naval de 1793.

Además, el 28.XI.1889, México recibió una ley sobre marcas, sustituida después por la del 17.XII.1897, y el 7.VI.1890 una Ley de Patentes, inspirada en los derechos belga y francés. Para hacer el ambiente más atractivo, se suprimió el 2.VI.1896 el principio de la explotación forzosa, necesaria para conservar una patente. En 1903, las leyes anteriores fueron sustituidas por una de Marcas Industriales y de Comercio y otra de Patentes (en la que aún falta el examen respecto de la novedad de la invención en cuestión, o de la existencia de patentes previas). El 7.IX.1903 México se adhirió a la Convención de París, de 1883, para la protección de la propiedad industrial. Mencionemos aún, en relación con la materia mercantil, la Ley sobre el Extravío y la Caducidad de Títulos de Crédito, de 1898.

En cuanto a la vida bancaria: ya mencionamos el Banco de Avío, que funcionó en México del 16.X.1830 al 23.IX.1842. Más éxito tuvo —y tiene— el Banco de Londres y México y Sudamérica, originalmente con sede en Londres, que por iniciativa de Guillermo Nevogold funciona en México desde el 22.VI.1864 (la sucursal mexicana fue fundada bajo el amparo de las leyes del Imperio de Maximiliano, pero la concesión fue revalidada en virtud de la ley del 20.VIII.1867). El 21.VIII.1889 la razón social fue transformada en Banco de Londres y México, S. A.

Desde 1872 funcionaba en México también un banco hipotecario, y en 1881, bajo la presidencia de González, el Banco Nacional de México, con capital francés<sup>9</sup> vino a enriquecer el panorama bancario de este país. Desde entonces era frecuente la creación de nuevos bancos, muchos de los cuales emitían sus propios billetes, de modo que le era imposible al gobierno llevar a cabo una sensata política monetaria y crediticia central. Sólo en tiempos posrevolucionarios México logró centralizar la emisión de papel moneda en manos del gobierno federal.

El 19.XI.1897, una ley sobre instituciones de crédito vino a organizar esta esencial rama de la vida económica.

<sup>9</sup> Este banco “nacional” no era, ni es, un banco público. En otros países es frecuente que el banco calificado de “nacional” es el banco estatal, con monopolio para emitir billetes y con funciones centrales para la política monetaria y crediticia. En México, esta posición corresponde actualmente al Banco de México, S. A.

En materia fiscal son importantes la lucha del Porfirismo contra las alcabadas,<sup>10</sup> la nueva ley general del timbre de 1887, los diversos aranceles (8.XI.1880, 30.VI.1885, 1.III.1887, 23.X.1891) y la supresión de la zona libre (30.VI.1905) que desde 1858 había existido en Tamaulipas, considerándose que la extensión de la red ferroviaria ya había acabado con el aislamiento de dicha zona libre respecto de los grandes centros mexicanos de abastecimiento, aislamiento que en 1858 había justificado la creación de dicha zona. Además, muchas nuevas normas se referían a la organización interna del Fisco, a la facultad económico-coactiva (8.VIII.1888), y al arreglo de la deuda nacional, interior y exterior.

Para estimular la minería, la legislación respectiva fue revisada y modernizada en varias ocasiones: las Ordenanzas de 1784 ya eran "démodées". Un cambio constitucional del 14.XII.1883 federaliza esta materia (el hombre detrás de esta medida fue Carlos Pacheco) y la Ley de Delegación de Facultades Legislativas, del 15.XII.1883 prepara luego el camino para el Código Federal Minero del 22.XI.1884 y, después, la Ley Minera del 4.VII.1892. Estos acercan la propiedad sobre el subsuelo al régimen común de la propiedad y hacen desaparecer el principio de la explotación obligatoria para la conservación de los derechos mineros (1892). Esto, junto con la general mejora del ambiente económico y político de México, atrajo al país la American Smelting and Refining Co., la Cannanea Consolidated Copper Co. y otras grandes empresas mineras. Desde 1900, también la industria petrolera comenzó a desarrollarse. Importantes, al respecto, eran Edward L. Doheny (EE.UU.; Huasteca Petroleum Co.) y Pearson (Gran Bretaña; El Águila). La Ley Petrolera del 1.I.1901 sigue la tendencia liberal que desde 1884 se manifiesta en materia minera.

Observemos aquí que la ley minera de 1909 inicia un modesto y tardío regreso en el largo camino de las concesiones al capital extranjero:<sup>11</sup> el grito de "México para los mexicanos" comenzaba a penetrar inclusive en las altas esferas del gobierno.

El código penal del D. F., de 1871, fue modificado varias veces bajo el Porfirismo (26.V.1884; 22.V.1894; 6.VI.1896; 5.IX.1896; 8.XII.1897; 13.XII.1897). Además, el 20.VI.1908 se estableció la pena de relegación en el derecho penal distrital Una comisión, presidida por Miguel S. Macedo, que debía elaborar un amplio proyecto de reformas, no tuvo resultado práctico inmediato; cuando, en 1912, el proyecto estaba listo, la Revolución ya había comenzado. Sin embargo, el proyecto influyó en el Código Penal del D. F., de 1931.

A la materia penitenciaria distrital se refieren la Ley del 14.IX.1900 (cuyo

<sup>10</sup> Véase la reforma al artículo 124 Cons., de 1886, y la conferencia de 1891, con los gobernadores, para eliminar restricciones fiscales estatales que frenen el desarrollo económico.

<sup>11</sup> Sólo la Ley de Industrias Minerales del 3.V.1926, que vino en sustitución de la mencionada ley de 1909, sustituye los títulos de propiedad minera por permisos temporales de explotación, condicionados por el deber de explotar.

antecedente es un decreto del 13.XII.1897) y el Reglamento de la Junta de Vigilancia de Cárcel del 20.IX.1900.

En materia penal federal cabe mencionar los decretos del 30.XI.1889 y 11.II.1890 sobre la libertad provisional y bajo caución, la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 106 de la Constitución Federal, del 6.VI.1896, que establece reglas especiales en cuanto a la responsabilidad penal de altos funcionarios federales, la reglamentación de la extradición, de 1897, y la Ley reglamentaria del artículo 113 de la Constitución Federal, del 12.IX.1902, que reglamenta la extradición interestatal, dentro de la República.

En materia procesal-civil, un importante acontecimiento en el mundo hispánico ha sido la promulgación de la Ley de Enjuiciamiento Civil Española, de 1855, a su vez basada en la tercera Partida.<sup>12</sup> Esta obra —en realidad un código— influyó en el código de procedimientos civiles del Distrito y Territorios Federales del 9.XII.1871, totalmente reformado el 15.IX.1880, y también en el interesante Código Béistegui de Puebla, del 10.IX.1880. Finalmente surgió de la discusión sobre los defectos de estas obras, y del estudio de la literatura española respectiva, el importante código del 15.V.1884, que por varias generaciones hasta 1928, dominaría la práctica forense del Distrito Federal y serviría de modelo a los códigos procesal-civiles de los Estados.<sup>13</sup>

Importantes, también, son el Código de Procedimientos Civiles Federales, del 6.X.1897,<sup>14</sup> y el Código Federal de Procedimientos Civiles, del 26.XII.1908. Por su común inspiración en la mencionada ley española, existe un mismo “aire de familia” en estos códigos federales y en los distritales, ya mencionados.

En materia procesal-penal el Porfiriato produjo los códigos distritales del 15.IX.1880 (reformado el 24.VI.1891) y del 6.VII.1894, y el Código Federal respectivo del 16.XII.1908. Además merece mención la Ley de Organización del Ministerio Público Federal de 1908.

En cuanto a la organización judicial debemos mencionar la reglamentación de los Juzgados (federales) de Distrito y de los Tribunales de Circuito en 1896.

También a la justicia administrativa le tocó su turno, dentro de este enorme movimiento de organización y modernización de la vida oficial: en 1898 se publicó la Ley sobre el Contencioso-Administrativo.

Importante es la reglamentación del amparo, mediante la tercera ley de amparo del 14.XII.1883 que ya admite amparo contra sentencias civiles. Desde el 6.X.1897, esta materia queda absorbida por el Código de Procedimientos Civiles Federales de esta fecha; luego se refiere a ella la modificación

<sup>12</sup> A causa de la importancia de dicha ley española para el derecho procesal mexicano, autores españoles como José de Vicente y Caravantes o José María Manresa y Navarro tuvieron tanta influencia en México.

<sup>13</sup> En el Código de 1884 influyó la segunda Ley española de enjuiciamiento civil, del 3.II.1881.

<sup>14</sup> La primera parte de este Código ya fue promulgada el 15.IX.1896.

constitucional al artículo 102, del 12.XI.1908, y el Código de Procedimientos Civiles Federales del 5.II.1909.

Sólo en 1919 el amparo llegaría de nuevo a ser objeto de una legislación aparte.

Entre las medidas para ofrecer al país una base organizada para su ascenso económico, debemos mencionar también las referentes a pesas y medidas, el sistema métrico, y el sistema monetario (normas de 1905). A estas medidas de higiene administrativa general podemos añadir también múltiples normas sobre la materia de correos, como el primer Código Postal del 1.X.1883, o el Código Postal del 23.X.1894, la organización del catastro, en estos años, y la reglamentación de la expropiación, el 31.V.1882, 12.VI.1883 y 3.VI.1901 (Art. 8).

Importante es también la organización de la materia ferrocarrilera, aspecto básico de la unificación nacional, mediante la ley ferrocarrilera del 16.XII.1881, el Reglamento de 1883 para la Construcción, Conservación y Servicio de Ferrocarriles, un Decreto (muy centralista) del 5.VI.1888 y la ley del 29.IV.1899. La importancia del obrero ferrocarrilero para la economía y administración del país hizo de éste un elemento, expuesto a agitación política, y hallamos varias medidas porfiristas dirigidas contra los movimientos sociales que surgieron en el medio ferrocarrilero.

También la Ley de Extranjería y Naturalización de 1886, obra, sobre todo, de Ignacio L. Vallarta (y cuya exposición de motivos es todo un tratado de la materia) merece especial mención. En 1909 se añadió a esta materia una ley sobre la inmigración.

De importancia básica era, además, la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, del 13.V.1891. Además hubo una abundante legislación sobre los deberes de los funcionarios públicos.<sup>15</sup>

Otra importante rama de preocupación legislativa es la de aguas. A este respecto debe mencionarse la ley (muy centralista) de Vías de Comunicación y de Aguas, del 5.VI.1888, el Decreto del 6.VI.1894, que autoriza concesiones para el aprovechamiento de aguas federales para riegos e industria, y otro Decreto del 18.XII.1896, que prevé una ratificación federal de las concesiones locales para la utilización de las aguas federales. La federalización de la materia de aguas (y de las vías generales de comunicación) recibió un fundamento constitucional mediante la reforma del 20.VI.1908, cuyo resultado es la Ley del 18.XII.1908 sobre el Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal (Regl. 31.I.1911). Las ideas fundamentales de esta ley pasaron luego al quinto párrafo del artículo 27 de la Constitución de 1917.

Merece especial atención la total refundición del derecho militar en esta fase (Código de Justicia Militar del 16.IX.1892, luego derogado por el del 11.VI.1894; Ordenanzas de Ejército y de la Armada, 15.VI.1897; Ley de Organización y Competencia de los Tribunales Militares del 1.VIII.1897 y luego del 13.X.1898 reformada el 19.II.1909; Ley de Procedimientos Penales

<sup>15</sup> Véase Jacinto Pallares, *Derecho mexicano*, México, 1901, pp. 684 y ss.

en el Fuero de Guerra del 15.VIII.1897; Ley Penal Militar del 30.VIII.1897 y luego del 13.X.1898; Ley Penal para la Armada del 31.VIII.1897).

Poco después vino la Ley Orgánica del Ejército Nacional (30.X.1900).

Un grave problema nacional era el de procurar que tantas tierras baldías llegaran paulatinamente a ser colonizadas por mexicanos o, a falta de mexicanos interesados, por extranjeros, importante materia que desde la Constitución de 1857 correspondía claramente a las autoridades federales.

Un intento de repartir los terrenos baldíos entre personas que realmente establecieran allí sus ranchos, se encuentra en las leyes de colonización del 31.V.1875 y del 15.XII.1883 (con Reglamento del 17.VII.1889);<sup>16</sup> esta última previó que compañías deslindadoras determinasen exactamente respecto de cuáles tierras no había títulos suficientes, para declararla propiedad nacional y fraccionarles en beneficio de colonizadores que recibirían un máximo de 2 500 HA por persona. Por sus servicios, tales compañías deslindadoras recibirían una tercera parte de los terrenos en cuestión. Como resultaba difícil encontrar a colonizadores adecuados, la ley del 26.III.1894<sup>17</sup> vino a confirmar los derechos adquiridos por las compañías sobre los terrenos así deslindados, eximiéndoles de sus obligaciones, y el resultado final de esta política, en vez de un fraccionamiento de la tierra entre pequeños propietarios, era un aumento de los latifundios; además, los indios individuales o núcleos de indios, incapaces de probar debidamente sus derechos, perdieron los terrenos insuficientemente titulados.<sup>18</sup> Todo intento de protesta contra los abusos de las compañías deslindadoras y los grandes terratenientes fue suprimido con ayuda de la temida policía rural, aplicándose en casos serios inclusive la "ley fuga".<sup>19</sup>

Desde 1890 es evidente la intensificación de la política de reducir a propiedad particular los "ejidos" de los pueblos (para este concepto, véase el tercer capítulo de este libro; aquí es una figura de derecho indiano, no del actual derecho agrario) y los terrenos "de común repartimiento".

En relación con esta materia también debemos mencionar la clasificación de los terrenos baldíos del 9.II.1885, reformada el 26.III.1894 y el Decreto del

<sup>16</sup> Véase L. Mendieta y Núñez, *El problema agrario de México*, México, 1946, 5<sup>a</sup> ed., pp. 135 y ss.

<sup>17</sup> El Reglamento respectivo es del 5.VI.1894; esta ley fue reformada por una ley de 1909, cuyo Reglamento salió en 1910.

<sup>18</sup> Para más detalles al respecto, véase F. F. Maza, *Código de colonización y terrenos baldíos de la República Mexicana*, 1451-1892, México, 1893, y M. González Navarro, *La colonización en México*, 1877-1910, México (Fondo de Cultura Económica), 1960.

<sup>19</sup> Es a causa de estas injusticias de la fase porfiriista, que el artículo 27 de la Constitución de 1917 tuvo que establecer un período tan amplio para la revisión de contratos y concesiones relativos a la tierra; hasta 1876. En 1889 habían sido deslindados 32 millones de hectáreas (recuérdese que el territorio mexicano corresponde, a grosso modo, a 200 millones de hectáreas) de las cuales 12.6 millones fueron recompensa de deslinde; del resto sólo 14 millones de hectáreas habían sido colocados entre colonizadores. Según Francisco Vázquez Pérez (véase su contribución a la *Evolución del derecho mexicano*, México, 1943, I-182) el resultado de la actividad de estas compañías ha sido un acaparamiento de tierras entre las manos de unos 24 latifundistas.

28.XI.1896, que autoriza al Ejecutivo para que ceda gratuitamente terrenos baldíos a los labradores pobres y a nuevos centros de población y el Decreto del Congreso del 30.XII.1902, que establece nuevas bases para la clasificación, el deslinde y la enajenación de los terrenos baldíos.

En 1910, un 80% de los campesinos no tenían tierra propia, mientras que unas tres mil familias tenían en su poder la tierra mexicana. Con este aspecto sombrío del Porfirismo se relaciona también la serie de injusticias cometidas en perjuicio de los yaquis, con el fin de privarlos de sus tierras (por ejemplo, la ejecución del líder Cajemo, auténtico héroe popular, y la venta de miles de yaquis como esclavos —sobre todo a los terratenientes de Quintana Roo—). También los mayas fueron víctimas de represión, en 1884.

El sistema de las deudas transmisibles de padres a hijos, apuntadas en las tiendas de raya, había creado una nueva forma de esclavitud. Sólo si el nuevo amo estaba dispuesto a liquidar la deuda, un peón podía cambiar de hacendado; si salía sin dejar la cuenta saldada, la fuerza pública lo devolvería a su original amo-acreedor.

Para enseñar la necesaria humildad y abnegación cristianas a los sufridos peones, sin cuyas calidades el sistema no podría funcionar limpiamente, los terratenientes se apoyaban en el clero, y la influencia de la católica Doña Carmela sobre su originalmente anticlerical marido ayudaba también para devolver al clero, mexicano o importado, parte del prestigio que había tenido antes de la Reforma (sin llegar jamás al extremo de derogarse formalmente la legislación anticlerical de Juárez).

Importante para la historia de la Iglesia mexicana de estos años fue el Concilio Plenario Latinoamericano, de Roma, 1898/9, en el cual la Iglesia mexicana tuvo una participación importante.

La Salubridad Pública también progresó bajo el Porfirismo, *inter alia* bajo impulso de los Congresos Médicos Nacionales, desde 1876, y por las actividades del Consejo Superior de Salubridad<sup>20</sup> que desde 1880 publica también su importante Boletín. Al doctor Eduardo Liceaga, el país debe el Código Sanitario de 1891, poco después mejorado mediante los Códigos Sanitarios del 10.IX.1894 y de 30.XII.1902.

Además de la ya existente ley del 2.II.1861 sobre la beneficencia pública, ya mencionada, México recibió ahora normas sobre la beneficencia privada (7.XI.1899 y 23.VIII.1904), tema que tiene zonas de condominio con el de la Salubridad.

Al lado de todos estos aciertos figura, empero, un desacuerdo: en 1900, la apertura del túnel de Tequixquiac condenó a muerte, finalmente, a los lagos del Valle de México, lo cual ha provocado problemas más serios de los resueltos, además de convertir unos atractivos paisajes en zonas malsanas, áridas, carentes de interés. Al lado de la sistemática deforestación del país, este ejemplo ilustra cuán frecuentemente este bello país ha sufrido en sus aspectos

<sup>20</sup> Véase el Reglamento de este organismo, del 30.VI.1879.

ecológicos y estéticos, por la indiferencia o mala información de sus gobernantes.

En materia forestal debemos mencionar la actividad del “apóstol del árbol”, ingeniero Miguel Ángel de Quevedo, el cual, desde el comienzo del siglo, obtuvo que el gobierno emprendiera tareas de reforestación e iniciara la enseñanza forestal. A pesar de sus méritos, debe reconocerse que este hombre haya sido el punto de partida para aquella actitud “romántica” frente al árbol a la que debemos la equivocada política de las vedas estériles, que convierte el bosque en capital improductivo, y que nos ha llevado hacia la situación actual, en la que los bosques mexicanos rinden a la economía nacional sólo un diez por ciento de lo que sería posible. Lo adecuado es proteger al bosque en su totalidad, pero sacrificar el árbol cuando llega a su madurez.<sup>21</sup>

Meritoria fue también la labor del Porfirismo en beneficio de la educación media y superior (tratándose de la educación primaria, sus resultados han sido más modestos).

El Porfirismo había heredado de Juárez la Ley del 15.V.1869 sobre la instrucción pública.<sup>22</sup> Pronto observamos nuevas ideas sobre esta importante materia, cuyo portavoz fue Joaquín Baranda, ministro de Justicia e Instrucción Pública, colaborando con Justo Sierra.

Interesante al respecto fue el experimento de la Escuela Modelo de Orizaba, con Laubscher y el suizo Rébsamen, desde 1883; constituyó un gran estímulo para la teoría y práctica de la pedagogía en México. El veracruzano Carlos A. Carrillo, colaborando con Rébsamen, inició una reforma de la escuela elemental, y creó la Sociedad Mexicana de Estudios Pedagógicos, en aquella misma época.

Es también la época de los congresos pedagógicos de 1889 y 1891 (de los cuales el segundo subraya la necesidad de una especial educación rural y de una uniformación nacional del criterio sobre la educación); desgraciadamente, la enemistad entre Baranda y José Ives Limantour impidió varias de las necesarias reformas, aunque algunos proyectos importantes llegaron al *Diario Oficial*, como la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria del 28.V. 1888, que pone obligatoria en el Distrito y los Territorios Federales la instrucción elemental, laica y gratuita, con un sistema de maestros ambulatorios, en caso de necesidad (su reglamento salió sólo en 1891).

Importantes eran también el Decreto del 19.V.1896 que otorga facultades al Ejecutivo Federal para reglamentar la instrucción primaria pública en el D. F., la Ley del 19.XII.1896 (Ezequiel A. Chávez) sobre la enseñanza preparatoria en el D. F. y los Territorios, la reforma de la enseñanza jurídica del 30.XI.1897, y el plan de estudios preparatorios, de 1901, de seis años, reducido a cinco años en 1907; en 1910, cuando fue re establecida la Uni-

<sup>21</sup> Por lo que se refiere a este problema, véase E. Beltrán, *La batalla forestal*, México, 1964.

<sup>22</sup> Véase la serie de artículos por Ezequiel Montes, publicados en *El Foro* del 30.IV. 1881-7.V.1881, sobre la historia de la instrucción pública en México.

versidad (¿o fue creada una nueva Universidad?) se decretó la incorporación de los estudios preparatorios en la organización de la Universidad.

Una gran mejora se presentó el 16.V.1905, cuando fue creada la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, cuyo titular era Justo Sierra. El brillo que en materia de humanidades y ciencias naturales circundaba a las universidades de Francia, Alemania y los Estados Unidos, a fines del siglo pasado, sugirió a la intelectualidad mexicana la idea de colocar nuevamente una Universidad en el centro de la cultura nacional. El gran propulsor de esta iniciativa fue, desde luego, Justo Sierra, y el 22 de septiembre de 1910 la Universidad —constituida por la Ley del 26.V.1910— fue inaugurada (o, quizás, re-inaugurada: la cuestión de la continuidad entre la Universidad de 1910 y la que fue clausurada en 1865 es controvertida).<sup>23</sup>

Desde el comienzo del porfirismo también observamos la preocupación del gobierno por la enseñanza técnica, no-universitaria (Protasio Tagle), y por la formación de maestros para escuelas primarias (fundación de la Escuela Normal para Profesores en el D. F. en 1887). En 1879 se publicó el Reglamento de las Escuelas Regionales de Agricultura (la primera de las cuales se fundó en Morelos). Tampoco fue descuidada la educación de adultos (Reglamento de Escuelas Nocturnas para Adultos, 16.XI.1896).

A pesar de los esfuerzos de loables colaboradores de don Porfirio, a partir del ministro de Justicia e Instrucción Pública, Protasio Tagle (1877-79), la situación educativa popular era triste. En 1910, un 75% de los niños en edad escolar no tuvieron acceso a escuelas, y sobre un total de 70 930 centros de población sólo hubo un total de 12 418 escuelas primarias oficiales. Como resultado, más de tres cuartas partes de la población era analfabeta.<sup>24</sup>

En relación con la cultura nacional cabe recordar también que el 3.VI.1896 y el 11.V.1897 fueron expedidas normas sobre las concesiones para exploraciones arqueológicas, y para la nacionalización de los monumentos precolonizadores.

También en sus relaciones internacionales observamos por parte del México porfirista gran actividad,<sup>25</sup> firmándose múltiples tratados (para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales, 1901; para el arbitraje obligatorio; para la protección de la propiedad industrial, 1903; y otros) y

<sup>23</sup> El mismo Justo Sierra afirmaba que su universidad de 1910 “nada tendría que ver con aquella otra, justamente odiada por el partido progresista”.

<sup>24</sup> También a este respecto debemos evitar un juicio demasiado negativo: el analfabetismo, que había sido de 99.5% al comienzo de la Independencia, y del 90% al comienzo del régimen de Porfirio Díaz, había bajado a un 78.4% en 1910, gracias a la política educativa porfiriana.

<sup>25</sup> Véase la publicación oficial *Derecho internacional mexicano*, 3 vols., México, 1878/9, con tratados y convenciones concluidos y ratificados desde la Independencia hasta 1876 (tomo I), aquellos que no llegaron a ser ratificados (tomo II), y las normas internas que completan el derecho internacional mexicano (tomo III). En 1896 se sustituyó el segundo volumen por otro, con los tratados y convenciones celebrados del 7.XII.1877 hasta el 16.III.1896, y en 1904 y 1909 se publicaron nuevas colecciones con los tratados y convenciones vigentes en aquellos años.

adhiriéndose México a diversas convenciones multilaterales (de amistad, comercio, navegación, protección de marcas, de propiedad literaria, industrial, extradición, etcétera). A esta fase pertenece también el arbitraje respecto del Chamizal. Recordemos también que México fue seleccionado como sede de la Segunda Conferencia de la Unión Panamericana (actualmente la OEA), en 1901/2.

Finalmente, todo el brillo económico y cultural del Porfirismo ya no pudo ocultar los aspectos negativos del régimen: las injusticias cometidas en perjuicio del indio campesino, el fraude electoral, el favorecimiento excesivo del extranjero (“México es la generosa madre de los extranjeros, la madrastra de los mexicanos”), la creciente distancia entre los ricos y los pobres.

A fines del régimen, el descontento del disperso proletariado agrícola encontró un aliado en el rencor del más concentrado y consciente proletariado industrial. En 1906, el gobierno suprimió las huelgas en las minas de Cananea (Sonora) —de capital estadunidense— y en las fábricas de textil de Río Blanco (Veracruz) —de capital francés—. En 1908, una importante huelga ferrocarrilera fue levantada bajo amenazas del gobierno (amenazas, que tenían gran fuerza, a causa del recuerdo de los tristes acontecimientos de Río Blanco) y una huelga en Tizapán (1909) no corrió mejor suerte. Todo esto dejó mal sabor con el creciente sector liberal de la clase media.<sup>26</sup>

En la misma época, en el programa del Partido Liberal (1906), de Ricardo Flores Magón, se manifiestan desiderata laborales y agrarios que en aquel año parecieron utópicos, y que, sin embargo, en gran parte se convirtieron en realidad, a través de la Constitución de 1917. Otros augurios del triste final que tuvo el régimen porfirista fueron la publicación de *Los grandes problemas nacionales* de Molina Enríquez, obra tan crítica del Porfirismo, que llamó mucho la atención y fue muy comentada, y el alejamiento entre don Porfirio y el doctor Vázquez Gómez, la voz de la conciencia del dictador —alejamiento causado por la incapacidad del régimen para detener la deforestación y erosión —dos enemigos de México que siguen atacando con éxito la base de nuestra nación, sobre todo desde los treintas.

En este ambiente de presagios adversos, don Porfirio trató de llevar a cabo un peligroso viraje desde las empresas norteamericanas a las europeas. Añádase a esto el hecho de que el dictador se volvió viejo, y que su capaz “caballada” llamaba menos la atención de la fantasía popular que la imagen del anciano, paternal protector de la paz pública, y fácilmente se comprenderá que en esta tierra de volcanes todo estaba listo para otra explosión.

El centro de esta revolución era una persona, inverosímilmente inadecuada para la vida política, Francisco I. Madero, de una rica familia de origen portugués-judío, espiritista, vegetariano, cuya carisma no puede explicarse, ni por su aspecto físico, ni tampoco por el timbre de su aguda voz. Lo que

<sup>26</sup> Sin embargo, el derecho laboral no había sido totalmente descuidado durante la fase porfirista; el Estado de México (1904) y el Estado de Nuevo León (1906), por ejemplo, habían expedido leyes para proteger al obrero contra accidentes de trabajo.

más impresionó, fue, quizás, su radiante bondad e ingenuidad, pero estas calidades fueron en parte compensadas por la actitud de su hermano Gustavo, tan distinto de Francisco. En 1908 éste había publicado una obra, bastante confusa, mal escrita y ni siquiera antiporfirista, *La sucesión presidencial en 1910* (más bien dirigida contra el vicepresidente, Corral, que contra el anciano Dictador). Cuando, en 1910, después de una entrevista personal con don Porfirio, Madero comprendió que éste no podía aceptarlo como próximo vicepresidente, se volvió completamente antiporfirista, y pronto se encontró detenido.

A pesar de sus declaraciones a James Creelman, periodista norteamericano, de que iba a retirarse para 1910, don Porfirio se hizo reelegir, junto con Romón Corral, el vicepresidente. Desde este momento, la bandera del movimiento antiporfirista fue el Plan de San Luis Potosí (concebido por Madero en la cárcel de San Luis Potosí, y publicado luego en Texas). En mayo de 1911, bajo noticias de victorias militares del maderismo, obtenidas por Orozco y "Pancho Villa" (Doroteo Arango) en Ciudad Juárez, don Porfirio abdicó, saliendo luego a París, donde murió cuatro años después.