

CAPÍTULO DÉCIMO QUINTO

PROLEGÓMENOS AL CONSTITUCIONALISMO LIBERAL MEXICANO

I. EL PLAN DE AYUTLA

El 1 de marzo de 1854 en el pueblo de Ayutla, distrito de Ometepec, actual estado (entonces departamento) de Guerrero, convocados por el coronel Florencio Villarreal, se reunieron un conjunto de militares, para pronunciarse en contra del gobierno dictatorial que desde el 17 de marzo del año anterior ejercía el general Antonio López de Santa Anna en nuestro país, para lo cual proclamaron el correspondiente *Plan*, que, según la costumbre llevaba el nombre de esa población; es decir, Ayutla; ahí se señalaba:

Que la permanencia de don Antonio López de Santa Anna en el poder es un amago constante para las libertades públicas, puesto que con el mayor escándalo, bajo su gobierno se han hollado las garantías individuales que se respetan aun en los países menos civilizados:

Que los mexicanos, tan celosos de su libertad, se hallan en el peligro inminente de ser subyugados por la fuerza de un poder absoluto ejercido por el hombre a quien tan generosa como deplorablemente confiaron los destinos de la patria:

Que bien distante de corresponder a tan honroso llamamiento, solo ha venido a oprimir y vejar a los pueblos, recargándolos de contribuciones onerosas, sin consideración a la pobreza general, empleándose su producto en gastos superfluos, y formar la fortuna, como en otra época, de unos cuantos favoritos:

Que el plan proclamado en Jalisco —Plan del Hospicio—, y que le abrió las puertas de la República, ha sido falseado en su espíritu y objeto, contrariando el torrente de la opinión, sofocada por la arbitraria restricción de la imprenta:

Que ha faltado al solemne compromiso que contrajo con la nación al pisar el suelo patrio, habiendo ofrecido que olvidaría resentimientos personales, y jamás se entregarla en los brazos de ningún partido:

Que debiendo conservar la integridad del territorio de la República, ha vendido una parte considerable de ella, sacrificando a nuestros hermanos de

la frontera del Norte, que en adelante serán extranjeros en su propia patria, para ser lanzados después como sucedió a los californios:

Que la nación no puede continuar por más tiempo sin constituirse de un modo estable y duradero, ni dependiendo su existencia política de la voluntad caprichosa de un solo hombre:

Que las instituciones republicanas son las únicas que convienen al país, con exclusión absoluta de cualquier otro sistema de gobierno:

Y por último, atendiendo a que la independencia nacional se halla amagada, bajo otro aspecto no menos peligroso, por los conatos notorios del partido dominante levantado por el general Santa Anna: usando de los mismos derechos de que usaron nuestros padres en 1821 para conquistar la libertad, los que suscriben proclaman y protestan sostener hasta morir, si fuese necesario,

Acordaron el siguiente plan:

1° Cesan en el ejercicio del poder público don Antonio López de Santa Anna y los demás funcionarios que, como él, hayan desmerecido la confianza de los pueblos, o se opusieran al presente plan.

2° Cuando este haya sido adoptado por la mayoría de la nación, el general en jefe de las fuerzas que lo sostengan, convocará un representante por cada Estado y Territorio, para que reunidos en el lugar que estime conveniente, elijan al presidente interino de la República, y le sirvan de consejo durante el corto periodo de su encargo.

3° El presidente interino quedará desde luego investido de amplias facultades para atender a la seguridad e independencia del territorio nacional, y a los demás ramos de la administración pública.

4° En los Estados en que fuere secundado este plan político, el jefe principal de las fuerzas adheridas, asociado de siete personas bien conceptuadas que elegirá el mismo, acordará y promulgará, al mes de haberlas reunido, el Estatuto provisional que debe regir en su respectivo Estado o Territorio, sirviéndole de base indispensable para cada Estatuto, que la nación es y será siempre una, sola, indivisible e independiente.

5° A los quince días de haber entrado en sus 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 art. 2°.

6° Debiendo ser el ejercito el apoyo del orden y de las garantías sociales, el gobierno interino cuidará de conservarlo y atenderlo, cual demanda su noble instituto, así como de proteger la libertad del comercio interior y exterior, expidiendo a la mayor brevedad posible los aranceles que deben observarse, rigiendo entretanto para las aduanas marítimas el publicado bajo la administración del señor Ceballos.

7° Cesan desde luego los efectos de las leyes vigentes sobre sorteos y pasaportes, y la gabela impuesta a los pueblos con el nombre de capitación.

8°. Todo el que se oponga al presente plan, o que prestare auxilios directos a los poderes que en el se desconocen, será tratado como enemigo de la independencia nacional.

9° Se invita a los Exmos. señores generales don Nicolás Bravo, don Juan Álvarez y don Tomas Moreno, para que, puestos al frente de las fuerzas libertadoras que proclaman este plan, sostengan y lleven a efecto las reformas administrativas que en el se consignan, pudiendo hacerle las modificaciones que crean convenientes para el bien de la nación.

Once días después, ahora en el puerto de Acapulco, otro grupo de militares, por invitación del coronel Rafael Solís, manifestaron que habían recibido del coronel Florencio Villarreal una invitación a adherirse al Plan de Ayutla, pero consideraban importante invitar al coronel Ignacio Comonfort, quien se encontraba en dicho puerto, a sumarse al levantamiento; una vez incorporado al complot, expresó que él consideraba que se deberían hacer algunos cambios al mencionado Plan:

con el objeto de que se mostrara a la Nación con toda claridad, que aquellos de sus buenos hijos que se lanzaban es esta vez los primeros a vindicar sus derechos tan escandalosamente conculcados, no abrigaban ni la más remota idea de imponer condiciones a la soberana voluntad del país, restableciendo por la fuerza de las armas el sistema federal, o restituyendo las cosas al mismo estado en que se encontraban cuando el plan de Jalisco se proclamó; pues todo lo relativo a la forma en que definitivamente hubiere de constituirse la Nación, deberá sujetarse al Congreso, que se convocará con ese fin, haciéndolo así notorio muy explícitamente desde ahora.

Lo cual fue aceptado por todos los involucrados, acordándolo que denominó Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, que era algo mucho más estructurado, quedando en este tenor:

1° Cesan en el ejercicio del poder público, el Excmo. señor general Antonio López de Santa Anna y los demás funcionarios que como él hayan desmerecido la confianza de los pueblos, o se opusieran al presente plan.

2° Cuando éste hubiera sido adoptado por la mayoría de la Nación, el general en jefe de las fuerzas que lo sostengan, convocará un representante por cada Departamento y Territorio de los que hoy existen, y por el Distrito de la capital, para que reunidos en el lugar que estime oportuno, elijan Presidente interino de la República y le sirvan al Consejo durante el corto periodo de su cargo.

3° El Presidente Interino, sin otra restricción que la de respetar inviolablemente las garantías individuales, quedará desde luego investido de amplias

facultades para reformar todos los ramos de la Administración Pública, para atender la seguridad e independencia de la Nación, y para promover cuanto conduzca a su prosperidad, engrandecimiento y progreso.

4° En los Departamentos y Territorios en que fuere secundado este plan político, el jefe principal de las fuerzas que lo proclamaren, asociado de cinco personas bien conceptuadas, que eligirá él mismo, acordará y promulgará al mes de haberlas reunido, el Estatuto provisional que debe regir a su respectivo Departamento o Territorio, sirviendo de base indispensable para cada Estatuto, que la Nación es y será una, sola, indivisible e independiente.

5° A los quince días de haber entrado a ejercer sus funciones el Presidente Interino, convocará a un Congreso extraordinario, conforme a las bases de la ley que fue expedida con igual objeto en diez de diciembre de 1841, el cual se ocupará exclusivamente de constituir a la Nación bajo la forma de República representativa popular, y de revisar los actos del actual Gobierno, así también como los del Ejecutivo Provisional de que habla el artículo 2°. Este Congreso Constituyente, deberá reunirse a los cuatro meses de expedida la convocatoria.

6° Debiendo ser el Ejército el defensor de la independencia y el apoyo del orden, el Gobierno Interino cuidará de conservarlo y atenderlo, cual demanda su noble instituto.

7° Siendo el comercio una de las fuentes de la riqueza pública, y uno de los más poderosos elementos para los adelantos de las naciones cultas, el Gobierno Provisional se ocupará desde luego de proporcionarle todas las libertades y franquicias que a su prosperidad son necesarias, a cuyo fin expedirá inmediatamente el arancel de aduanas marítimas y fronterizas que deberá observarse, rigiendo entre tanto el promulgado durante la Administración del señor Ceballos, y sin que el nuevo que haya de sustituirlo pueda bastarse bajo un sistema menos liberal.

8° Cesan desde luego los efectos de las leyes vigentes sobre sorteos, pasaportes, capitación, derecho de consumo y los de cuantas se hubieren expedido, que pugnan con el sistema republicano.

9° Serán tratados como enemigos de la independencia nacional, todos los que se opusieren a los principios que aquí quedan consignados, y se invitará a los Excmos. señores generales don Nicolás Bravo, don Juan Álvarez y don Tomás Moreno, a fin de que se sirvan adoptarlos, y se pongan al frente de las fuerzas libertadoras que los proclaman, hasta conseguir su completa realización.

10° Si la mayoría de la Nación juzgara conveniente que se hagan algunas modificaciones a este plan, los que suscriben protestan acatar en todo tiempo su voluntad soberana

No estamos en presencia de un plan o pronunciamiento más de los muchos, muchísimos, planes, proclamas y convenios sufridos por nuestra atribulada 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.

De los tres generales convocados para encabezar el movimiento armado fue Juan Álvarez, auxiliado por Comonfort, quien finalmente lo llevó a cabo. El levantamiento militar rápidamente fue secundado por varios jefes militares en todo el territorio nacional, como Epitafio Huerta, Juan José de la Garza, Santos Degollado, Miguel Negrete, Santiago Vidaurri, Vicente Vega e Ignacio de la Llave; pero sobre todo distinguidos liberales —moderados o puros [exaltados]— se fueron sumando, algunos de los cuales ya habían tenido una participación en la vida política del país durante los años precedente; otros aquí se estrenaron: Luis de la Rosa, José Fernando Ramírez, Ezequiel Montes, José María Lafragua, Manuel Doblado, Manuel Siliceo, Manuel Payno, Mariano Riva Palacio, Joaquín Angulo, Valentín Gómez Farías, Benito Juárez, Melchor Ocampo, Ignacio Ramírez, Miguel Lerdo de Tejada, Juan Bautista Morales, Guillermo Prieto, Juan Antonio de la Fuente, Ponciano Arriaga, Francisco Zarco, Jesús González Ortega, José María Mata y Porfirio Díaz.⁹⁵⁷

Como era de esperarse, se fueron manifestando los pronunciamientos a favor del Plan de Ayutla-Acapulco a lo largo y ancho del territorio nacional; José Ramón Malo⁹⁵⁸ relata que el 8 de agosto de 1855 amaneció la ciudad de México con la noticia de que Santa Anna se marchaba, y al día siguiente, a las 9 de la mañana, salió para Veracruz, con el fin de embarcarse para su último exilio el 17 de agosto —primero a La Habana y luego a Cartagena de Indias— y le encargó el gobierno a un triunvirato integrado por el presidente del Supremo Tribunal de la Nación y los generales Mariano Salas y Martín Carrera; el día 11, a las 14 horas, se pronunció La Ciudadela de la misma capital; el día 14 se reunieron cincuenta representantes de los diversos departamentos y nombraron presidente interino al general Martín Carrera, quien rindió juramento el 14, pero como dice el propio Malo, no obtuvo el apoyo ni de la prensa ni de los levantados en armas, por lo cual renunció el 12 de septiembre,⁹⁵⁹ y el país se quedó sin un gobierno nacional, ya que solo continuaron las autoridades del Distrito Federal.

⁹⁵⁷ Hay un libro particularmente interesante que nos informa de ésta, la llamada “Generación del 57”: *Liberales ilustres mexicanos de la Reforma y la Intervención*, publicado originalmente en 1890 y reeditada facsimilarmente en 2006, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos-Miguel Ángel Porrúa, 440 pp.

⁹⁵⁸ Cfr. *Diario de sucesos notables de don José Ramón Malo (1854-1864)*, arreglados y anotados por el P. Mariano Cuevas, S. J., México, Patria, 1948, t. II, p. 429.

⁹⁵⁹ Todavía tuvo el ánimo de convocar el 20 de agosto a un congreso constituyente, convocatoria que evidentemente no tuvo ningún efecto.

Por otro lado, el 24 de septiembre el general Juan Álvarez, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo cinco del Plan de Acapulco, expidió un decreto, publicado el 27 del mismo mes, en el que convocaba a la junta de representantes en Cuernavaca para el 4 de octubre de 1855, a la cual denominó Consejo de Gobierno, con el propósito de nombrar presidente interino junto con designar a quienes serían los mencionados representantes; de ese Consejo salió electo presidente interino el propio Juan Álvarez, el cual 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 17 de octubre de 1855, en la ciudad de Cuernavaca, el presidente interino, Juan Álvarez, expidió un decreto, en el que convocaba “un congreso extraordinario, para que constituya libremente á la nacion bajo la forma de República democrática representativa”, sobre la base de la legislación electoral de diciembre de 1841; es decir, indirecta, a través de tres instancias: juntas primarias, secundarias y de estado. Se reconocían 28 entidades: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Sierra Gorda, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Isla del Carmen y Zacatecas. Se excluía del voto pasivo a todos los miembros del clero, no solo regular, como se había estilado en los últimos tiempos.

Las juntas primarias se celebrarían el 16 de diciembre de 1855, las secundarias el 23 del mismo mes y las de estado el 6 de enero de 1855. Se nombraría un diputado por cada cincuenta mil habitantes o fracción que excediera de veinticinco mil, y si en un estado o territorio no alcanzara dichas cifras, al menos tendrían un diputado.

El Congreso se reuniría en la ciudad de Dolores Hidalgo, Guanajuato; la primera junta preparatoria se debía celebrar el 14 de febrero de 1856, y la última el día 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 de la misma, 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 contarían con un año para llevar a cabo su misión.⁹⁶⁰ Al entrar en funciones, los diputados constituyentes tenían que jurar acatar el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco.

⁹⁶⁰ El 22 de diciembre de 1856, el diputado Isidoro Olvera propuso derogar el artículo 70 de la Convocatoria y prorrogar el Congreso Constituyente hasta que entrara en funciones la primera legislatura.

Como se entenderá, era un tanto absurdo convocar el Congreso Constituyente en Dolores Hidalgo, que realmente era un pueblo y carecía de la infraestructura necesaria para llevar a cabo esa encomienda; por ello, en un decreto del 26 de diciembre de 1855, el presidente sustituto, Ignacio Comonfort, reformó el artículo 66 de la Convocatoria —que señalaba la sede del Constituyente—, y determinó que fuera en la ciudad de México.

El 8 de diciembre de 1856, el presidente interino expidió un decreto que derogaba al de 7 de octubre pasado, el cual facultaba al Consejo de Gobierno para nombrar presidente sustituto; decidió retirarse “temporalmente” del gobierno y nombraba presidente sustituto al ya general Ignacio Comonfort, con fundamento en el Plan de Ayutla-Acapulco, el cual rindió juramento el 11 del mismo mes de diciembre de 1855; esta decisión la ratificó el Congreso Constituyente el 23 de febrero de 1856.

Comonfort nombró su gabinete integrado por liberales moderados: Luis de la Rosa en Relaciones Exteriores, Ezequiel Montes en Justicia, José María Lafragua en Gobernación, José María Yáñez en Guerra y Manuel Payno en Hacienda, aunque durante su administración hizo muchos cambios y con personas de distintas tendencias.

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. De las más importantes de ellas nos ocuparemos brevemente en los siguientes párrafos.

II. LA LEY JUÁREZ

Como hemos venido señalando, nos situamos en presencia de un relevo generacional, en estos momentos que estamos reseñando se hicieron del poder aquellos que son conocidos como los “liberales puros”, que aunque algunos de ellos ya habían participado en la vida pública del país, sobre todo en labores legislativas, lo habían hecho de manera individual; ahora lo hacían como grupo político, como partido político, y eran conscientes de ello; 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*.

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*, ya que aunque fue expedida por el general Juan Álvarez, en su calidad de presidente interino y con fundamento en el Plan de Ayutla-Acapulco, parece que fue

redactada por el ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Benito Juárez.⁹⁶¹ Por Decreto del Congreso Constituyente del 16 de abril de 1856 se aprobó el mencionado ordenamiento.

En primer lugar, diremos que se trataba de una norma legal provisional, ya que como señalaba su artículo primero, se expedía “Entretanto se arregla definitivamente la administración de justicia en la nación”. También comentaremos que abrogaba toda la legislación en la materia expedida por el gobierno santannista, particularmente: *Bases para la Administración de la República, hasta la Promulgación de la Constitución, Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo* y su *Reglamento, Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia* y *Ley para el Arreglo en lo Judicial, Gubernativo y Administrativo en la Negociación de Minería*.⁹⁶² Como en otras leyes similares, no era únicamente orgánica de tribunales, sino también contenía normas procedimentales.

Luego, llama la atención que se plantea una nueva Suprema Corte. Recordemos cómo el 15 de marzo de 1825 se instaló por vez primera la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁹⁶³ 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, ahora integrada con nueve ministros (en vez de los once que se previeron en 1824), cinco suplentes⁹⁶⁴ (que no se previeron en 1824) y se aumentaba de uno a dos fiscales. Los integrantes de esta nueva Corte serían nombrados por el gobierno interino y permanecerían hasta que la Constitución próxima a aprobarse resolviera lo conducente, cuestión a la que volveremos más adelante.

Otra cuestión fundamental fue la creación del Tribunal Superior de Justicia del Distrito, ya que hasta ese momento, quien hacía sus veces era la Suprema Corte de Justicia, como lo había resuelto el Congreso de la Unión en Decreto del 12 de mayo de 1826. Este Tribunal Superior del Distrito se integraría con cinco magistrados y dos fiscales.

⁹⁶¹ Sugerimos la lectura del libro que preparamos con el profesor Víctor Fairén Guillén: *La administración de justicia en México en el siglo XIX*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1993, 549 pp.

⁹⁶² Cfr. nuestro trabajo “El derecho en la dictadura de 1853-1855”, *Medio siglo de la Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, 1991, pp. 877-899.

⁹⁶³ Cfr. nuestro libro *El Poder Judicial Federal en el siglo XIX*, cit..

⁹⁶⁴ Por Decreto del 15 de febrero de 1856 se aumentó a nueve el número de suplentes, y por Decreto del 13 de marzo del mismo año se incrementó el número de suplentes a doce. Por Decreto del 25 de abril de 1856 se crearon además cuatro plazas de ministros supernumerarios, para suplir a los numerarios en sus faltas, tanto temporales como definitivas.

Por último, mencionaremos el tema de los fueros. Como es de todos sabido, uno de los temas torales 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 (ojo, no decimos especializados) también llamados de fuero, los que tuvieron una fuerte presencia en nuestra patria durante la época colonial.⁹⁶⁵ 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, subsistiendo únicamente los relativos a los fueros militar y eclesiástico, y en ocasiones los de minería y comercio. Ahora, con la Ley Juárez se acotaban los fueros militar y eclesiástico, quitándoles la jurisdicción civil y dejando únicamente la penal; asimismo, se extinguió el Tribunal Mercantil.

Sobre este último particular, el arzobispo de México, José Lázaro de la Garza y Ballesteros, el 27 del mismo mes de noviembre (y después el obispo de Michoacán, Clemente de Jesús Munguía) presentó una formal protesta al gobierno nacional por la anterior Ley, particularmente por los artículos 42, 44 y 4o. transitorio; es decir, el fuero eclesiástico en materia civil, a lo cual le contestó el ministro de Justicia, Benito Juárez, señalándole:

S.E. (se refiere al presidente interino) está profundamente convencido de que la ley que ha expedido sobre administración de justicia, en materia alguna toca punto de religion, pues en ella no ha hecho otra cosa que *restablecer en la sociedad la igualdad de derechos y consideraciones*, desnivelada por gracia de los soberanos que, para concederla, consultaron los tiempos y las circunstancias.

A mayor abundamiento, informaba el Ministerio de Justicia, en comunicación del 17 de enero de 1856,⁹⁶⁶ “que algunos eclesiásticos... han predicado y predicán la sedición contra el gobierno... que han convocado á sus feligreses para que en masa se rebelen contra las autoridades constituidas...”.

Aunque no directamente relacionado con lo anterior, juzgamos oportuno mencionar el Decreto del Gobierno nacional, del 31 de marzo del mismo año, en el que se resolvió que los gobernadores de Puebla y Veracruz, junto con el jefe político de Tlaxcala, intervinieran los bienes eclesiásticos de la diócesis de Puebla como sanción al clero poblano por haber fomentado la sublevación encabezada por el general Antonio Haro y Tamariz en

⁹⁶⁵ Cfr. nuestro libro *Los tribunales de la Nueva España. Antología*, México, UNAM, 1980, 367 pp.

⁹⁶⁶ Cfr. Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio, 1877, t. VIII, p. 29.

contra del gobierno recién constituido y con objeto de indemnizar a las víctimas (empezando por el propio gobierno) de dicha sublevación; el obispo de Puebla, Pelagio Antonio Labastida y Dávalos, fue desterrado por el mismo motivo. Este personaje fue muy importante en los años por venir, como tendremos oportunidad de verlo más adelante.

Es importante traer a colación el Decreto del presidente Ignacio Comonfort, del 26 de abril de 1856, que, fiel a su vena liberal, derogó otro dado por López de Santa Anna el 26 de julio de 1854, que a su vez derogaba la Ley del 6 de noviembre de 1833, que suprimía las leyes civiles que imponían cualquier género de coacción para el cumplimiento de los votos monásticos; o sea que dejaba a los religiosos y religiosas en libertad para continuar o no en el claustro y obedecer a sus superiores.

III. EL ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL

Estando trabajando a plenitud el Congreso Constituyente, no deja de llamar la atención que el gobierno se preocupara por emitir un *Estatuto Orgánico Provisional*, como lo hizo el presidente sustituto Ignacio Comonfort el 15 de mayo de 1856; más aún que ese gobierno no era el resultado de un proceso electoral, 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.

De dicho Estatuto nos llaman la atención dos puntos: lo relativo a la minuciosa reglamentación de las cuestiones de nacionalidad y ciudadanía, así como lo relacionado con las garantías individuales. De este último punto, recordemos cómo era una “asignatura pendiente” el tema del desarrollo legislativo de los derechos humanos, aunque por la transitoriedad del Estatuto no se podía dar grandes frutos al respecto.

Relató José María Lafragua, en su calidad de secretario de Gobernación, en la *Exposición sobre el Estatuto Orgánico de la República*,⁹⁶⁷ fechada el 20 de ese mismo mes de mayo, cómo desde el 22 de diciembre de 1855, en el *Programa* administrativo formado por esa dependencia se había ofrecido la publicación de un Estatuto y una Ley de Garantía Individuales, que desde finales del mismo mes de septiembre se había formulado el correspondiente proyecto —recordemos que Lafragua ya había presentado un proyecto de

⁹⁶⁷ Cfr. *El archivo mexicano. Colección de leyes, decretos, circulares y otros documentos*, México, Imp. de Vicente G. Torres, 1856, t. II, pp. 78-94.

ley de garantías individuales ente el Congreso Constituyente de 1847—, pero ante la situación tan complicada que vivía en esos momentos la nación, el Consejo de Ministros no tuvo materialmente tiempo sino para ocuparse de enfrentar los diversos levantamientos; esta situación se prolongó hasta marzo de 1856, cuando se sometió al debate de ese órgano colegiado, el cual concluyó su trabajo el 15 de mayo; aunque ya estaba trabajando el Congreso Constituyente, no se sabía cuándo terminaría su labor. El propio Lafragua señaló para la redacción del mismo Estatuto que se inspiró en la Constitución de 1824 y en las Bases Orgánicas de 1843. Como señalamos antes, el Estatuto llevaba como fecha de promulgación el 15 de mayo, aunque no fue publicado hasta el día 25.

El 4 de junio de 1856, los diputados constituyentes Escudero, Llano y otros, presentaron una propuesta para anular el Estatuto Provisional, al considerar que reconocía menos derechos que las Bases Orgánicas y que era contrario a varios puntos del Plan de Ayutla, que consideraban como la ley suprema del país; después de un debate se acordó enviarlo a una comisión especial para que lo revisara, pero la Comisión nunca presentó el dictamen correspondiente, y por lo tanto rigió el Estatuto hasta la promulgación de la Constitución definitiva.

IV. LA LEY LERDO

Llegamos a otro de los postulados fundamentales del liberalismo mexicano: el relativo a los bienes de manos muertas. Dice el *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense* de Joaquín Escriche, con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel:⁹⁶⁸ “MANOS MUERTAS. Los poseedores de bienes en quienes se perpetúa el dominio de ellos por no poder enagenarlos ó venderlos. De esta clase son las comunidades y mayorazgos”.

Dicho en otras palabras, los bienes en manos muertas eran aquellos pertenecientes a las comunidades (civiles y eclesiásticas), que por tal motivo salían del comercio (en México ya no existían mayorazgos). Ello acarreaba, de acuerdo con el pensamiento liberal, un doble problema: la existencia de un patrimonio inmobiliario, al parecer de grandes dimensiones, producto de donaciones resultantes de la religiosidad de los individuos, particularmente en la época virreinal, que no podía ser enajenado —pasaba a manos muertas—, y por ello frenaba el desarrollo económico del país, junto con el

⁹⁶⁸ Edición facsimilar tomada de la de 1837, con estudio introductorio de María del Refugio González, México, UNAM, 1993, p. 416.

hecho de que por ese motivo las comunidades religiosas se habían convertido en una fuerza política, económica y social capaz de enfrentar al Estado, y por ende un serio obstáculo al proyecto de secularización de la sociedad. Aparte, otro aspecto no menos importante: 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.⁹⁶⁹

En otra oportunidad nos hemos ocupado con más detenimiento del tema de los bienes de manos muertas y de los intentos de desamortización y expropiación de bienes eclesiásticos en el siglo XIX,⁹⁷⁰ por lo cual no insistiremos más en esta ocasión; solamente queremos destacar que en la prerreforma liberal de Gómez Farías (1833-1834) prácticamente no se abordó el tema de los bienes de la Iglesia (las preocupaciones de estos primeros liberales iban por otros derroteros); posteriormente hubo algunos intentos, sobre todo de gobiernos conservadores, por empezar a controlar tales patrimonios inmobiliarios; la intentona más seria en este sentido, anterior a 1856, fue que a propuesta del vicepresidente Gómez Farías, analizada en el anterior capítulo, el 11 de enero de 1847 se expidió una *Ley que autoriza al gobierno para proporcionarse hasta quince millones de pesos, con hipoteca ó venta de los bienes de manos muertas*, con el fin de sostener la guerra con los Estados Unidos, la cual fue completada por el reglamento correspondiente, del 15 del mismo mes; el 4 de febrero se promulgó la *Ley que establece una Junta de Hacienda para la realización de bienes eclesiásticos*, intento que no se llevó a cabo, pues para finales de marzo de 1847 (cuando asumió la presidencia de la República el general López de Santa Anna, o sea, la dejó Gómez Farías), el Congreso, por Ley del 28 de marzo, implícitamente derogó la mencionada Ley del 11 de enero del mismo año, lo que hizo expreso el presidente en Decreto del 29 de mismo mes de marzo.

Así llegamos al 25 de junio de 1856, en que el presidente sustituto, Ignacio Comonfort, con fundamento en el Plan de Ayutla-Acapulco, promulgó el *Decreto del Gobierno sobre Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas que Admistraren 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.⁹⁷¹ La

⁹⁶⁹ Cfr. Martínez de Codes, Rosa María, *Los bienes nacionales de origen religioso en México (1833-2004)*, México, UNAM, 2007, p. 88.

⁹⁷⁰ Cfr. *Los bienes eclesiásticos en la historia constitucional de México*, México, UNAM, 2000, 104 pp.

⁹⁷¹ Por Decreto del 28 de junio de 1856, el Congreso Constituyente ratificó el Decreto del Ejecutivo mencionado. El 30 de julio siguiente se expidió el correspondiente reglamento, y

exposición de motivos del Decreto era muy sencilla: “Uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación, es la falta de movimiento ó libre circulacion de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública”.

¿Qué se debería entender por “corporaciones civiles y eclesiásticas”? Nos lo responde el artículo tres del Decreto: comunidades religiosas, tanto de hombres como mujeres (lo que generalmente se conoce como “órdenes religiosos”), cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tuvieran el carácter de perpetua o indefinida.

Es importante destacar que no se trataba de expropiación o nacionalización, sino de sacar los bienes raíces de mano muerta; 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, en el valor equivalente al alquiler anual o canon anual del censo enfiteútico, entendido que éste correspondía al seis por ciento del valor total de la finca (un ejemplo: si por arrendar una finca se pagaban 100 pesos anuales, se entendería que la misma costaría 1,666.66 pesos). Ahora bien, si en ese momento no estaba arrendada la finca y no se hubiera vendido, se procedería a subastarla en pública almoneda.

En efecto, si una finca no estuviera arrendada o dada en censo enfiteútico, o al arrendador o al censuario no les interesara, se podía vender directamente por la corporación, aunque hubo casos de simulación en que algunos testaferros se prestaron a ello; por ello se tuvieron que declarar nulas las cláusulas que obligaban a los adquirentes a devolver las fincas a la corporación vendedora.

Evidentemente, el artículo 25 de la Ley Lerdo 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, que a continuación se mencionan.

No deberían desamortizarse los edificios destinados al servicio de las corporaciones, como conventos, palacios episcopales, palacios municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados, correccionales, casas de beneficencia, casas curales o del capellán; tratándose de bienes municipales, se exceptuaban también los edificios, los ejidos y los terrenos destinados al servicio público de la población.

posteriormente se expidieron varias normas aclarando o precisando el contenido de la Ley de Desamortización.

Respecto a los bienes de comunidades indígenas, éstos también se desamortizaron; en caso de no estar arrendados —ya que en esa circunstancia el arrendatario tenía prioridad— deberían repartirse entre los miembros de una comunidad, lo mismo que tratándose de los excedentes de los fundos legales de los municipios (los llamados “propios”).

El problema fue que de acuerdo con el derecho común de esa época, al no establecerse con precisión la entrada en vigencia automática en todo el territorio nacional, se tenía que aplicar la entrada en vigencia sucesiva, que se iba ampliando un día por cada cinco leguas⁹⁷² (luego se señalaron veinte kilómetros), lo que provocó que muchas corporaciones tomaran providencias antes que llegara el término legal de entrada en vigencia, y cambiaron de propietario sus fincas a favor de un prestanombre o testafierro.

Nos informa Jacqueline Covo⁹⁷³ “que los liberales supieron, en general, aprovechar la oportunidad que se les brindaba para redondear su patrimonio”, y da unos ejemplos, fundamentándose en la *Memoria* que presentó Miguel Lerdo de Tejada como secretario de Hacienda Pública en 1857. El propio don Miguel adquirió bienes que habían pertenecido al Hospital de Jesús por \$33,333.33; José María Iglesias se hizo de bienes del Colegio de Tlatelolco por \$24,300.00; José María Lafragua invirtió \$9,983.35; Comonfort \$22,500.00; Vicente García Torres \$81, 618.00; Manuel Payno por \$89,150.00; Francisco Schiafino por \$331,877.00; Ignacio Ramírez \$1,541.62; Benito Juárez compró una casa que había pertenecido al convento de la Concepción en Oaxaca por \$3,200.00, y así continúa la lista, que no reproducimos para no cansar al lector.

V. LAS PRIMERAS LEYES DEL REGISTRO CIVIL Y DE CEMENTERIOS

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* y tres días después la *Ley para el Establecimiento y Uso de los Cementerios*.⁹⁷⁴

⁹⁷² Cfr. Montiel y Duarte, Isidro, *Tratado de las leyes y su aplicación que con arreglo al Código Civil del Distrito federal y de la Baja-California compuso...*, México, José María Sandoval, Impresor, 1877, p. 121.

⁹⁷³ Cfr. *Las ideas de la Reforma en México 1855-1861*, trad. María Francisca Mourier-Martínez, México, UNAM, 1983, pp. 428 y 429.

⁹⁷⁴ Juan Alberto Carbajal apunta como autor de estas leyes al secretario de Gobernación, José María Lafragua. Cfr. *La consolidación de México como nación. Benito Juárez, la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma*, México, Porrúa, 2006, pp. 44 y 75.

Como hemos venido señalando, el proyecto de secularización de la sociedad del liberalismo mexicano tenía como eje central llevar a plenitud el derecho fundamental de libertad religiosa, y de ahí se desprendían una serie de postulados, que venían a constituir el programa del Partido Liberal Mexicano.

Para principios de 1857 ya habían quedado muy atrás los años en que se buscaba el reconocimiento u otorgamiento del Patronato Nacional, la incipiente y acotada libertad de cultos, constreñir y controlar los bienes eclesiásticos; no, en ese momento se trataba de llevar a sus últimas consecuencias la reforma liberal, como lo vimos con las leyes de Administración de Justicia (Juárez) y Desamortización (Lerdo). Ahora vamos a ver dos pasos más en este proyecto liberal, con los ordenamientos que nos toca analizar brevemente en este parágrafo.

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 registro donde hubiera parroquia, salvo en el Distrito Federal, que respondía al criterio de división por cuarteles; el único matrimonio reconocido era el canónico (salvo el de los extranjeros, que se regía por su derecho nacional), y lo más notable: lo relativo al registro de ordenaciones sacerdotales y votos religiosos, que con una vena muy regalista venía a reglamentar muchos aspectos de esas instituciones netamente eclesiásticas.

En primer lugar, diremos que el registro civil, cuyas oficinas estarían a cargo de los prefectos y subprefectos, pero ejercido por unos funcionarios denominados “oficiales del estado 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.

Para la primera inscripción, los gobernadores de los estados y del Distrito y los jefes políticos de los territorios abrirían padrones en un término que no pasara de tres meses, en los cuales se asentarían con toda escrupulosidad el origen, la vecindad, el sexo, la edad, el estado y la profesión de los individuos. Estos padrones se formarían por orden alfabético, e impresos se conservarían en todas las oficinas públicas, para identificar a las personas.

Habría cinco libros: nacimientos, matrimonios, adopciones y arrogaciones,⁹⁷⁵ ordenaciones sacerdotales y votos religiosos y defunciones; junto con ellos habría otros cinco libros que contenían el extracto de los anteriores para prevenir el caso de extravío. Junto con estos cinco libros habría otros dos más, uno que contenía los padrones antes aludidos y otro para registrar la población flotante. Estos libros serían anuales.

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 existente 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 encontramos varias cosas interesantes: en primer lugar, el registro de defunciones, independientemente del que correspondería al registro del estado civil, éste era más minucioso (se decía “como parte de los registros de policía”), y tenía dos funciones: consignar fehacientemente las circunstancias del óbito y para fines estadísticos. En el primer caso era importante tratándose de muertes violentas o epidemias, para los efectos policíacos o de salud pública.

Otro aspecto importante era todo lo relativo al manejo de cadáveres y restos humanos, que los avances científicos de la época exigían, así como el diseño de nuevos cementerios.

La propiedad de cementerios, panteones y camposantos dejaba de ser exclusiva de las instituciones eclesiásticas. A partir de entonces habría panteones municipales (que junto con el agente municipal que los administrara tendrían un capellán) o privados y de corporaciones; se prevenían los cementerios para extranjeros de religión no católica.

Por supuesto, este Decreto representó un avance en materia de secularización; sin embargo, como señalamos antes, habrá que esperarse a la Ley de Secularización de Cementerios y Panteones promulgada por el presidente Benito Juárez en Veracruz el 31 de julio de 1859, que más adelante veremos, para considerar que triunfaron plenamente las ideas liberales en esta materia.

⁹⁷⁵ Arcaísmo cuyo significado veremos más adelante.