

ESTUDIOS

SERIE

81

JURÍDICOS

NÚMERO

La Constitución Política de
la República Mexicana de 1857
y las Leyes de Reforma

Fernando Serrano Migallón



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESTUDIOS

SERIE

81

NÚMERO

JURÍDICOS

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857 y las Leyes de Reforma

FERNANDO SERRANO MIGALLÓN



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
México 2015

COLECCIÓN DE LECTURAS JURÍDICAS

Serie
Estudios Jurídicos
Número 81

Edición: Claudio Vázquez Pacheco y Andrea Lemus Rodríguez.

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857 y las Leyes de Reforma

Fernando Serrano Migallón

Primera edición: 20 de diciembre de 2015

© D.R Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, México, D. F.

FACULTAD DE DERECHO

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de su legítimo titular de derechos.

ISBN (Serie Estudios Jurídicos): 970-32-0140-7

ISBN (núm.81): 978-607-02-7528-9

Impreso y hecho en México.

La Constitución Política de la República
Mexicana de 1857 y las Leyes de Reforma

La Constitución de 1857 fue un gran pacto político cuyo influjo marcó la historia nacional, por lo que se le ha señalado como uno de los más grandes proyectos que la nación mexicana se ha planteado y como la constitución más republicana y la más democrática que el país ha tenido.¹ En ella se lograron conjuntar consensos tanto de liberales como de conservadores que definieron muchos de los elementos que hasta la fecha han logrado trascender gobiernos, momentos históricos y actores políticos. Estos puntos de encuentro condensaron los ideales de las revoluciones que forman parte de la ola política conocida como modernidad y que privilegian tanto las libertades como el control que la sociedad debe tener sobre el gobierno. Sin embargo, como señalara Daniel Cosío Villegas, el contar con ciertos consensos no impidió que este texto fundamental pasara, quizás como ningún otro, por altos y bajos marcadísimos en su prestigio popular y en la fe que en él pusieron los gobernantes a quienes tocó usarlo. No debe olvidarse que la Constitución de 1857 “nació sin que nadie creyera en ella: el liberal moderado, porque el jacobinismo la había manchado; el liberal puro, por su fondo medroso. Detestada y combatida pugnazmente por la Iglesia católica y el partido conservador, recién nacida la empuñó Ignacio Comonfort, quien estaba seguro de que con ella se hundiría cualquier gobierno y el país entero”. Pero a pesar de esta orfandad, o más seguramente por

¹ Véase el estudio introductorio que Ambrosio Velasco Gómez hace a *La Constitución de 1857. Historia y legado*, México, UNAM-Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008.

ella, su prestigio se fue consolidando a través de la historia.² Hoy, la Constitución de 1857 no puede sino recordarse como uno de los más grandes proyectos de nación que existen en la historia constitucional de México como país independiente y como el texto constitucional que sirvió como piedra angular de muchos de los acontecimientos que han delineado nuestra estructura constitucional.

Los antecedentes del Constituyente

El contexto que precedió la integración del Constituyente de 1856-1857 estuvo marcado por acontecimientos que determinaron la necesidad, en los primeros años de la segunda mitad del siglo XIX, de concebir un nuevo texto constitucional. Después de jurada y promulgada el Acta Constitutiva y de Reformas en 1847, la amenaza estadounidense que se había mantenido latente en el país, continuó. En agosto de ese año, los hombres que habían desembarcado en Veracruz comandados por Winfield Scott se dirigieron a la Ciudad de México. En su camino a la capital, Scott fue cosechando victorias que hicieron que Santa Anna, para fortalecer la ciudad, aceptara un armisticio que duraría sólo pocos días. Una vez reiniciadas las hostilidades, el 8 de septiembre se sufrieron derrotas en Casa Mata y Molino del Rey, y el día 13, después de una heroica resistencia, caería el Castillo de Chapultepec. Un día después, el ejército estadounidense inició la ocupación de la capital y la bandera de los invasores ondearía en Palacio Nacional. El 15 de septiembre Santa Anna renunció a la presidencia, que quedó en manos de Manuel de la Peña y Peña quien, ante la situación que se vivía en la Ciudad de México, se trasladó a Querétaro, desde donde intentó reorganizar el gobierno.³

² Daniel Cosío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, 2ª ed., FCE-Clío-El Colegio Nacional, México, 2007, p. 47.

³ Al respecto véase Escalante Gonzalbo, *et al.*, *Nueva historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 11ª reimpresión, 2014, pp. 166 ss.

Pero a la inestabilidad provocada por la invasión norteamericana se sumaban también otros problemas. En Yucatán, por ejemplo, se desató la “guerra de castas”, levantamiento indígena en que los nativos mayas del sur y oriente de Yucatán se rebelaron ante la población (principalmente de criollos y mestizos) establecida en la parte occidental de la Península.⁴ En consecuencia, Yucatán, que se había declarado neutral para prevenir el bloqueo de sus puertos, estaba dispuesto a anexarse a España o a los Estados Unidos para sortear los problemas que enfrentaba. Esto, aunado a otras insurrecciones y ataques que se presentaban en el país, hicieron que las condiciones que se vivían en el país fueran muy adversas. En este escenario, la ambición de los Estados Unidos fue mayor, por lo que en México se buscó negociar la paz para evitar un desenlace del conflicto de consecuencias mayores. Por ello el 2 de febrero de 1848 se firmaron los Tratados de la Villa de Guadalupe, mediante los cuales, además de la anexión del territorio de Texas, los Estados Unidos se apoderaron de California y Nuevo México, así como de partes importantes de Sonora, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas. Con la firma de estos Tratados, se terminó el conflicto con los Estados Unidos, lo que dio un respiro al gobierno mexicano.

El 3 de junio Manuel de la Peña dejó la presidencia a José Joaquín de Herrera, quien gobernó hasta el 15 de enero de 1851; sin embargo, la inestabilidad persistía en el país y, debido a ello, tanto liberales como conservadores se propusieron posicionarse de mejor manera para concretar el proyecto de Nación que perseguía cada grupo. De esta forma, los ataques de los conservadores al proyecto liberal comenzaron a presentarse desde diversos frentes. En el Senado, que estaba integrado por una minoría de conservadores destacados, muchas veces prevalecían los ideales de esta tendencia ante la

⁴ Este acontecimiento tuvo como saldo más de un cuarto de millón de muertos y fue fundamental en los destinos del país. Nelson Reed, *La guerra de castas de Yucatán*, México, Ediciones Era, 1971, p. 131.

tibieza de cierto número de personas que apoyaban al gobierno, pero las manifestaciones en este sentido no se presentaban sólo al interior de las instituciones sino también en otros ámbitos. Lucas Alamán, por ejemplo, en un editorial de *El Universal*, diario que retomaba el ideario del periódico monárquico *El tiempo*, defendía con orgullo el calificativo de conservador con el que se le señalaba, indicando que si a él y a quienes compartían sus ideas se les llamaba de esa forma era porque querían *conservar* la vida que le quedaba a la sociedad que los liberales habían herido de muerte después de despojar a la patria de su nacionalidad, de sus virtudes, de sus riquezas, de su valor, de su fuerza y de sus esperanzas.⁵

En 1851, después de concluido el periodo de José Joaquín de Herrera, llegó al poder el general Mariano Arista, para quien fue difícil gobernar debido a los conflictos por los que atravesaba la Nación Mexicana. Además de los problemas en Yucatán, surgieron levantamientos en la Huasteca y en el Istmo de Tehuantepec; en la Sierra Gorda existían también problemas como consecuencia del levantamiento de grupos que exigían tierras y justicia; en el norte del país las tribus de Estados Unidos penetraban cada vez en mayor medida en territorio mexicano, y los filibusteros asediaban Sonora y Baja California. Bajo estas circunstancias, Arista no consiguió mantener un equilibrio entre liberales y conservadores para lograr la conciliación que permitiera alcanzar la estabilidad que necesitaba. Incluso en 1852 se rebelaron los coroneles Blancarte y Bahamonde en contra de los gobernadores de Jalisco y Michoacán, al tiempo que exigían la destitución de Arista y que se llamara a Santa Anna. Otro de los levantamientos que se dieron en aquella época tuvo lugar en Guadalajara, cuando diversos sectores conservadores de la sociedad (terratenientes, comerciantes y clérigos), a través del Plan

⁵ El editorial es del día 8 de enero de 1850. Sobre este periodo en la historia del país véase Vázquez Vera, Josefina Zoraida, *Dos décadas de desilusiones. En busca de una fórmula adecuada de gobierno (1832-1854)*, México, El Colegio de México-Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora, 2009.

del Hospicio del 20 de octubre de 1852. Conforme a este plan la nación se constituiría bajo el federalismo y Santa Anna sería invitado a regresar al país.⁶ En dicho Plan se establecía que cesarían en el ejercicio de sus funciones por voluntad de la Nación todos los poderes públicos que hubieren desmerecido la confianza pública y que se organizaría un poder ejecutivo depositado en una persona que, mientras se nombrara presidente interino, restablecería el orden y la justicia en la República, afianzaría las instituciones, garantizaría la independencia y atendería la seguridad de los Estados fronterizos.

Asimismo, el Plan del Hospicio establecía que al ocupar la capital las fuerzas nacionales, se convocaría a los treinta días un Congreso extraordinario, compuesto de dos diputados por estado, que serían nombrados conforme a la ley que había servido para elegir el Congreso de 1842. Este Congreso elegiría al presidente interino; llevaría a cabo las reformas de la Constitución que dieran al gobierno general responsabilidad, poder conciliable con la soberanía e independencia de los estados en la administración interior; crearía y organizaría el Erario de la Nación; arreglaría el comercio interior y exterior por medio de moderados aranceles; se encargaría de la defensa de los estados fronterizos contra las invasiones de los bárbaros; arreglaría las elecciones, de manera que se nulificara el aspirantismo que tantos males había originado a la República; formaría la planta general de una administración económica; reorganizaría el ejército excluyendo la guardia nacional, y daría una ley de amnistía para todos los delitos políticos.

Estos pronunciamientos orillaron a Arista a dejar la presidencia con lo que, por ministerio de ley, Juan B. Ceballos, Presidente de la Suprema Corte, asumió el cargo. Ceballos disolvió el Congreso cuando éste pretendió enjuiciarlo por haber hecho la propuesta para que convocara a un constituyente extraordinario. Poco tiem-

⁶ José C. Valdés, *Orígenes de la República Mexicana. La aurora constitucional*, México, UNAM, 1994, p. 510.

po después Ceballos renunció y en su lugar se designó al General Lombardini como encargado del Poder Ejecutivo, con lo que se comenzaron a dar pasos para preparar el regreso de Santa Anna. De hecho, mientras Lombardini encabezaba el Gobierno, Lucas Alamán escribió una carta en la que se establecían los principios que deberían fundar el proyecto que enarbolaban los conservadores; este documento fue secundado por el propio Lombardini y posteriormente se organizaron las condiciones electorales para que Santa Anna regresara a México.

A su regreso a Veracruz, Santa Anna determinó que se arroparía entre los conservadores, por lo que Lucas Alamán, buscando organizar la dictadura (que para aquel tiempo era considerada por algunos como la única vía para terminar con el descontrol que prevalecía) redactó las *Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución* de 22 de abril de 1853. Estas Bases impusieron de facto un gobierno centralista y dictatorial a través de una serie de disposiciones cuyo fin era permitir gobernar a Santa Anna sin contrapesos⁷. En ellas se establecía para el despacho de los negocios de la Nación la existencia de cinco Secretarías de Estado (Relaciones Exteriores; Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra y Marina; y Hacienda), así como el nombramiento de un Procurador General de la Nación que atendería los negocios contenciosos que versaran sobre los intereses del país. Además, se disponía en el plan que las plantas y reglamentos de las secretarías de despacho, de la contaduría mayor, de la Tesorería general y de las demás oficinas, serían revisadas para hacer en ellas las variaciones y mejoras que resultaran convenientes.

Otro aspecto importante de las Bases para la Administración de la República era que en ellas se determinaba el establecimiento de un Consejo de Estado que estaría conformado por veintiún personas.

⁷ Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, 24ª ed., México, Porrúa, 2005, pp. 480-481.

Este cuerpo colegiado se distribuiría en cinco secciones, correspondiente a cada una de las Secretarías de Estado, las cuales evacuarían por sí todos los dictámenes que se les pidieran en los ramos respectivos, como consejo particular de cada ministerio; reuniéndose todas las secciones para formar el consejo pleno cuando se tuvieran que discutir en él los puntos que a juicio del gobierno lo requirieran por su gravedad e importancia o por ser de aquellos en que el gobierno tuviera que proceder de acuerdo con el Consejo.

A efecto de quitar las cortapisas al gobierno de Santa Anna, las Bases establecían también que para poder reorganizar todos los ramos de la administración pública, entrarían en receso las legislaturas u otras autoridades que desempeñaran funciones legislativas en los estados y territorios. Asimismo, se formaría y publicaría un reglamento para la manera en que los gobernadores deberían ejercer sus funciones hasta la publicación de la Constitución.

Las Bases para la Administración de la República fueron firmadas por Antonio López de Santa Anna, Lucas Alamán, Teodosio Lares, José María Tornel y Antonio Haro y Tamariz.

Bajo el auspicio de las directrices señaladas en las Bases, Santa Anna comenzó un gobierno caracterizado por la ocurrencia, la irracionalidad y el atropello a los derechos. César Navarro describe esta situación de la siguiente forma:

La administración santanista se propuso eliminar la presencia de la corriente liberal, ordenando el destierro de varios de sus principales dirigentes por considerar que representaban una amenaza para el régimen. Asimismo, puso límites a la libertad de prensa y restringió el libre tránsito por el territorio mexicano. Las finanzas públicas se centralizaron y los efectivos del ejército crecieron desmesuradamente. La tradicionalidad dictatorial llegó a niveles extremos: impuso contribuciones absurdas (pago de impuestos por cocheras, luces exteriores, balcones y la posesión de animales domésticos, entre otros), se hizo llamar “su Alteza Serenísima” y se arrogó el derecho de

nombrar a su sucesor. Finalmente terminó vendiendo el territorio de la Mesilla a los Estados Unidos en 10 millones de pesos.⁸

A esta forma tan peculiar mediante la cual Antonio López de Santa Anna pretendía “reorganizar” a la sociedad, se sumó el hecho de que, ante el fracaso que tuvo en su búsqueda por reimplantar la monarquía, Santa Anna se propusiera disminuir al sistema federal a través de una serie de decretos que buscaban regresar al centralismo. Así se expidió un Decreto que reglamentaba las funciones de los gobernadores, convirtiéndolos en meros delegados del poder central, pues su actuación quedaba sujeta a las resoluciones del gobierno supremo. Además, a través de estos instrumentos jurídicos, también se centralizaron las rentas públicas y se ordenó que se suprimiera la denominación de “Estados” para las entidades territoriales, usada en el texto constitucional de 1824.

Las medidas adoptadas por Santa Anna dieron origen a incomodidades y descontento por parte de diversos sectores sociales, pues después de la muerte de Alamán y de Tornel, ocurridas respectivamente el 2 de junio y el 11 de septiembre de 53, Santa Anna perdió gran parte de la orientación y el control con los que contaba. Esto agudizó la preocupación de un grupo de militares inconformes con la actuación del gobierno que se levantaron contra Santa Anna. A este movimiento se unieron algunos liberales y el 1o. de marzo de 1854 el coronel Florencio Villareal, proclamó el Plan de Ayutla.⁹

Este Plan tiene su origen en la Revolución del mismo nombre que es memorable por cuanto abrió la posibilidad de que los liberales, desde el poder establecieran un programa de transformación nacional, pero además, porque fue el primero de los movimientos nacionales de la vida independiente en el que puede identificarse

⁸ Véase el estudio introductorio de César Navarro Gallegos a la obra *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana*, Ed. facsimilar, t. II, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, p. 29.

⁹ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.* nota 7, p. 487.

algo parecido al apoyo popular, es decir, un movimiento que se sustentara en demandas que eran compartidas por la sociedad y no sólo por los grupos armados que los promovían:

A juicio del dictador, los grandes propietarios rurales eran aliados naturales del clero, con auxilio del cual podrían explotar mejor a sus jornaleros, quedando reducida de esta suerte la parte del pueblo amante del progreso y capaz de llevar a efecto una revolución regeneradora, a unos cuantos pequeños propietarios y a los abogados, médicos, pequeños comerciantes y artesanos. Había sido ésta, sin duda, la causa por la cual hasta entonces las revoluciones tuvieran siempre su origen en el descontento o ambición de los militares y no podía en consecuencia dejar de parecerse a un ambicioso vulgar como Santa Anna, para quien lo esencial era mantener contento al clero y al ejército, aun cuando se prescindiera de todo progreso político, económico o moral.¹⁰

Es por ello que en los considerandos del Plan se establecía que la permanencia de Antonio López de Santa Anna en el Poder era un amago constante para las libertades públicas, puesto que con el mayor escándalo, bajo su gobierno se habían violado las garantías individuales que se respetaban aún en los países menos civilizados. Además, en dicho documento se reflejaba la preocupación que tenían los mexicanos ante el peligro inminente de ser subyugados por la fuerza del poder absoluto de Santa Anna, quien sólo había vuelto para oprimir y vejar a los pueblos, recargándolos de contribuciones onerosas sin consideración a la pobreza general, empleándose su producto en gastos superfluos y formar una fortuna, como en otra época, de unos cuantos favoritos. También se agregaba que Santa Anna, debiendo conservar la integridad del territorio de la República, había vendido una parte considerable de ella, sacrificando a

¹⁰ Ricardo García Granados, *La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma en México. Estudio histórico-sociológico*, México, Editorial Tipografía Económica, 1906, p. 8.

las personas de la frontera Norte, que en adelante serían extranjeros en su propia patria. Ante éstos y otros señalamientos, en el Plan de Ayutla se sentenciaba que la Nación no podía 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. Por tanto, en su articulado se establecían diversas medidas cuyo fin era terminar con el gobierno de Santa Anna y sentar las bases para un nuevo cambio en la vida institucional del país.

En primer lugar, se señalaba que debían cesar en el ejercicio del poder público Antonio López de Santa Anna y los demás funcionarios que, como él, hubieren desmerecido la confianza de los pueblos o se opusieron al Plan de Ayutla. Además se determinaba que cuando el Plan hubiera sido adoptado por la mayoría de la Nación, el General en Jefe de las fuerzas que lo sostuviera convocaría a un representante por cada estado y territorio, para que reunidos en el lugar que estimara conveniente, eligieran al Presidente Interino de la República, y le sirvieran de Consejo durante el corto periodo de su encargo. Ese Presidente interino, de acuerdo con el Plan, tendría amplias facultades para atender la seguridad de independencia del territorio nacional y los demás ramos de la Administración Pública.

Por otra parte, en los estados en que se hubiera secundado el Plan de Ayutla, se acordaría y promulgaría el Estatuto provisional que debería regir en ellos, sirviendo de base indispensable para cada Estatuto, que la Nación era y sería siempre una, sola, indivisible e independiente. Asimismo, se determinaba que a los quince días de haber entrado en funciones el Presidente Interino, se convocaría a un Congreso extraordinario que se ocuparía exclusivamente de constituir a la Nación bajo la forma de República representativa y popular, así como de revisar los actos del Ejecutivo Provisional que se instaurara.

El Gobierno Interino, de acuerdo con el Plan de Ayutla, se encargaría de conservar y atender al Ejército, pues éste representaba el apoyo del orden y de las garantías sociales. También estaría encarga-

do de proteger la libertad del comercio interior y exterior, expidiendo a la mayor brevedad posible los aranceles que deberían observarse. El Plan señalaba además que cesarían los efectos de las leyes vigentes sobre sorteos y pasaportes, así como la gabela impuesta a los pueblos con el nombre de capitación. Finalmente se consignaba que todo el que se opusiera a lo establecido en este texto o prestara auxilios directos a los poderes que en él se desconocían sería tratado como enemigo de la independencia nacional y se invitaba a los generales Nicolás Bravo, Juan Álvarez y Tomás Moreno para que, al frente de las fuerzas libertadoras que proclamaban el Plan de Ayutla, sostuvieran y llevaran a efecto las reformas administrativas que en él se consignaran, pudiendo hacerle las modificaciones que estimaran convenientes para el bien de la Nación.

Siguiendo este último punto, pocos días después el Plan fue reformado en Acapulco. Las modificaciones fueron menores, pero es conveniente recordar algunas de ellas. En primer lugar, se señalaba expresamente que el Presidente Interino, a pesar de estar investido de amplias facultades para reformar todos los ramos de la Administración Pública, tendría que respetar invariablemente las garantías individuales. En el artículo 4 se hablaba de Departamentos y Territorios en lugar de estados, en lo que se refería a los lugares en que el Plan fuere secundado. Asimismo, se señalaba que el Congreso extraordinario tendría facultades no sólo para revisar los actos del Ejecutivo Provisional, sino también los del gobierno que se encontraba en ese momento en funciones. Con las modificaciones se hacía referencia al Ejército como defensor de la independencia, pero al mismo tiempo se le quitaban a éste el deber de proteger la libertad del comercio interior y exterior, señalándose que al ser el comercio una de las fuentes de la riqueza pública y uno de los más poderosos elementos para los adelantos de las naciones cultas, sería el Gobierno Provisional el que se ocuparía de proporcionarle todas las libertades y franquicias que a su prosperidad fueran necesarias. También se

consignaba que cesarían los efectos de todas las leyes que pugnarán con el sistema republicano y se señalaba que si la mayoría de la Nación juzgaba conveniente que se hicieran modificaciones al Plan, quienes lo suscribían, protestaban acatar en todo tiempo su voluntad soberana.

Este documento constituye un elemento fundamental en la historia nacional, pues como señala Sergio García Ramírez:

Aquí se encuentran, frente a frente, corrientes de remota procedencia. También tienen su destino lejos. En esa confluencia México selecciona. No se equivoca. Ayutla vale porque elige. No decide entre personas, canje de caudillos o de jefes, que pueden ser fungibles. Ni siquiera entre formas de organizarse, por lo pronto: federalismo o centralismo, que fue un punto sensible en el Plan original; por ello —entre otros motivos— reformado diez días más tarde en Acapulco. El plan, con sus antecedentes y sus efectos, es la mejor selección de la República entre los principios encontrados, combativos, que se la estaban disputando.¹¹

Ahora bien, es necesario mencionar que debido a que el coronel Ignacio Comonfort se encontraba en el Puerto de Acapulco, se le invitó para que se encargara del mando de la plaza y encabezara las fuerzas militares. El coronel aceptó y se mostró dispuesto a combatir las tendencias y atisbos monárquicos de la dictadura de Santa Anna. Así empezó la colaboración de Comonfort con la revolución de Ayutla al lado de Juan Álvarez para atacar los problemas que aquejaban a la región. Santa Anna no dio la importancia que debía al levantamiento y creyó que sería fácil derrotarlo, pero con el tiempo las protestas y los movimientos se multiplicaron en diversas partes del país por el descontento de la población ante las medidas que se habían impuesto y que despojaron a un gran número de personas

¹¹ Sergio García Ramírez, “Nota sobre los planes políticos y el Plan de Ayutla”, en *Plan de Ayutla*, México, Procuraduría General de la República, 1990, p. 55.

de sus bienes. Las respuestas de Santa Anna ante esta expansión del movimiento fueron tardías e insuficientes, lo que hizo que el movimiento se volviera incontenible. Esto obligó a Santa Anna a abandonar el poder definitivamente el 9 de agosto de 1855.

Sin embargo, después del levantamiento de Ayutla se vivieron episodios de inestabilidad ante la oposición que se dio entre grupos rivales. Comonfort trató de poner fin a estas divergencias y evitó que la revolución se desmembrara, consiguiendo imponer el orden a través de la adhesión de personajes como Manuel Doblado y de Antonio Haro y Tamariz, a quienes les aseguró la posibilidad de participar en la obra constituyente que se proyectaba. Otro de los grandes logros de Comonfort fue el hecho de conseguir que los militares santanistas se pronunciaran a favor de la revolución de Ayutla, con lo que se hacía menos probable algún intento de conspiración por parte de la milicia.

De esta manera se dio paso a la integración de la Junta mediante la cual se designaría al presidente interino y la del gabinete para asesorarlo. Comonfort propuso para la Junta a personajes importantes del grupo de los puros y de los moderados, pero Álvarez se adelantó al proponer una lista en la que los primeros prevalecían. Gracias a la decisión de Juan Álvarez, la directiva estuvo conformada por Valentín Gómez Farías, Melchor Ocampo, Benito Juárez, Francisco de P. Cendejas, Diego Álvarez y Joaquín Moreno, todos considerados como pertenecientes al bando de los puros.¹²

Con una diferencia de seis votos, Juan Álvarez resultó electo presidente interino en Cuernavaca donde, a pesar de los intentos de Comonfort por lograr un gabinete en el que estuvieran representados ambos grupos, nombró como secretario de Relaciones a Melchor Ocampo, a Benito Juárez como secretario de Justicia, a Ponciano Arriaga como encargado de la Secretaría de Gobernación y a Ignacio Comonfort como secretario de Guerra. Álvarez fue reconocido en

¹² Felipe Tena Ramírez, *op. cit.* nota 7, p. 490.

casi toda la República y durante su mandato, antes de emprender su camino a la Ciudad de México, convocó al Congreso extraordinario el día 16 de octubre de 1855.

El 14 de noviembre de ese año el general Juan Álvarez llegó a la Ciudad de México después de un breve periodo de gobierno en Cuernavaca; sin embargo, la oposición de los moderados, la clase de vida totalmente nueva para él y su avanzada edad, aunadas a otras circunstancias, lo hicieron dejar el mando en manos de Ignacio Comonfort, quien fue nombrado presidente sustituto el 11 de diciembre de 1855.

Sin embargo, a pesar de la brevedad del mandato de Álvarez, existieron circunstancias que hicieron de ese tiempo un periodo fundamental en la historia del país. Como ya se dijo, entre los secretarios nombrados por Álvarez se encontraba Benito Juárez, quien por sus ideas liberales había sido objeto de la represión del gobierno santanista. Juárez, bajo el gobierno de Álvarez, comenzó la tarea reformadora que más tarde se concretaría a través de una serie de cambios fundamentales en el sistema jurídico e institucional del país. Un instrumento jurídico de gran importancia en esa dirección fue la Ley de administración de justicia orgánica de los Tribunales de la Federación de 23 de noviembre de 1855.

En esa ley, se establecía la forma en que se arreglaría la administración de justicia en la Nación, señalando la integración y organización de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Marcial, el Tribunal Superior del Distrito, los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y los Juzgados de Primera Instancia en el Distrito y Territorios. En la ley se señalaba que la Corte Suprema se dividiría en tres salas. La primera, que era unitaria, conocería de todo negocio que le correspondiera a ese órgano jurisdiccional en primera instancia. La segunda, compuesta por tres ministros, conocería de todo negocio que debiera verse en segunda instancia, y la tercera, compuesta por cinco integrantes, conocería en grado de revista de todo negocio que según las leyes, se admitiera. Se señalaba también que existirían cinco

ministros suplentes que deberían tener las mismas cualidades de los propietarios, además de residir en la capital de la República, y que las faltas de los ministros se cubrirían llamando primero al fiscal que no hubiere pedido en el negocio o, en su defecto, a los ministros suplentes.

Además, a través de esa ley se suprimían los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares. No obstante lo anterior, los tribunales eclesiásticos cesarían de conocer de los negocios civiles, pero continuarían conociendo de los delitos comunes de individuos de su fuero. Por su parte, los tribunales militares cesarían también de conocer de los negocios civiles, y conocerían únicamente de los delitos puramente militares o mixtos de los individuos sujetos al fuero de guerra. Asimismo, la ley suprimía las auditorías de guerra de las comandancias generales y establecía que el fuero eclesiástico en los delitos comunes sería renunciable.

La ley establecía también que el fuero eclesiástico en los delitos comunes era renunciable y que los jueces del fuero común conocerían de los negocios de comercio y de minería, sujetándose a las ordenanzas y leyes peculiares de cada ramo. Si bien es cierto que, objetivamente, estas medidas no fueron tan radicales pues permitían que los tribunales eclesiásticos continuaran conociendo de los delitos comunes que pertenecieran a su fuero, los conservadores se sintieron fuertemente atacados por las medidas legislativas implantadas. El clero y el ala conservadora, por tanto, empezaron a criticar duramente los cambios y se encendió entonces un ánimo de animadversión y enfrentamientos entre estos grupos y los liberales.

También en 1855, pero bajo el gobierno de Comonfort, se expidió la llamada Ley Lafragua, (Decreto del Gobierno sobre libertad de imprenta) que estableció la libertad de imprenta al prohibir que las personas pudieran ser molestadas por sus opiniones y proscribiendo toda clase de censura; sin embargo la ley fue considerada por muchos moderada en exceso pues en ella también se estableció el no abuso de la libertad de imprenta y se impusieron límites en lo que se refería a la materia religiosa y gubernamental.

En ese contexto Comonfort expidió el 15 de mayo de 1856 el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana que sería un anticipo de la Constitución que se promulgaría al año siguiente; sin embargo, el Estatuto no contaría con el apoyo de los puros, pues este grupo consideraba que su contenido propendía de alguna forma al centralismo.¹³ Y es que el Estatuto contemplaba, por ejemplo, que los gobernadores de los Estados y Distrito, así como los jefes políticos de los Territorios, serían nombrados por el Presidente de la República (artículo 114). El Estatuto Orgánico señalaba quiénes eran los habitantes de la República (todos los que estaban en puntos que ella reconocía de su territorio) y establecían diversas obligaciones y derechos civiles para ellos, cuyo ejercicio era independiente de la calidad de ciudadano. En consecuencia, a excepción de los casos en que se exigiera dicha calidad, todos los habitantes de la República gozarían de los derechos civiles conforme a las leyes y de las garantías que se declararan por el Estatuto; sin embargo, bajo el principio de reciprocidad, los extranjeros no disfrutarían en México de los derechos y garantías que no se concedieran, conforme a los tratados, a los mexicanos en las naciones a que aquéllos pertenecieran (artículos 3, 4 y 5).

El Estatuto determinaba quiénes eran mexicanos y la forma de adquirir la nacionalidad mexicana. Asimismo, señalaba que todo mexicano, por nacimiento o por naturalización que hubiere llegado a la edad de dieciocho años, que tuviere un modo honesto de vivir

¹³ El Estatuto Orgánico “se despachó con fundamento en el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, por acuerdo de consejo de ministros, integrándose con 125 disposiciones que derogaron expresamente las normas de los estados y territorios en lo que se [le] opusieren”. Juan Fidel Zorrilla, “Contexto histórico constitucional del Estatuto Orgánico de 1856”, en *Congreso internacional sobre el 75 aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana-Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, 1993, p. 529.

y que no hubiere sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante, sería considerado ciudadano de la República (artículo 22). Quienes tuvieran esta calidad, de conformidad con el artículo 23 del Estatuto, tendrían el derecho de petición, de reunión y de ser nombrados para los empleos o cargos públicos de cualquier clase, así como de votar en las elecciones populares.

Este documento se caracterizaba también por contener un amplio catálogo de derechos de libertad, seguridad, propiedad e igualdad, que corresponderían a todos los habitantes de la República y obligarían a todas las autoridades que existían en ella (artículo 77). Únicamente quedaría sometido a lo que dispusieran las leyes comunes generales el modo de proceder contra los militares en los delitos cometidos en el servicio militar, así como las reglas a que hubieren de someterse la entrada y permanencia de los extranjeros en el país, y el derecho de éstos para el ejercicio de las profesiones y giros.

El Estatuto establecía asimismo una repartición de competencias en la que todas las facultades que no se señalaran expresamente en su texto a los gobiernos de los estados y Territorios, serían ejercidas de manera residual por el Presidente de la República. Se determinaba de esta forma un sistema distinto al establecido por la Constitución de los Estados Unidos de América, en el que la competencia residual correspondía a los estados, y que sería adoptado en la Constitución de 1857.

El Estatuto Orgánico, como ya se mencionó, no contó con el apoyo de los puros y, de hecho, la comisión encargada de revisarlo nunca emitió dictamen al respecto; sin embargo, al menos de manera teórica, tuvo vigencia hasta la promulgación de la Constitución de 1857.

Otro de los avances jurídicos trascendentes en aquella época fue la Ley Lerdo de 25 de junio de 1856 sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles

o eclesiásticas.¹⁴ El ministro de Hacienda, Miguel Lerdo de Tejada, refrendó esta ley con la cual se determinaba la desamortización de los bienes inmuebles del campo y la ciudad pertenecientes a las corporaciones que no fueran destinados directamente al cumplimiento de sus funciones. Entre las principales prevenciones de la Ley Lerdo figuran:

1. Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual.
2. La misma adjudicación se hará a los que hoy tienen a censo enfiteútico, fincas rústicas o urbanas de corporación, capitalizado al seis por ciento el canon que paguen, para determinar el valor de aquéllas.
3. Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y, en general, todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida.
4. Las fincas urbanas arrendadas directamente por las corporaciones a varios inquilinos al que paguen mayor renta y, en caso de igualdad, al más antiguo. Respecto de las rústicas que se hallan en el mismo caso, se adjudicará a cada arrendatario la parte que tenga arrendada.
5. Tanto las urbanas como las rústicas que no estén arrendadas a la fecha de la publicación de esta ley, se adjudicarán al mejor postor, en almoneda, que se celebrará ante la primera autoridad política del partido.¹⁵

¹⁴ Sobre la Ley Lerdo véase lo señalado por Jean Meyer en *De una revolución a la otra*, México, El Colegio de México, 2013.

¹⁵ Ricardo García Granados, *op. cit.*, nota 10, pp. 28-29.

El objetivo de la ley era propiciar el desarrollo de la economía al hacer que los particulares pudieran tener la oportunidad de convertirse en propietarios de aquellas fincas que con antelación se encontraban, de facto, fuera del comercio, pues no salían nunca a la venta. Esta ley causó muchos disgustos entre las corporaciones, sin embargo, no se trataba de una expropiación ni de una confiscación, sino de hacer que las corporaciones que acumulaban una gran cantidad de fincas se vieran obligadas a venderlas con el fin de reactivar la economía.

En los debates sobre la ley, todos los que participaron hablaron en contra de la propuesta por pensar que tenía un alcance limitado y proponían la nacionalización o la expropiación completa; sin embargo, este instrumento normativo fue aprobado en sus términos con un margen de diferencia de 63 votos. Las reacciones al respecto fueron diversas: por un lado hubieron manifestaciones públicas a favor del texto de la ley, del presidente y de Lerdo de Tejada; pero las reacciones del clero también fueron firmes, pues el arzobispo de México, Lázaro de la Garza, solicitó a Comonfort la derogación del texto legal, mientras que el de Puebla, Pelagio Antonio de Labastida y Dávalos escribió una protesta contra su aprobación argumentando que la desamortización provocaría males mayores que los beneficios que podría tener para el país. La Ley Lerdo, como de alguna forma vaticinó Labastida, tuvo algunas consecuencias contrarias al interés de la Nación por la falta de candados que hicieron que algunos personajes se aprovecharan de la situación para adquirir gran cantidad de bienes con el ánimo de hacer negocios lucrativos a costa de ciertos grupos sociales; pero a pesar de las dificultades que afrontó este texto legal, no cabe duda que significó un avance muy importante en la secularización que viviría el país en los años por venir.

Mucho se ha dicho respecto de que la desamortización de los bienes de la Iglesia generó la creación de lo que posteriormente sería la oligarquía porfiriana y, aunque hay elementos para sustentar una afirmación de esta naturaleza, también hay que señalar que achacar

este efecto al esfuerzo de los liberales es francamente un anacronismo. Para los liberales lo más importante era lograr que los bienes ociosos fueran, una vez más, susceptibles de crear riqueza y, en tal sentido que una nueva clase media emergiera en la escena nacional, consciente de sus derechos y de sus alcances, culta y educada y por lo tanto mejor dotada para su propia superación y para la del país. No puede entenderse el esfuerzo de la desamortización de los bienes de la Iglesia fuera del concierto de la austeridad republicana que caracterizó tan bien a los liberales del siglo XIX mexicano.¹⁶

El 27 de enero de 1857 se expidió también la Ley Orgánica del Registro del Estado Civil. Con esta ley se establecía en toda la República el registro del estado civil y se determinaba que todos los habitantes, con excepción de los ministros de las naciones extranjeras, sus secretarios y oficiales, estaban obligados a inscribirse en él. Quien no estuviere inscrito en el registro, no podría ejercer los derechos civiles y además se haría acreedor a una multa desde uno hasta quince pesos. Se exceptuaban de esta multa los hijos que se hallaran bajo la patria potestad, y todos los que, de acuerdo con las leyes, estuvieran sujetos a tutela o curatela, quienes sólo serían responsables cuando no se inscribieran después de haber entrado en el goce de sus derechos.

De acuerdo con esta ley, los registros del estado civil estarían a cargo de los prefectos y subprefectos, con sujeción a los gobernadores. Además, el registro se desempeñaría por una sección compuesta del número de empleados que designaran los gobernadores, según las circunstancias peculiares de cada pueblo. Los actos que la ley señalaba como pertenecientes al estado civil eran 1) el nacimiento; 2) el matrimonio; 3) la adopción y arrogación; 4) el sacerdocio y la

¹⁶ Desde la promulgación de la Ley Lerdo, se había establecido un autonómado "Directorio conservador" con el objeto de promover una serie de rebeliones en todo el territorio de la República. Así, estados como Querétaro, Puebla, San Luis Potosí, Jalisco, Zacatecas y Guanajuato, fueron escenarios de violentos combates en los que el gobierno obtuvo difíciles victorias. *Idem*.

profesión de voto religioso, temporal o perpetuo, y 5) la muerte. Para registrar estos actos se llevarían cinco libros en los que se asentarían las partidas con toda claridad y especificación, y otros cinco en que se extractaran aquellas, a fin de prevenir cualquier extravío en materias de tanta importancia. Se formarían también los expedientes relativos a los actos registrados y habrían otros dos libros: uno que contendría el padrón general y otro para la población flotante. Para asegurar el correcto funcionamiento.

Para el registro de cualquier acto del estado civil, la ley requería dos testigos, varones, mayores de veintiún años, que supieran leer y escribir, y que estuvieran en el goce de los derechos de ciudadano. En ciertos casos podían actuar como testigos los parientes y las mujeres en caso de absoluta necesidad. Los actos del estado civil debían ser firmados por el oficial del registro, los interesados y los testigos, dándose previa lectura al acto, cuya circunstancia se haría constar antes de la firma, y expresando si algunos no firmaban, la causa por la que dejaban de hacerlo.

La prueba del estado civil se hacía, de acuerdo con las disposiciones de la ley, con el certificado del registro, y sólo en el caso de que el acto no constara en el registro respectivo o en caso de pérdida o extravío del registro, se formaría con las partidas de la parroquia y testigos mayores de toda excepción. La ley señalaba además que todo acto del estado civil registrado en país extranjero, haría fe si se había hecho constar conforme a las leyes de la nación en que se había celebrado. Asimismo, los actos del estado civil de los mexicanos, celebrados en país extranjero, harían fe si se registraban conforme a la propia ley ante los agentes diplomáticos o consulares de la República.

Una más de las leyes que marcaron época fue la Ley Iglesias de 11 de abril de 1857, que estableció aranceles parroquiales para el cobro de derechos y obvenciones. El artículo 1o. de la ley señalaba que en los bautismos, amonestaciones, casamientos y entierros de los

pobres no se llevaran derechos algunos, y la propia ley determinaba que se considerarían como pobres todos los que no adquirieran por su trabajo personal, por el ejercicio de alguna industria o por cualquier título honesto, más de la cantidad diaria indispensable para la subsistencia, y cuyo mínimo designaría respecto de cada estado o Territorio su gobernador o jefe político.

Además, la ley señalaba que el abuso de cobrar a los pobres se castigaría con la pena del triple de lo cobrado, la cual se impondría por las mismas autoridades políticas locales, cuidándose que se devolviera al interesado lo que se le obligó a pagar y dividiéndose la multa por mitad entre el propio interesado y la cárcel de la municipalidad. También se consignaba en la ley que siempre que denegara la autoridad eclesiástica, por falta de pago, la orden respectiva para un entierro, la autoridad política local podría disponer que se hiciera. En los casos de bautismo y matrimonio en que por dicho motivo se rehusare un cura o vicario al cumplimiento de sus deberes, los prefectos podrían imponerles una multa y, si se resistieran a satisfacerla, podrían ser desterrados de su jurisdicción por el término de quince a sesenta días.

A estas leyes se sumó el trabajo del Constituyente en la definición del nuevo rostro que adquiriría la Nación Mexicana en la segunda mitad del siglo XIX.

El Constituyente de 1856-1857

En la convocatoria al Constituyente, expedida en octubre de 1855, se buscaba asegurar la representación de cada uno de los estados y Territorios, incluyendo también a aquellos que no tenían los habitantes requeridos para elegir diputados. En un principio, la Convocatoria señalaba que el Congreso se reuniría en Dolores Hidalgo el 14 de febrero de 1856; sin embargo, la sede del Constituyente se cambió por medio de un Decreto emitido por Comonfort y, consecuentemente, éste se congregó en la Capital el 17 de febrero.¹⁷

¹⁷ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.* nota 7, p. 595.

Al día siguiente, se iniciaron las sesiones con un discurso pronunciado por Ignacio Comonfort, al que dio contestación Ponciano Arriaga, quien había sido electo Presidente del Congreso por una abrumadora mayoría entre los 79 votantes que tomaron la decisión. En su intervención Comonfort señaló que la gran promesa de la revolución se había cumplido; sin embargo, expresaba también su preocupación ante la reacción que se había levantado de los escombros del despotismo vencido que, a su entender, había entorpecido la acción del Gobierno, oponiendo graves y poderosas dificultades al desarrollo del programa administrativo dictado para la Nación. Comonfort hizo ver a los integrantes del Constituyente que consagraría todos sus esfuerzos a sofocar la reacción, pero al mismo tiempo expresaba su deseo para que la sabiduría del Congreso lo ayudara a cumplir tal fin, sancionando un Pacto Fundamental que asegurara la independencia y la libertad, y arreglara con tal concierto la administración interior, que el Centro y las Localidades tuvieran dentro de su órbita los elementos necesarios para satisfacer las exigencias sociales. En este sentido, expresaba a los diputados que en virtud de que en el país se habían ensayado todos los sistemas de gobierno, se conocían ya las ventajas y los vicios de cada uno, por lo que podían con más acierto que los legisladores que los habían precedido, combinar una Constitución que, adaptada exactamente a la Nación Mexicana, levantara sobre los principios democráticos un edificio en el que perdurablemente reinaran la libertad y el orden.

Por su parte, Ponciano Arriaga se dirigió a los constituyentes y a Comonfort diciéndoles:

La augusta asamblea en que se ven tantas víctimas del bárbaro despotismo que intentó matar la luz de la verdad, destruir la moral y derogar la ley invariable del progreso; esta asamblea, de mexicanos liberales y justos, reconoce los eminentes servicios que habéis prestado al bien de la libertad y de los principios democráticos, ha podido apercibirse de las dificultades con que habéis combatido y puede

medir las que os quedan todavía por vencer. Pero ve al Gobierno rodeado de todos los prestigios de la opinión pública, y observa que las preocupaciones y los odiosos privilegios que en otro tiempo pusieron en conflicto los intereses de la reforma, ceden hoy el campo al razonado escrutinio, al sano criterio de los pueblos; compara los días pasados con los presentes, y siente y conoce que, después de tantas vicisitudes, tocamos, por fin, en la vía de la regeneración del país. La sociedad está conmovida, inquieta; no ha podido todavía entrar en sus quicios; pero, ¿qué paralelo puede formarse entre el estado presente y la última época de prostitución y de oprobio, la más vergonzosa de todas las épocas que se registran en la historia de México? Si seguimos, Ciudadano Presidente, con voluntad firme y recta las huellas que ha marcado la gloriosa revolución de Ayutla; si consultamos con sana intención y limpia conciencia las manifestaciones de ese espíritu que surge de la conciencia nacional, la moralidad y la unión nos harían fuertes, y entonces, ¿qué podrá contra la soberanía del pueblo, qué contra la Nación entera, un puñado de hombres ciegos de ambición personal, engañados por ilegítimas esperanzas, seducidos por el falso brillo de intereses pequeños y bastardos?

Después de estas palabras, Arriaga continuaba señalando que:

Por espacio de muchos años el pueblo mexicano, sufriendo resignado todas las tristes consecuencias de la guerra civil, las extorsiones del despotismo, los males de la anarquía, las calamidades del aspirantismo y de la mala fe de sus mandarines, ha dicho en lo más íntimo de sus esperanzas: “Algún día llegarán al Poder hombres de honor, de moralidad y de conciencia; algún día serán cumplidas las promesas y respetados los juramentos; algún día las ideas serán hechos y la Constitución una verdad.” ¡Ha llegado este día! [...] Los presentimientos del pueblo son una revelación providencial [...] El pueblo cree [...] el pueblo espera [...] Por honor de la causa liberal, no burlemos su fe, no hagamos ilusoria su postrera esperanza.¹⁸

¹⁸ Este discurso puede consultarse en Cámara de Diputados, *El legislador Ponciano Arriaga 1811-1863*, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa,

De esta manera manifestaba su ánimo sobre el Constituyente, pero también refería que la tarea que se le había encomendado era ardua y la responsabilidad de los llamados por la Nación a constituir-la era mucha. Además, haciendo eco de las palabras de Comonfort, Arriaga señalaba que los integrantes del Congreso contaban, para concretar su obra, con todos los elementos del pueblo y del Gobierno, con la dolorosa experiencia de las desgracias que les habían ocurrido, con el irresistible y vivo deseo de la mejora, con la inquietud moral que precedía a los grandes sucesores, con la fe en el porvenir y con la confianza de Dios. La sesión terminó con gritos en los que se vitoreaba a Arriaga, a Comonfort, al Congreso Constituyente, a la Libertad y se condenaba a los reaccionarios.

Éstas eran las primeras palabras pronunciadas en el seno de un Congreso cuyos trabajos estarían marcados por la indiferencia de algunos de sus integrantes y por el ánimo incuestionable de otros. Con el resultado de las elecciones contempladas en la Convocatoria, el Constituyente estuvo conformado por 155 propietarios y sus suplentes, considerando también a quienes fueron votados por varios estados, pues una persona podía ser elegida por diferentes demarcaciones territoriales pero, según su vecindad o nacimiento, se le conferiría una sola representación.

Los nombres de quienes conformaron el Constituyente fueron muy importantes. De hecho, Emilio Rabasa señala que ningún congreso mexicano había reunido ni aproximadamente un grupo de hombres llamados a la notoriedad como el del 57.¹⁹ Y es que además de Arriaga, como integrantes del Constituyente también figuraron personajes como Francisco Zarco, León Guzmán, Joaquín Ruiz, Santos Degollado, Isidoro Olvera, José Ma. Cortés y Esparza, Valentín Gómez Farías, Ignacio Vallarta, Ignacio Ramírez y Guillermo

2011, pp. 94-97.

¹⁹ Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura: Estudio sobre la organización política de México*, 8ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 63.

Prieto. En el Constituyente el número de moderados era mayor al de los puros, pero como puede verse en las crónicas de las sesiones, estos últimos ganaron rápidamente un lugar preponderante en las posiciones de mayor peso.

Hay que insistir, con las palabras de Rabasa, en que de ningún Congreso mexicano salió un grupo de hombres tan famoso como del Constituyente de 1856; sin embargo, también hay que decir, con Daniel Cosío Villegas, que de él estuvieron ausentes varios personajes que hicieron la historia inmediata del país y hombres que ya para entonces tenían un nombre hecho. Entre los primeros, Cosío Villegas señala a Miguel y Sebastián Lerdo de Tejada, Ignacio Zaragoza y Porfirio Díaz, mientras que entre los segundos refiere los nombres de Manuel Doblado, Santiago Vidaurri, José María Iglesias, Manuel María Zamacona y Manuel Payno, entre otros.²⁰

Con estas premisas, debe señalarse que los trabajos del Congreso comenzaron con el nombramiento de los integrantes de las comisiones, siendo la más importante la encargada de elaborar el Proyecto de Constitución que se presentaría. Esta Comisión estuvo compuesta por Arriaga como presidente, Mariano Yáñez, Isidoro Olvera, José M. Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán y Pedro Escudero Echánove como propietarios, mientras que como suplentes figuraban José M. Mata y José M. Cortés Esparza. Como puede apreciarse, en la Comisión de Constitución predominaban los moderados, pues sólo podían considerarse como puros, además de Ponciano Arriaga, Guzmán, Mata y Olvera. Ante esta situación, Arriaga propuso y consiguió que el 22 de febrero, durante la sesión que se desarrolló ese día, se agregaran otros dos miembros a la Comisión que encuadraban en el calificativo de puros: Melchor Ocampo y José M. del Castillo Velasco.

Dado que tendrían que pasar algunos meses para que se elaborara y presentara el proyecto de Constitución que se discutiría, el Congre-

²⁰ Daniel Cosío Villegas, *op. cit.* nota 2, pp. 63-74.

so comenzó a ocuparse de otros temas como la revisión de los actos del gobierno santanista, la campaña contra los reaccionarios y otros aspectos que no causaban opiniones discrepantes de importancia entre los integrantes del Constituyente. Sin embargo, las discusiones se volvieron más intensas conforme se presentaban otros asuntos más controvertidos como la ratificación de la Ley Juárez o las opiniones contrapuestas de los diputados respecto a la reorganización del Consejo de Gobierno. El ambiente, por tanto, no era de absoluta tranquilidad al realizarse el proyecto de Constitución ni al momento de presentarse, el 16 de junio de 1856, el dictamen de la Comisión que comprendía la parte expositiva y el proyecto de texto constitucional. Este dictamen fue firmado por cinco de los integrantes propietarios de la Comisión (Arriaga, Yáñez, Guzmán, Escudero y Castillo Velasco) y por dos suplentes (Cortés y Mata), aunque de ellos Escudero lo suscribió a reserva de votar contra diversos puntos de importancia y tanto Olvera como Arriaga presentaron votos particulares.

Así comenzó a abordarse, el 4 de julio, el dictamen sobre el texto constitucional en lo general y cuatro días después se declaró suficientemente discutido por 93 votos a favor y 5 en contra; un día después, se inició la discusión de los artículos en lo particular. En los debates se notaba la influencia de los constituyentes al escucharse nombres de pensadores extranjeros como Adam Smith, Bretón de los Herreros, fray Luis de León, Hobbes, Locke, Rousseau, Montesquieu, Bentham, Lamartine, Constant, Mirabeau, Jefferson y Tocqueville, así como de mexicanos como Miguel Ramos Arizpe, José María Luis Mora, Manuel Crescencio Rejón o Lorenzo de Zavala.

Bajo esta influencia, en los cinco meses que duró la discusión del proyecto de Constitución, el Constituyente se reunió, de acuerdo con la crónica de Zarco, 117 ocasiones, de las cuales en 19 no hubo sesión por falta de quórum y al final de 10 de ellas no hubo votación por la misma causa. Y es que la participación de los constituyentes fue del todo irregular, pues mientras unos cuantos trabajaron ardua-

mente para dar a México una Carta fundamental que cumpliera los propósitos que Comonfort había señalado en su discurso inicial, un gran número de constituyentes sólo contribuyeron con su presencia o con participaciones irrelevantes.²¹ De cualquier forma, la obra del Congreso Constituyente de 1856-57, dio pasos agigantados hacia la modernidad que requería el constitucionalismo mexicano.

La Constitución de 1857 y sus decisiones jurídico-políticas fundamentales

En un contexto particularmente difícil, fueron muchos y muy importantes los temas que se abordaron en el Constituyente de 57. Frente a una nación dividida, el Congreso tenía por delante una labor de la más alta importancia y, consecuentemente, debía sortear una serie de factores que hacían más complicada su labor. Entre estos factores, como menciona Daniel Cosío Villegas, se encontraba en primer término el descrédito de la ley escrita, que se daba a partir de un gran número de intentos fallidos de organizar constitucionalmente al país, lo que le robaba la certidumbre al Constituyente de que en su obra se incorporarían principios más sanos de gobierno y también la creencia de que con ella el país al fin conquistaría la paz y el orden públicos, más la tranquilidad personal de cada ciudadano.²² El segundo de los factores en contra mencionado por Cosío Villegas era la preponderancia del partido moderado, que si bien aseguraba alguna conciliación entre las opiniones opuestas más extremas, hizo difícil o imposible la necesaria unidad en su obra. Otra más de las circunstancias que tenía en contra el Constituyente era la heterogeneidad en los fines que perseguía (además de redactar la Constitución, debía revisar los actos de Santa Anna y aprobar los del presidente salido de Ayutla), algo que lo distraía de su tarea

²¹ Francisco Zarco, *Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957.

²² Daniel Cosío Villegas, *op. cit.* nota 2, pp. 75 ss.

principal, haciéndola más lenta y penosa, además de crear nuevas diferencias entre sus miembros y de enfrentar hasta el encono al Congreso y al presidente, separados ya de por sí por una apreciación distinta de las necesidades, de la conveniencia y de las aspiraciones del país. Finalmente hay que decir, siguiendo con los planteamientos de Cosío Villegas, que el Congreso también tuvo que enfrentarse a la oposición resuelta, cerrada y desaprensiva de la Iglesia católica y del partido conservador, que crearon un clima de zozobra cuando no de verdadero terror, que embarazó el pensamiento y la acción del Congreso.²³

Estos factores, sin embargo, aunque obstruyeron el trabajo del Congreso, no impidieron que en su seno se tomaran decisiones de la mayor trascendencia. Una preliminar de carácter fundamental –pues de ella dependía que en México se redactara un nuevo texto constitucional–, fue si se debía restaurar o no la vigencia de la Constitución de 1824. Esta posición era mantenida por un grupo de moderados que, junto con algunos diputados de corte conservador, creían que el Congreso debía limitar sus trabajos a reformar la carta de 1824. Para los puros, sin embargo, lo que estaba detrás de estos planteamientos era un ataque a las leyes reformistas que se habían expedido y un intento por evitar muchos de los cambios liberales de gran calado que podrían plasmarse en el texto constitucional, pues debe recordarse que, de conformidad con el artículo 171 de la Constitución federal de 1824, no podían reformarse los artículos que establecían la independencia de la Nación Mexicana, su religión, forma de gobierno, la libertad de imprenta y la división de los poderes supremos de la Federación y de los estados.

La primera de las propuestas en las que se planteaba que se restaurara la vigencia de la Constitución de 1824 fue presentada en la sesión del 20 de febrero de 1856, a sólo seis días de la apertura del Congreso, por Marcelino Castañeda. En la exposición de motivos

²³ *Idem.*

de la ley que planteaba la restauración del texto de 24, Castañeda pedía que no debían destruirse los elementos de oposición ni aniquilarse una parte de la sociedad para levantar sobre sus ruinas un edificio nuevo, sino conminar esos mismos elementos y conciliar los intereses de la Nación. Y es que en su opinión, el dejar de lado la Constitución de 1824 había sido la causa de muchos de los problemas que aquejaban a México desde que ésta perdió su vigencia y hasta el primer lustro de los años cincuenta. Castañeda, al defender la Consttución de 1824 señaló que ésta era:

[...] la única expresión genuina y legítima de la voluntad nacional; que si ha dejado de regir en la República, fue porque los mismos gobiernos encargados de su conservación, atentaron contra ella; que cualquier constitución que ahora se dicte, no puede tener el prestigio, respetabilidad y adaptación que la de 1824; que muchos de los defectos que se atribuyen a la federación, consisten en que la carta fundamental de 1824 no ha sido practicada siempre según su verdadero espíritu, y, por fin, que es la Coarta de 1824, el único vínculo de unión posible entre los mexicanos.²⁴

De esta forma, para él lo mejor que podía hacerse era restaurar la vigencia de la Constitución de 24. El día 25 de febrero de 1856, después de dar lectura por segunda ocasión al proyecto de Castañeda, se abrió la votación para saber si se discutiría la propuesta. Por votación nominal, se desechó la discusión del proyecto por un solo sufragio (40 votos contra 39); sin embargo, Castañeda no desistió de su intención y el 7 de julio volvió a proponer el mismo tema argumentando el tiempo que duró en vigor la Constitución y el prestigio de ese texto fundamental. Pero los argumentos del diputado Castañeda fueron combatidos por los liberales; Mata, por ejemplo, señaló: “Si el señor Castañeda, por el solo hecho de haber estado en

²⁴ Felix F. Palavicini, *Un nuevo Congreso Constituyente*, Veracruz, Imp. de la Sría. de I. P. y B. A., 1915, pp. 32-33.

vigor la Constitución de 1824, dieciocho años, es decir, más tiempo que cualquiera otra, pretende que debe restaurarse sin ninguna innovación, las mismas razones pueden servirle con mucha más fuerza para pedir la restauración del sistema colonial que duró trescientos años y pareció contar a su favor con el sentimiento del pueblo”. La propuesta de Castañeda, finalmente, se quedó en el tintero, pero los intentos por detener la redacción de un nuevo texto constitucional siguieron presentándose.²⁵

Con una propuesta para dar vigencia de nueva cuenta a la Constitución de 1824, pero con algunas reformas, se presentó también ante el Congreso Mariano Arizcorreta. Su proyecto, sin embargo, fue desechado, pero los intentos no cesaron y Santos Degollado, García Granados y Díaz González también hicieron propuestas en ese sentido que, a final de cuentas, tampoco lograron llegar a buen puerto. No obstante hubo un momento determinante para que el Congreso decidiera continuar con un nuevo proyecto de Constitución y no restaurar la vigencia de la Constitución de 1824. Este momento se dio cuando Arizcorreta fue designado presidente del Congreso el 20 de agosto de 1856. Tomando ventaja de la nueva posición que ocupaba en el Constituyente, Arizcorreta ordenó la segunda lectura de su proyecto en la sesión secreta del 2 de septiembre. Guzmán, Olvera y Arias, quienes fungían como secretarios se negaron a hacerlo, pero la reacción del nuevo presidente fue ordenar su expulsión del salón con lo que la mayoría moderada aprobó la segunda lectura.

Los puros se prepararon para contrarrestar las pretensiones de Arizcorreta. Así el 4 de septiembre, día en que se abordó el tema, participaron como oradores en contra del proyecto Arriaga, Olvera y Castillo Velasco; a favor del proyecto se pronunciaron el propio Arizcorreta, Aguado y De la Fuente. La votación sobre el tema fue nominal y por 54 votos contra 51, el proyecto se admitió a discusión.

²⁵ Al respecto véase Emilio Rabasa, *Historia de las constituciones mexicanas*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 144-146.

Arizcorreta y quienes no deseaban un nuevo código fundamental habían triunfado, pero su victoria sería de cortos alcances. Y es que cuando el presidente del Congreso señaló que en virtud de que la Comisión de Constitución estaba claramente en contra de su proyecto debía nombrarse una comisión especial, la respuesta de quienes pugnaban por una nueva constitución no se hizo esperar. Zarco, Gamboa, Prieto, Cendejas y Guzmán argumentaron que si existía la Comisión de Constitución y a ésta no le había retirado su confianza la Asamblea, no había razón para nombrar una comisión especial. Finalmente los argumentos que blandieron los progresistas hicieron que Arizcorreta ordenara que el proyecto pasara a la comisión respectiva y, al ser ésta la de Constitución, sus miembros no abordarían jamás su propuesta.

Con ello el camino que debía andar el Constituyente estaba decidido: su labor tendría como punto culminante la redacción de un nuevo texto constitucional. Sin embargo, aun cuando se hizo un esfuerzo por mantener la unidad y la calma en las intervenciones de los diputados sobre el proyecto de Constitución que finalmente se presentó ante la Asamblea, desde el inicio se hicieron evidentes las muestras de inconformidad con algunos de los planteamientos que se abordaron y que causaron escozor entre ciertos grupos. Así por ejemplo, como mencionara Ricardo García Granados en el estudio histórico-sociológico que realizó sobre la Constitución de 1857, fue grande el clamor que despertó Ignacio Ramírez cuando se atrevió a impugnar el preámbulo de la Constitución en que se invocaba el nombre de Dios. Las palabras de Ignacio Ramírez en el discurso que pronunció sobre este punto fueron bastante elocuentes:

Yo bien sé lo que hay de ficticio, de simbólico y de poético en las legislaciones conocidas; nada ha faltado á algunas para alejarse de la realidad, ni aun el metro; pero juzgo que es más peligroso, que ridículo, suponernos intérpretes de la divinidad y parodiar sin careta á Acampich, á Mahoma, á Moisés y á las Sibilas. El nombre de

Dios ha producido en todas partes el derecho divino; y la historia del derecho divino está escrita, por la mano de los opresores con el sudor y la sangre de los pueblos; y nosotros, que presumimos de libres é ilustrados, ¿no estamos luchando todavía contra el derecho divino? ¿No temblamos como unos niños cuando se nos dice que una falange de mujerzuelas nos asaltará, al discutirse la tolerancia de cultos, armadas todas con el derecho divino? Si una revolución nos lanza de la tribuna, será el derecho divino el que nos arrastrará á las prisiones, á los destierros y á los cadalsos. Apoyándose en el derecho divino el hombre se ha dividido el cielo y la tierra; y ha dicho, yo soy dueño absoluto de este terreno; y ha dicho, yo tengo una estrella, y si no ha monopolizado la luz de las esferas superiores es porque ningún agiotista ha podido remontarse hasta los astros. El derecho divino ha inventado la vindicta pública y el verdugo. Escudándose en el derecho divino el hombre ha considerado á su hermano como un efecto mercantil, y lo ha vendido. Señores, yo por mi parte, lo declaro, yo no he venido á este lugar preparado por éxtasis ni por revelaciones; la única misión que desempeño no como místico, sino como profano, está en mi credencial, vosotros lo habéis visto; ella no ha sido escrita como las tablas de la ley sobre las cumbres del Sinaí, entre relámpagos y truenos. Es muy respetable el encargo de formar una constitución, para que yo la comience mintiendo”.²⁶

La intervención de Ignacio Ramírez ya adelantaba el cauce que tomarían ciertos temas, y es que los planteamientos de quienes compartían las ideas reformistas serían cuestionados duramente por los grupos conservadores y por la Iglesia. De ahí la existencia de acalorados debates al interior del Constituyente en los que se escuchaban tanto exclamaciones a favor del clero y la religión católica como en pro de la tolerancia y la libertad.

Cuando se leyó el proyecto de Constitución, uno de los artículos más controvertidos, el 15, señalaba:

²⁶ Ricardo García Granados, *op. cit.*, nota 10.

Art. 15.- No se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba ó [*sic*] impida el ejercicio de ningún culto religioso; pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica romana, el congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional.

Este precepto fue aplaudido en un inicio, pero las reacciones en contra no se hicieron esperar y el 5 de julio se dio cuenta con un pronunciamiento de la Iglesia en su contra. Desde ese momento la división entre los grupos liberal y conservador se hizo más aguda. Dado el contexto en el que se presentaba el proyecto, la redacción del artículo 15 no atacaba a la Iglesia Católica, pues aunque decretaba la libertad de cultos, le daba un lugar preponderante al mencionarla explícitamente y señalar que el Congreso de la Unión, a través de su labor legislativa, la protegería en cuanto no se perjudicaran los intereses del pueblo ni los derechos de la soberanía nacional. No obstante lo anterior, como suele ocurrir cuando no hay definiciones claras, el proyectado artículo 15, por el deseo de complacer a todos, a nadie satisfizo.²⁷

Los debates en torno a esta cuestión fueron acalorados, pero no se llegó a un extremo tal que hiciera pensar que entre conservadores y liberales existían o seguidores de Torquemada o de Robespierre; sin embargo, los planteamientos tanto a favor como en contra del contenido del artículo 15 fueron contundentes. Marcelino Castañeda fue el primero que intervino en contra de este artículo señalando que no podía atentarse contra un sentimiento tan profundamente arraigado en el corazón de los mexicanos. Por su parte, Mariano Arizcorreta señalaba, también en contra, que la libertad de culto

²⁷ Véase al respecto José Ramón Frago Cervón, *La sacramentalidad del derecho en México*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2006, p. 221.

era limitada, estrecha, sujeta a la acción y vigilancia de la ley y de la sociedad, porque los actos externos en que consistía eran actos humanos. Además agregaba que el catolicismo había conquistado en el mundo la igualdad y había marcado la huella hermosa de humanidad, de libertad y civilización que no debía abandonarse, sino seguirse.

Por parte del gobierno, también se pronunciaron a favor de la intolerancia los ministros Montes, de la Rosa y Lafragua. Este último, en su intervención, señaló que hablaba sólo como diputado (era representante por Puebla) y subrayó que la libertad de conciencia no era un derecho político, sino que debía ser considerada como un derecho natural, como una facultad intrínseca, inseparable de la inteligencia humana, lo mismo que lo era el derecho de pensar. Por ello, a su entender, sería absurda toda ley que se ocupara de la libertad de conciencia y absurda y ridícula además la que pretendiera entrometerse en la facultad de pensar.

Hablaron también en contra de los planteamientos del artículo 15 los diputados Arizcorreta, Díaz González, Vicente López, Escudero, Aguado y Eligio Muñoz.

A favor de la propuesta de la Comisión de Constitución existieron argumentos inteligentes que significaron la apertura de una senda completamente innovadora en la materia. El cuidado que mostraron quienes defendieron el artículo 15 para no atacar el sentimiento religioso predominante en el país es digno de mencionarse. Y es que incluso muchos de los que subieron a la tribuna para hablar a favor de este precepto comenzaban su discurso declarándose católicos o refiriéndose a lo largo de sus intervenciones a Dios o al Ser Supremo. Así, José María Mata, después de expresar que el artículo 15 había sido resultado de multiplicadas conferencias en el seno de la Comisión de Constitución, de serios estudios y de profundas meditaciones, defendió su contenido señalando que la libertad de conciencia, don precioso que el hombre había recibido del ser

supremo y sin el cual no existiría ni la virtud ni el vicio, era un principio incontrovertible, y que estando fuera de la acción legítima de la sociedad los actos que el hombre ejecutaba para ponerse en relación con la divinidad, ninguna autoridad podía tener derecho a prohibir a ningún hombre los actos que tendieran a adorar a Dios del modo que su conciencia le dictara.

Por su parte, Francisco Zarco inició su defensa de la libertad de cultos expresando que era católico y se jactaba de serlo. Con esta premisa, argumentó que en lugar de la propuesta de la Comisión de Constitución, el texto fundamental debía señalar que la República garantizaría el libre ejercicio de todos los cultos. Además expresó que estaba a favor de la tolerancia religiosa no sólo porque era valedera en sí, sino para alentar la inmigración que necesitaba el país. En su opinión, la intolerancia religiosa era lo que había provocado la pérdida de Texas, California, Nuevo México y la Mesilla, pues si hubiera existido tolerancia, esos territorios se hubieran poblado y, de esta manera, los habitantes hubieran resistido ante la cesión que pretendieron y lograron los Estados Unidos.

Ponciano Arriaga también defendió el contenido del artículo 15, refiriendo que decir República y religión exclusiva era una contradicción, del mismo modo que decir democracia y limitar el modo de adorar a Dios era una inconsecuencia. Arriaga también se refirió al clero, atribuyéndole el hecho de que ante las invasiones y urgencias nacionales había contribuido a la desunión al pensar sólo en defender sus intereses.

A favor del contenido del artículo 15 se pronunciaron también Gamboa, Castillo Velasco, Prieto, Jáquez, García Granados, Villalobos, Ignacio Ramírez y Ampudia.

Después de intensos debates, el 5 de agosto de 1856 se sometió a votación nominal la propuesta de artículo. En esa votación se declaró, por 65 sufragios contra 44, el artículo sin lugar a votar; no obstante, con los argumentos esgrimidos en el debate a favor de la

tolerancia y la libertad de cultos, los progresistas habían ganado, pues con el tiempo sus expresiones se convertirían en parte fundamental en la definición del Estado laico en México.

Pero a pesar de que el artículo 15 no llegó a votarse, en la Constitución de 1857 sí se registraron aspectos importantes en materia religiosa. En primer lugar, el artículo 13 constitucional prohibía los juicios por tribunales especiales, los fueros y los emolumentos que no fueran compensación de un servicio público ni estuvieran fijados por la ley. Asimismo, el artículo 5o. establecía que la ley no podía autorizar ningún contrato que tuviera por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre por causa de voto religioso.

Por otra parte, el artículo 7 de la Constitución consignó la libertad de imprenta sin considerar como un límite a ésta el dogma católico. En el mismo sentido, el artículo 3 consignó la libertad de enseñanza, sin imponer tampoco límite alguno relacionado con la religión católica. El artículo 27 estableció que ninguna corporación civil o eclesiástica tendría capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución. Finalmente, el artículo 123 del texto constitucional determinaba que correspondería exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designaran las leyes.

Otro aspecto que debe destacarse en el trabajo del Constituyente fue la importancia que le dio a los derechos.²⁸ Los diputados del Congreso de 1857 concentraron en el primer Título de la Carta fun-

²⁸ Sobre el lugar que ocuparon los derechos en la Constitución de 1857 véase Javier Espinoza de los Monteros, “La noción de los derechos en la historia de los Constituyentes mexicanos”, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La noción de los derechos en la historia del constitucionalismo mexicano*, México, Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos de la SCJN, 2009, pp. 127 ss.

damental una serie de libertades y garantías de seguridad jurídica que demuestran un cambio fundamental en ese ámbito.

El tema de los derechos logró un consenso importante entre los constituyentes que, dado su carácter individualista, no se opusieron a contemplar una serie de libertades fundamentales en el texto constitucional. A través de un catálogo definido de derechos y de garantías para protegerlos, los diputados enviaban un mensaje de suma importancia: éstos no eran meras declaraciones filosóficas, sino que debían ser respetados por todos, pues el ataque a las garantías de un individuo debía verse como un ataque a la sociedad entera. Para José María Lozano: “En el conflicto entre el interés social y el interés individual hay que sacrificar a éste, pero en el que puede haber entre el interés general y el derecho de un solo hombre, guardémonos de creer que en algún caso sea lícito sacrificar el derecho individual, el derecho de un hombre, por más que se trate del último, del más oscuro y miserable de los habitantes de la República”.²⁹

De esta forma, el artículo 1o., aunque fue calificado como romántico, teórico, abstracto y no preceptivo por personajes de la talla de Vallarta y Ruiz Funes, consignó que el pueblo mexicano reconocía que los derechos del hombre eran la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, se declaraba en el texto constitucional que todas las leyes y todas las autoridades del país debían respetar y sostener las garantías que otorgaba la Constitución. Entre éstas, la primera que se refería en el artículo 2 era la libertad, pues este precepto señalaba que en la República todos nacían libres y los esclavos que pisaran el territorio nacional recobraban, por ese solo hecho, su libertad y tenían derecho a la protección de las leyes.

²⁹ José María Lozano, *Tratado de los derechos del Hombre. Estudio del derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre conforme a la Constitución de 1857 y la Ley Orgánica de Amparo de Garantías de 20 de enero de 1869*, 4ª ed. facsimilar, México, Porrúa, 1987.

Como ya se adelantó, en el texto constitucional (artículo 3) también se consigné la libertad de enseñanza, sin imponerle ningún límite y a ésta se sumó (artículo 4) la libertad de abrazar cualquier tipo de profesión, industria o trabajo, siempre que fuera útil y honesto. Asimismo, el artículo 5 señalaba que nadie podía ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento.

El artículo 6, por su parte, establecía que la manifestación de las ideas no podía ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso que atacara la moral, los derechos de terceros, provocara algún crimen o delito o perturbara el orden público. Aunado a este precepto, el artículo 7 declaraba como inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia y para garantizar el ejercicio de esta libertad señalaba que los delitos de imprenta serían juzgados por dos órganos distintos: un jurado que calificaría el hecho y otro que aplicaría la ley y designaría la pena.

Se establecía también (artículo 8) el derecho de petición, que podía ser ejercido por escrito, de manera pacífica y respetuosa; sin embargo, en materias políticas sólo podían ejercerlo los ciudadanos de la República. Aunado a este derecho, otro de los que permitían la participación de la sociedad era el derecho de asociación (artículo 9), que estaría limitado en asuntos políticos, al igual que el de petición, a los ciudadanos de la República.

El artículo 10 contempló el derecho de las personas a poseer y portar armas para su legítima defensa, mientras que el 11 estableció la libertad de tránsito.

Para abonar a la igualdad que buscaba el constituyente de 1857, el artículo 12 estableció que no existían en el país, ni se reconocían títulos de nobleza ni prerrogativas, ni honores hereditarios. Asimismo, en la República mexicana, de acuerdo con el artículo 13, nadie podía ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales o tener fuero. El artículo 15 señalaba, por su parte, que nunca se

celebrarían tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hubieran tenido en el país en donde cometieron el delito la condición de esclavos, ni convenios o tratados en virtud de los que se alteraran las garantías y derechos que la Constitución otorgaba.

La carta fundamental de 1857 también contemplaba una serie de garantías de seguridad jurídica. El artículo 14, por ejemplo, señalaba que no podría expedirse ninguna ley retroactiva y que nadie podía ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él por un tribunal previamente establecido. Por su parte, el artículo 16 contemplaba que nadie podía ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que fundara y motivara la causa legal del procedimiento.

En el artículo 17 se establecía también que nadie podía ser preso por deudas de carácter civil ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Asimismo, en este precepto se abría el tema del acceso a la justicia al contemplar que los tribunales estarían siempre expeditos para administrar justicia de forma gratuita, quedando como consecuencia abolidas las costas judiciales.

El artículo 18 señalaba, en consonancia con el 17, que sólo habría lugar a prisión por delito que mereciera pena corporal y se establecían una serie de garantías para los procesados. En esta misma dirección, en el artículo 19 se establecía que ninguna detención podría exceder del término de tres días, sin que se justificara con un auto motivado de prisión.

Las garantías en el proceso fueron un paso importante en la Constitución de 1857. De hecho, el artículo 20 establecía una lista de garantías del acusado entre las cuales se encontraba que se le hiciera saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador, que se le tomara su declaración preparatoria dentro de cuarenta y ocho horas contadas desde que estuviera a disposición del juez,

que se le careara con los testigos que depusieran en su contra, etc. La aplicación de las penas sería también exclusiva de la autoridad judicial según lo establecido en el artículo 21 y, de conformidad con el 22, se prohibían expresamente las de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales. Otro gran avance a favor de la dignidad humana se dio con el artículo 23, en el que se establecía que para la abolición de la pena de muerte, quedaría a cargo del poder administrativo el establecer, a la mayor brevedad, el régimen penitenciario. Pero este mismo precepto establecía también que entre tanto, la pena de muerte quedaba abolida para los delitos políticos y no podría extenderse a otros casos más que al traidor a la patria en guerra extranjera, al salteador de caminos, al incendiario, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, a los delitos graves del orden militar y a los de piratería. Según el artículo 24, además, ningún juicio criminal podía tener más de tres instancias y nadie podía ser juzgado dos veces por el mismo delito.

El texto constitucional de 1857 establecía asimismo la inviolabilidad de la correspondencia y el artículo 27 consignaba que la propiedad de las personas no podía ser ocupada sin su consentimiento, más que por causas de utilidad pública y previa indemnización. Finalmente, el artículo 28 señalaba que en el país no habría monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Las únicas excepciones que se establecían eran la acuñación de moneda, los correos y los privilegios que, por tiempo limitado, se concedieran de acuerdo con la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

El artículo 29 de la Constitución contenía un aspecto sumamente importante en aquella época: la suspensión de garantías. En él se establecía:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, ó cualesquiera otros que pongan á la sociedad en grande peligro ó conflicto, solamente el presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse á determinado individuo.

Si la suspensión tuviere lugar hallándose el congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, la diputación permanente convocará sin demora al congreso para que las acuerde.

Esta facultad tenía como fin permitir que el Ejecutivo, controlado por el legislativo, pudiera hacer frente, siempre respetando las garantías que aseguraban la vida del hombre, a situaciones extraordinarias que pudieran ocasionar problemas similares a los que se habían presentado a lo largo de la vida independiente del país.

Por su parte, la Sección II de este Título determinaba quiénes tenían la calidad de mexicanos y se establecían sus obligaciones, entre las que se mencionaban defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como contribuir para los gastos públicos tanto de la federación como del Estado y municipio en que residiera, de la manera proporcional y equitativa dispuesta en las leyes.

La Sección III determinaba quiénes serían considerados como extranjeros y señalaba que éstos tendrían todos los derechos otorgados en la Sección I del primer Título de la Constitución; sin embargo, tomando en cuenta los antecedentes negativos que había tenido la permanencia de algunos grupos y personajes extranjeros en nuestro país, la Constitución dejó salva la facultad para el gobierno de expeler a los extranjeros perniciosos.

El artículo 34 establecía que eran ciudadanos de la República los mexicanos que hubieran cumplido dieciocho años siendo casados o veintiuno si no lo eran y siempre que tuvieran un modo honesto de vivir. Entre las prerrogativas que se establecían para los ciudadanos se encontraban (artículo 35): votar en las elecciones populares; poder ser votado para los cargos de elección popular; asociarse para tratar los asuntos políticos del país; tomar las armas en el ejército o en la guardia nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, y ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

La Sección I del Título II, establecía (artículo 39) que la soberanía residía esencial y originariamente en el pueblo y que todo poder público dimanaba de éste y se instituía para su beneficio. Además, señalaba que el pueblo tenía en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. La soberanía entonces no residía, como en el Acta Constitutiva de 1824, en la Nación, sino en el pueblo, lo que significa otro avance del Constituyente del 57.

Por su parte, el artículo 40 refería que era voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación.

El artículo 41 establecía que la soberanía popular sería ejercida por medio de los poderes de la Unión y los de los Estados en lo que se refiriera a su régimen interior, de conformidad con lo establecido en la Constitución federal y en las de los estados, pero estas últimas en ningún caso podrían contravenir las especificaciones del pacto federal.

La Sección II del Título Segundo determinaba cuáles eran las partes integrantes del territorio nacional y hacía referencia a algunos de sus límites.

En el Título III, que se refería a la división de poderes, hubo cambios radicales. Si bien el artículo 50 señalaba que el Supremo poder de la federación se dividía para su ejercicio en legislativo, ejecutivo

y judicial, el primero de estos poderes se depositaba en una sola Cámara que, de acuerdo con el artículo 51, se denominaría Congreso de la Unión. De esta forma se suprimía la Cámara de Senadores, pues como señalara García Granados, por más que se hiciera por popularizar el Senado, sus integrantes se crearían siempre más distinguidos que los diputados y tendrían aspiraciones aristocráticas. La votación que se efectuó para aprobar la supresión de la Cámara de Senadores, sin embargo, no fue holgada pues la diferencia entre quienes se pronunciaron a favor de la supresión del Senado y quienes no la apoyaban, fue tan solo de cuatro votos.

El Senado, como segunda Cámara, sin embargo, sería reinstaurado en 1874 bajo la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, quien argumentó que en una República federal, la existencia de dos cámaras servía para combinar al interior del Poder Legislativo tanto el elemento popular como el elemento federativo.³⁰ No obstante lo anterior, en tanto se volvía a instaurar el Senado, el Congreso de la Unión se compondría de representantes elegidos en su totalidad cada dos años. La composición de la Cámara estaba determinada por un elemento poblacional pues, de conformidad con el artículo 53 de la Constitución de 1857, se nombraría un diputado por cada cuarenta mil habitantes o por fracción que pasara de veinte mil; el territorio en que la población fuere menor de la que se fijaba en este precepto nombraría, no obstante, un diputado. La elección sería indirecta en escrutinio secreto y para ser diputado se requería ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del Estado o Territorio que hiciera la elección y no pertenecer al estado eclesiástico.

Existiría también una diputación permanente (artículo 73) que entraría en funciones durante los recesos del Congreso de la Unión

³⁰ Emilio Rabasa, *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, 1996, pp. 33-35.

y estaría compuesta por un diputado por cada estado y Territorio, que nombraría el congreso la víspera de la clausura de sus sesiones.

El Poder Ejecutivo se depositaba, según el artículo 75, en un solo individuo que, siguiendo la tradición federalista, se denominaría “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. La elección del presidente sería indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, y los requisitos para ocupar el cargo que se establecían eran: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección. El presidente duraba en su encargo cuatro años, de acuerdo con lo establecido en el artículo 78. A diferencia de lo establecido en la Constitución de 1824, se suprimía, de inicio, la figura de vicepresidente y, de acuerdo con el artículo 79, en las faltas temporales del presidente de la República, y en la absoluta, entraría a ejercer el poder el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

El Poder Judicial se depositaba, conforme al artículo 90, en una Corte Suprema de Justicia, así como por los tribunales de Distrito y de Circuito. La Corte, estaría integrada (artículo 91) por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general. Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia duraría en su encargo seis años, y su elección sería indirecta en primer grado (artículo 92). Para ser electo individuo de la Suprema Corte era necesario estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de los electores, ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos.

Una de las facultades más importantes que se le atribuyó al poder judicial fue conocer del juicio de amparo. En este sentido, el artículo 101 establecía lo siguiente:

Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes ó actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados.
- III. Por leyes ó actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Por su parte, el artículo 102 señalaba:

Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, á petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose á protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó acto que la motivare.

Estos artículos tenían como antecedente el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847; sin embargo, el texto aprobado por el Constituyente de 57, contenía dos modificaciones sumamente trascendentales para el control de la constitucionalidad en nuestro país. En primer lugar, a diferencia de lo establecido en el Acta Constitutiva y de Reformas, el amparo establecido en la Constitución de 1857 procedía contra leyes o actos “de cualquiera autoridad” que violaran las garantías individuales.³¹ De esta manera, la protección no sólo se constreñía a los actos del ejecutivo y el legislativo, sino que ahora se incluían también los del Poder Judicial, lo que implicaba un avance muy significativo en la figura del amparo. Asimismo, se daba competencia a los tribunales federales para conocer de leyes

³¹ Sobre la importancia de los medios de control en este texto constitucional Óscar de los Reyes Reyes Heredia, “La justicia constitucional desde la perspectiva del Acta de Reformas de 1847 y la Constitución de 1857”, en Cecilia Noriega y Alicia Salmerón (coord.), *México: Un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y perspectivas*, México, Poder Judicial de la Federación-Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009, pp. 295-310.

o actos de autoridad que vulneraran o restringieran la soberanía de los estados o por las leyes o actos de éstos que invadieran la esfera de competencia federal. Se establecía así una garantía para la conservación de la federación.

Como ocurrió respecto a otros temas, los debates sobre los artículos que contemplaban el amparo (ocurridos el 28, 29 y 30 de octubre de 1856) fueron controvertidos. Existieron, por ejemplo, diputados que argumentaban que se estaba copiando la Constitución de los Estados Unidos y que, además, al otorgar esta competencia a los tribunales federales, éstos, con el pretexto de juzgar, se convertirían en legisladores superiores a los órganos de los estados y de los poderes de la federación. Sin embargo, los argumentos ofrecidos fueron contestados de manera clara por constituyentes como Mata, Arriaga y Ocampo. Arriaga afirmó en defensa del amparo que las garantías aseguradas por la Constitución, debían ser respetadas por todas las autoridades del país y que los ataques que se dieran a las garantías eran ataques a la Constitución y de ellos debían conocer los tribunales federales. Además agregaba que si México no adoptaba ese sistema tenía que renunciar a la forma federal porque ella era imposible si se volvía a lo que antes se practicaba, es decir, que las leyes de los Estados fueran anuladas por el Congreso y las del Congreso por las legislaturas. Finalmente, los argumentos a favor de la institución tuvieron mayor peso que los que se blandieron en su contra y con la redacción que finalmente se aprobaron los artículos 101 y 102 se aseguró en el régimen constitucional un sistema de protección de los derechos y del pacto federal de gran alcance.

Otro aspecto fundamental contemplado en la Constitución de 1857 fue el tema de la responsabilidad de los funcionarios públicos. Éste se contempló en el Título IV, cuyo artículo 103 determinaba que los diputados, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios de Despacho serían responsables por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de su encargo. Además,

señalaba que los gobernadores de los estados serían igualmente responsables por la infracción de la Constitución y leyes federales. Era también responsable, según el texto constitucional, el Presidente de la República, pero durante el tiempo de su encargo sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Si el delito cometido era común, de conformidad con el artículo 104, el Congreso erigido en gran jurado declarararía, a mayoría absoluta de votos, si había o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habría lugar a ningún procedimiento ulterior; pero de lo contrario, el acusado quedaría por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes. De los delitos oficiales, por otra parte, conocerían el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia (artículo 105). El jurado de acusación tendría por objeto declarar por mayoría absoluta de votos si el acusado era o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuaría en el ejercicio de su encargo, pero si se le encontrara culpable, quedaría inmediatamente separado de dicho encargo y sería puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Ésta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procedería a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designara.

El Título V, por su parte, se refería a los estados de la federación, que de acuerdo con el artículo 109 adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Los estados podían arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites, pero éstos no se llevarían a efecto sin la aprobación del Congreso de la Unión (artículo 110). Los estados no podrían en ningún caso, sin embargo, celebrar tratados o coaliciones con otro estado o potencia extranjera; expedir patentes de corso ni de represalias, o acuñar moneda, emitir papel moneda ni papel sellado (artículo 111). Tampoco podían, sin el consentimiento del Congreso

de la Unión, establecer derecho de tonelaje o imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, ni tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra, o hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera.

En el título VI, se establecía un sistema residual de distribución de competencias inspirado en la Constitución de los Estados Unidos. De este modo, según el artículo 117 constitucional, las facultades que no estuvieran expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los estados.

Finalmente, los Títulos VII y VIII se ocupaban, respectivamente, de la reforma de la Constitución y de su inviolabilidad. En lo que se refiere al primer aspecto, el artículo 127 señalaba que el texto constitucional podría ser adicionado o reformado siempre y cuando el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acordara las reformas o adiciones, y que éstas fueran aprobadas por las legislaturas de los estados. En cuanto al segundo tema, el artículo 128 consignaba que la Constitución no perdería su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpiera su observancia. Además, en este precepto se agregaba que, en caso de que por algún trastorno público se estableciera un gobierno contrario a los principios que en ella se sancionaban, tan luego como el pueblo recobrara su libertad, se restablecería su observancia, y, con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serían juzgados, tanto los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión como los que hubieren cooperado con ella.

Estas decisiones tuvieron un influjo enorme en el Constituyente de 1917, pues como refiriera Daniel Cosío Villegas, el texto constitucional de 1857 marca un punto culminante en la larga y agitada historia nacional: “Primero, porque representa el edificio constitucional más elaborado y ambicioso que hasta entonces había intentado levantar México. Segundo, porque consiguió reunir los pareceres

de los liberales ‘puros’ y de los ‘moderados’, si bien no el de los conservadores. Tercero, porque fue el fruto de debates interminables hechos a plena luz del día. En fin, porque en su factura intervinieron los hombres más ilustrados, más inteligentes y patriotas con que el país contaba entonces”.³²

El juramento de la Constitución de 1857 y sus reformas

El 5 de febrero de 1857 tuvo lugar la ceremonia de juramento de la Constitución, en la que se destacó la presencia de Gómez Farías; con este gesto, los liberales rendían homenaje a una lucha constante por sus ideales, y a una de las figuras que mejor la representaba. En la ceremonia juraron el texto constitucional, en primer término, más de 90 representantes y después el presidente Comonfort.

En el Manifiesto del Congreso Constituyente a la Nación leído por Francisco Zarco en esa sesión se expresaba:

Mexicanos:

Queda hoy cumplida la gran promesa de la regeneradora revolución de Ayutla, de volver al país al orden constitucional. Queda satisfecha esta noble exigencia de los pueblos tan enérgicamente expresada por ellos, cuando se alzaron a quebrantar el yugo del más ominoso despotismo. En medio de los infortunios que les hacía sufrir la tiranía, conocieron que los pueblos sin instituciones que sean la legítima expresión de su voluntad, la invariable regla de su mandatario, están expuestos a incesantes trastornos y a la más dura servidumbre. El voto del país entero clamaba por una Constitución que asegurara las garantías del hombre, los derechos del ciudadano, el orden regular de la sociedad. A este voto sincero, íntimo, del pueblo esforzado que en mejores días conquistó su independencia; a esta aspiración del pueblo que en el deshecho naufragio de sus libertades buscaba ansioso una tabla que lo salvara de la muerte, y

³² Daniel Cosío Villegas, *op. cit.* nota 2, p. 24.

de algo peor, de la infamia; a este voto, a esta aspiración debió su triunfo la revolución de Ayutla, y de esta victoria del pueblo sobre sus opresores, del derecho sobre la fuerza bruta, se derivó la reunión del Congreso; llamado a realizar la ardiente esperanza de la República, un Código Político adecuado a sus necesidades y a los rápidos progresos que, a pesar de sus desventuras, ha hecho en la carrera de la civilización [...]

El Congreso que libremente elegisteis, al concluir la ardua tarea que le encomendasteis, conoce el deber, experimenta la necesidad de dirigiros la palabra, no para encomiar el fruto de sus deliberaciones, sino para exhortaros a la reunión, a la concordia, y a que vosotros mismos seáis los que perfeccionéis vuestras instituciones, sin abandonar las vías legales de que jamás debió salir la República.³³

Este exhorto a la concordia, lo hizo Zarco en nombre del Constituyente buscando la unidad de la Nación, pues se pensaba que:

En medio de las turbulencias, de los odios, de los resentimientos que han impreso tan triste carácter a los sucesos contemporáneos, el Congreso puede jactarse de haberse elevado a la altura de su grandiosa y sublime misión; no ha atendido a estos ni a aquellos epítetos políticos; no se ha dejado arrastrar por el impetuoso torbellino de las pasiones; ha visto sólo mexicanos, hermanos, en los hijos todos de la República. No ha hecho una Constitución para un partido, sino una Constitución para todo un pueblo. No ha intentado fallar de parte de quién están los errores, los desaciertos de lo pasado; ha querido evitar que se repitan en el porvenir; de par en par ha abierto las puertas de la legalidad, a todos los hombres que lealmente quieran servir a su patria. Nada de exclusivismo, nada de proscipciones, nada de odios: paz, unión, libertad para todos.

Y más adelante, para cerrar el manifiesto, se reiteraba:

³³ El Manifiesto se reproduce en Manuel González Oropeza, (comp.), *El siglo diez y nueve de Francisco Zarco y su pensamiento constitucional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 240-245.

La gran promesa del Plan de Ayutla está cumplida. Los Estados Unidos Mexicanos vuelven a la vida constitucional. El Congreso ha sancionado la Constitución más democrática que ha tenido la República: ha proclamado los derechos del hombre, ha trabajado por la libertad, ha sido fiel al espíritu de su época, a las inspiraciones radiantes del cristianismo, a la revolución política y social a que debió su origen; ha edificado sobre el dogma de la soberanía del pueblo, y no para arrebatarla, sino para dejar al pueblo el ejercicio pleno de su soberanía. ¡Plegue al Supremo Regulador de las sociedades hacer aceptable al pueblo mexicano la nueva Constitución y accediendo a los humildes ruegos de esta asamblea, poner término a los infortunios de la República, y dispensarle con mano pródiga los beneficios de la paz, de la justicia y de la libertad!

Éstos son los votos de vuestros representantes al volver a la vida privada, a confundirse con sus conciudadanos. Esperan el olvido de sus errores, y que luzca un día en que, siendo la Constitución de 1857 la bandera de la libertad, se haga justicia a sus patrióticas intenciones.³⁴

El Presidente Comonfort, por su parte, al jurar la Constitución se dirigió a los diputados haciendo también un llamado para dejar de lado la discordia. Comonfort señalaba en este sentido:

Desde que los heroicos esfuerzos de nuestros padres conquistaron la independencia de la Nación, su principal necesidad ha sido constituirse, y tal vez la falta de un código adecuado á las circunstancias del país ha sido la verdadera causa de sus frecuentes y lamentables desgracias. Reconociendo esta causa, los pueblos han buscado el remedio de sus males en una nueva Carta Fundamental que les asegure el goce de los derechos sacrosantos, eternos e imprescriptibles con que los dotó la mano bienhechora del Creador.

Vosotros fuisteis los escogidos para llenar este grandioso objeto; y en la solemnidad de este día, habéis presentado el fruto de vuestras meditaciones y trabajos. Y aunque es verdad que jamás las obras de

³⁴ *Idem.*

los hombres pueden salir de sus manos sin defectos, al pueblo, y sólo al pueblo soberano, á cuyo bien consagrasteis vuestros desvelos, y de cuya voluntad dependen la estabilidad y vigor de sus leyes constitutivas, toca la calificación inapelable de la que él mismo os pidió. Él tendrá presente que en la discusión de sus grandes intereses, la voluntad y el celo de los señores representantes no han estado acompañados de circunstancias propicias al noble fin que los reunió. En el periodo que les fijó la ley para la conclusión de sus interesantes tareas, ¡cuántas veces la rebelión, el desorden, y aun el peligro de los principios proclamados en el plan de Ayutla, no han venido á distraer la atención del Congreso!

Quiera el Ser Supremo, árbitro de los destinos de los hombres y de las naciones, que la discordia desaparezca para siempre de entre nosotros: que unidos caminemos todos por el sendero de la justicia y de la verdad; y que lleguemos á asegurar el porvenir de nuestros hijos, con unas instituciones que los hagan vivir felices en medio de grandes bienes y de las delicias de la paz.³⁵

Al juramento de Comonfort y los diputados debía sumarse, de acuerdo con el único artículo transitorio del texto constitucional, el que tendría que hacerse con la mayor solemnidad en toda la República.

El Congreso clausuró sus sesiones el día 17 de febrero de 1857 y el 11 de marzo promulgó la Constitución. Seis días después, como recuerda Jorge Adame Goddard, expidió un Decreto en el que se determinaba la forma y el contenido del juramento constitucional.³⁶ Ahí se contemplaba que este juramento debía realizarse ante el presidente, por todos los secretarios del despacho, los presidentes de la Suprema Corte de Justicia y de la Corte Marcial, el gobernador del Distrito Federal, los directores de cuerpos facultativos y el coman-

³⁵ El discurso de Ignacio Comonfort puede consultarse en: <<http://cdigital.dgb.uanl.mx>>.

³⁶ Jorge Adame Goddard, “El juramento de la Constitución de 1857”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, núm. 10, 1998, pp. 21 ss.

dante general; posteriormente, estos funcionarios deberían recibir el juramento de sus dependientes. A su vez, los gobernadores tendrían que prestar el juramento y luego tomar el de sus subordinados, mientras que los ayuntamientos jurarían por sí y a nombre de las poblaciones que representaban.

De esta forma se buscaba que en México recobrar su importancia el orden constitucional que, según se lee en diversos manifiestos y discursos, buscaba restaurar la concordia en el país. La respuesta de ciertos grupos, sin embargo, no fue la esperada, y más que un ánimo de reconciliación nacional se presentaron brotes de discordia en el país. Aun así, la vigencia de la Constitución de 1857 fue muy prolongada, lo que no significa que no se tuvieron que realizar un buen número de modificaciones al texto constitucional para adecuarlo a las circunstancias que se presentaban.

De 1857 a 1917 se adicionó o modificó en más de treinta ocasiones.³⁷ Estos cambios constitucionales incluyeron procedimientos de reforma con base en el artículo 127 constitucional, decretos del Ejecutivo en uso de facultades amplias y decretos del Congreso fundados en la fracción III del artículo 72, que otorgaba a ese órgano colegiado facultad para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes.

Durante el gobierno de Benito Juárez se dieron las primeras reformas al texto constitucional de 1857, cuyo carácter no fue tan sustantivo en virtud de las vicisitudes que tuvo que enfrentar. En primer lugar, en 1861 se modificó el artículo 124 para establecer que para el primer día del año 1862 quedarían abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República. Dicha abolición, sin embargo, no sería permanente, y el restablecimiento de estas contribuciones por

³⁷ Sobre las reformas a la Constitución de 1857 Emilio Rabasa, *op. cit.*, nota 30, pp. 32 ss. y Imer B. Flores, “La Constitución de 1857 y sus reformas: a 150 años de su promulgación”, en Diego Valadés y Miguel Carbonell, *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 285- 324.

la necesidad de ingresos que vivió el gobierno juarista se dio el 14 de abril de 1862.

Además de las reformas relativas a alcabalas y aduanas interiores, Juárez, en uso de las “amplias facultades” de las que se hallaba investido, ratificó en 1863 la creación del Estado de Campeche. A través de adiciones al texto constitucional, durante el gobierno de Benito Juárez se erigieron también de manera definitiva los Estados de Coahuila de Zaragoza, Hidalgo, y Morelos.

Por su parte, en el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada las reformas fueron más sustanciales. Basta decir que con la primera de ellas, de fecha 25 de septiembre de 1873, se modificaron los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 para incorporar al texto constitucional las Leyes de Reforma. De esta forma, se daba jerarquía constitucional a la separación entre el Estado y la Iglesia y se establecía que el Congreso no podría dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna. Además, se establecía a nivel constitucional el matrimonio como un contrato civil y se consignaba que éste y los demás actos del estado civil de las personas eran de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil. También se establecía la prohibición a las instituciones religiosas para adquirir bienes raíces o capitales impuestos sobre éstos, con excepción de los edificios destinados inmediata y directamente a su servicio y objeto. Se sustituía además el juramento religioso por la simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contrajeran, y se consignaba el no reconocimiento de órdenes monásticas.

Otra de las modificaciones sustanciales a la Constitución de 1857 que se dio durante el gobierno de Lerdo de Tejada fue el restablecimiento del Senado. Este cuerpo legislativo, a partir de la reforma de 1874, se compondría de dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal que se elegirían de manera indirecta, renovándose por mitad cada dos años. El restablecimiento del Senado implicó cambios de gran trascendencia en el orden constitucional pues, a esta

Cámara se le otorgaron importantes facultades y competencias como el derecho de iniciar leyes; las facultades inherentes a su función cuando fungiera como Cámara revisora; la aprobación de los tratados y convenciones diplomáticas que celebrara el Ejecutivo con las potencias extranjeras; la ratificación de nombramientos importantes como el de cónsules generales, empleados superiores de Hacienda o jefes superiores del ejército, o fungir como jurado de sentencia en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos.

Durante su primer periodo presidencial, Porfirio Díaz también realizó modificaciones a los artículos 78 y 109 constitucionales relacionadas con la reelección tanto del presidente de la República como de los Gobernadores de los estados. Las modificaciones a estos artículos, como se verá con el paso del tiempo, estuvieron encaminadas a satisfacer las pretensiones de Díaz, pues el primero de ellos fue adicionado para permitir la reelección del presidente no de forma inmediata, pero sí cuatro años después del cese en el ejercicio de sus funciones.

En el gobierno de Manuel González los problemas económicos hicieron que la abolición de alcabalas y aduanas interiores que, inicialmente, mediante la reforma de 17 de mayo de 1882 estaba programada para el 1o. de diciembre de 1884, se postergara hasta dos años después (reforma del 26 de noviembre de 1884).

Las reformas realizadas por el presidente González también contemplaron la facultad del Congreso para conceder premios o recompensas por servicios eminentes, así como del presidente para establecer privilegios exclusivos por tiempo limitado a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria. Asimismo, se modificaron las reglas relativas a las sustitución en caso de faltas temporales y absolutas del presidente de la República. Con las reformas al texto constitucional, en estos casos entraría en funciones el ciudadano que hubiere desempeñado el cargo de presidente o vicepresidente del Senado, o de la Comisión Permanente,

en los periodos de receso, durante el mes anterior a aquel en el que ocurrieran dichas faltas.

Otro cambio importante aprobado en el tiempo de la presidencia de Guzmán, fue el hecho de que en el caso de los delitos cometidos por medio de la imprenta, éstos serían juzgados ya no por dos jurados (uno que calificara el hecho y otro que aplicara la ley y designara la pena), sino por tribunales de la Federación o por los de los Estados, del Distrito Federal o Territorio de la Baja California, de acuerdo a lo establecido en la legislación penal.

Además, se reformó el texto constitucional con el fin de atribuir la facultad al Congreso para expedir códigos obligatorios en toda la República, de minería y comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias. También se modificó el artículo 97, planteando una excepción a la competencia de los tribunales federales, cuando conocieran de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y la aplicación de las leyes federales. Ésta versaba en que, tratándose de un caso en el que la aplicación sólo afectara intereses particulares, serían competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común.

Con la vuelta al poder de Porfirio Díaz se presentaron también un buen número de reformas constitucionales, En primer lugar, se identificaron las partes integrantes de la Federación, incluyendo la formación del territorio de Tepic. Además, mediante modificaciones al artículo 124 se establecieron diversas medidas arancelarias.

En 1884 Porfirio Díaz modificó una vez más el texto constitucional para cumplir sus objetivos incorporando al texto constitucional la reelección del presidente para el periodo constitucional inmediato, así como la posibilidad de que los Estados en sus respectivas constituciones establecieran la de los gobernadores. Posteriormente, la reelección sería practicada sin limitación alguna, lo que originó que Díaz se perpetuara en el poder. Por lo que respecta al Ejecutivo, también se modificó la regulación sobre la sustitución en caso de fal-

tas temporales y absolutas del Presidente de la República. Además, se atribuyó al Congreso la facultad para nombrar al presidente y se actualizó la fórmula de la protesta que éste rendía.

En 1896 se adicionaron prohibiciones a los Estados y se estableció la regulación de distintas medidas arancelarias reservadas como facultad privativa de la Federación. Dos años más tarde, se modificó el artículo 5, para establecer como única excepción a la prohibición de obligar a prestar trabajos personales los que derivaran de los impuestos como pena por la autoridad judicial. Además, se incluyó la obligación de los mexicanos de prestar sus servicios en el Ejército o en la Guardia Nacional.

Durante el gobierno de Díaz, se modificó también la composición y el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia, así como la organización de los Juzgados de Distrito, de los Tribunales de Circuito y del Ministerio Público de la Federación. Con esa reforma, se determinó que los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República serían nombrados por el Ejecutivo.

Después de establecido el sistema penitenciario, la Constitución fue reformada en 1901, suprimiendo la primera parte del artículo 23. Asimismo, se actualizaron y reordenaron los supuestos en que podría aplicarse la pena capital, incluyendo entre ellos al plagiarlo. También en ese año, se atribuyó al Congreso la facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y los Territorios, así como diversas reglas relativas a los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y bienes destinados al servicio público. En el mes de diciembre de ese año, se modificó además el artículo 111 para prohibir a los Estados emitir títulos de Deuda Pública; para contratar directa o indirectamente préstamos con Gobiernos extranjeros, o para contraer obligaciones en favor de Sociedades o particulares extranjeros cuando tuvieran que expedirse títulos o bonos al portador transmisibles por endoso. Otra modificación fue la fórmula para la elección de diputados, pues se cambió la base poblacional de cuarenta mil a sesenta mil habitantes para nombrar a un diputado propietario.

Otro cambio en lo que se refiere a las partes integrantes de la Federación que se refleja en el texto constitucional se dio en 1902, cuando se incluyó el territorio de Quintana Roo.

En los años de Gobierno de Díaz también se instituyó de nueva cuenta en el país la figura del vicepresidente y se modificó la duración de el cargo del presidente para que éste, al igual que el de la recién instituida figura del vicepresidente, duraran seis años. Además, se modificaron las reglas relativas a la sustitución en caso de faltas absolutas y temporales de estas figuras.

A las facultades que se habían otorgado al Congreso mediante reforma constitucional se agregaron también la facultad de expedir leyes sobre las vías generales de comunicación, postas y correos, así como para determinar las aguas pertenecientes a la jurisdicción federal, su uso y aprovechamiento. También se otorgó al Congreso la facultad para dictar leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República. Además, se determinó que podrían establecerse limitaciones al libre tránsito de acuerdo con lo señalado en las leyes que regularan estas materias.

En cuanto a la competencia de los Tribunales Federales, se modificó el artículo 102, para establecer que en las controversias que se suscitaban con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podría ocurrirse a esos órganos jurisdiccionales después de pronunciada la sentencia que pusiera fin al litigio y contra la cual no concediera la ley ningún recurso cuyo efecto pudiera ser la revocación.

En el breve y accidentado periodo presidencial de Francisco I. Madero, el texto constitucional fue modificado para prohibir la reelección bajo la cual Porfirio Díaz permaneció en el poder durante un largo periodo. En este sentido el reformado artículo 78 señalaba que el Presidente y el Vicepresidente durarían en su encargo seis años y nunca podrían ser reelectos. Asimismo, agregaba que el Presidente nunca podría ser electo Vicepresidente y éste no podría ser electo presidente para el periodo inmediato. En la misma dirección, en el

artículo 109 se fijó la duración de seis años del periodo durante el cual ejercerían su encargo los gobernadores y se prohibió también su reelección.

Después de las reformas operadas bajo el gobierno de Madero, lo que siguió fue el proyecto de reformas que presentó Venustiano Carranza al Constituyente que había sido convocado y que dio origen, como se verá, al texto constitucional promulgado en 1917.

Cuadro. Reformas a la Constitución de 1857

Núm.	Fecha de publicación	Gobierno de	Artículos reformados
1	24-01-1861	Benito Juárez García	124
2	14-04-1862	Benito Juárez García	124
3	29-04-1863	Benito Juárez García	43
4	18-11-1868	Benito Juárez García	43
5	15-01-1869	Benito Juárez García	43
6	16-04-1869	Benito Juárez García	43
7	25-09-1873	Sebastián Lerdo de Tejada	1, 2, 3, 4, 5
8	13-11-1874	Sebastián Lerdo de Tejada	51, 52, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 103, 104, 105.
9	5-05-1878	Porfirio Díaz	78, 109
10	17-05-1882	Manuel González	124
11	2-06-1882	Manuel González	72, 85
12	3-10-1882	Manuel González	79, 80, 82
13	15-05-1883	Manuel González	7
14	14-12-1883	Manuel González	27
15	29-05-1884	Manuel González	97

Cuadro. Continúa

Núm.	Fecha de publicación	Gobierno de	Artículos reformados
16	26-11-1884	Manuel González	124
17	12-12-1884	Porfirio Díaz	43
18	22-11-1886	Porfirio Díaz	124
19	21-10-1887	Porfirio Díaz	78,109
20	20-12-1890	Porfirio Díaz	78
21	24-04-1896	Porfirio Díaz	72, 79, 80, 82, 83
22	01-05-1896	Porfirio Díaz	111, 124
23	10-06-1898	Porfirio Díaz	5, 31, 35
24	22-05-1900	Porfirio Díaz	91, 96
25	14-05-1901	Porfirio Díaz	23, 27
26	31-10-1901	Porfirio Díaz	72, 125
27	18-12-1901	Porfirio Díaz	53, 111
28	24-11-1902	Porfirio Díaz	43
29	6-05-1904	Porfirio Díaz	72, 74, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 103
30	20-06-1908	Porfirio Díaz	72
31	12-11-1908	Porfirio Díaz	11, 72, 102
32	7-11-1911	Francisco I. Madero	78, 109

A mediados del siglo XIX, México enfrenta también la que sería, andando el tiempo, la batalla definitiva por su identidad. El desencuentro entre los proyectos de la mexicanidad; protagonizados por dos visiones de la nación, irreconciliables no sólo por sus protagonistas, sino sobre todo por su ideología y noción de la historia, el gobierno y el futuro del país, llevaría a una serie de guerras intestinas cuyo producto fue el predominio del liberalismo como intérprete del sentimiento de pertenencia y de la auto concepción del ser mexicano.

Edmundo O’Gorman, incluso ve en la restauración republicana y en las leyes de Reforma, la auténtica consumación de la independencia nacional,³⁸ por cuanto implicó la separación final de la concepción monárquica, patrimonialista y tradicionalista que había permanecido abierta o soterrada, desde los tiempos coloniales y con la que se identificaba el partido conservador, sobre todo en sus alas más radicales. De hecho, la separación y peculiaridad de la historia mexicana respecto del movimiento generalizado de la liberación y consolidación de los estados latinoamericanos, comienza con el movimiento de la Reforma; de ahí que, si en Argentina o Chile, el linaje de las clases altas, particularmente de la oligarquía agraria y terrateniente, puede rastrearse hasta la era colonial, o en países tan distintos como Perú y la propia Argentina se sigue prestando juramento de gobierno ante los evangelios, en México, la separación del Estado y la Iglesia era ya un hecho consumado e irreversible.

La Reforma es un proceso largo y doloroso. Comienza con el gobierno de Gómez Farías, en 1833, como un tímido esfuerzo frente al poderío de la Iglesia y el Ejército –las fuerzas reales dominantes en la escena política de su tiempo– para abolir los fueros, estamentos jurídicos predominantes, excluyentes y privilegiados de ambos

³⁸ Véase Edmundo O’Gorman, *La supervivencia política novohispana*, México, Universidad Iberoamericana, 1986.

grupos. Este movimiento, que la historia ha llamado, la Primera Reforma, no fructifica ni se consolida; el equilibrio de fuerzas, endeble y cambiante, no permite todavía que los proyectos de nación se establezcan de modo definitivo. En adelante, una

Las Leyes de Reforma y la Constitución de 1857

La idea de que el texto constitucional de 1857 serviría para lograr la concordia en el país se fue diluyendo poco a poco a lo largo de su vigencia. Si bien la Constitución de 1857 se caracterizó por su gran calidad técnica y los alcances de sus principios, las tensiones entre liberales y conservadores permanecieron e incluso se acentuaron ante la pérdida de terreno en el campo político por parte de los moderados. Con la promulgación de la Constitución de 1857, como señala Felipe Tena Ramírez, los puros ya no tenían por qué sostener el término medio que por vía de transacción habían impuesto los moderados en el Constituyente de 56 y que, a la postre, resultaba inaceptable para los conservadores; por su parte, los moderados habían cumplido su destino histórico y se retiraban del escenario político ante el fracaso de su intento conciliatorio.³⁹

En este contexto, Ignacio Comonfort, quien había fungido como presidente sustituto, fue electo Presidente Constitucional con base en la Ley Orgánica Electoral que se expidió para dar cumplimiento a lo establecido en el único artículo transitorio de la Constitución de 57. Comonfort, sin embargo, no se convirtió en la figura que necesitaba la República para lograr la conciliación entre los bandos y la animadversión contra la carta fundamental y sus contenidos liberales aumentaron. Además de la reacción del clero —que llegó incluso a la consigna de excomunión para quienes juraran la Constitución—, en diversos lugares del país se dieron pronunciamientos de rechazo a la carta fundamental que prepararon el terreno para el levantamiento

³⁹ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.* nota 7, p. 630.

que encabezó el general Félix Zuloaga, quien el 17 de diciembre de 1857 expidió el Plan de Tacubaya.

En ese Plan se señalaba que la mayoría de los pueblos no había quedado satisfecha con la Carta fundamental porque ésta no había sabido hermanar el progreso con el orden y la libertad y porque la oscuridad en muchas de sus disposiciones había sido el germen de la guerra civil. Además, en el Plan se leía también que la República necesitaba de instituciones análogas a sus usos y costumbres, y al desarrollo de sus elementos de riqueza y prosperidad, que fueran una fuente verdadera de la paz pública y del engrandecimiento y respetabilidad de que era tan digna. De esta forma, considerando que la fuerza armada no debía sostener lo que la Nación no quería y sí ser el apoyo de la defensa de la voluntad pública, en el Plan se declaraba que la Constitución de 1857 dejaría de regir. Además se planteaban otros puntos de grandes alcances.

El primero de ellos era que Ignacio Comonfort continuaría en la presidencia de la República con facultades omnímodas para pacificar la Nación, promover sus adelantos y progreso, y arreglar los diversos ramos de la Administración pública. El segundo era que a los tres meses de adoptado el Plan por los estados, el encargado del poder ejecutivo convocaría un Congreso extraordinario sin más objeto que el de formar una Constitución que fuera conforme con la voluntad nacional y garantizara los verdaderos intereses de los pueblos. Esa Constitución se sujetaría, según el Plan, al voto de los habitantes de la República. Además, en el Plan de Tacubaya se establecía que cesarían en el ejercicio de sus funciones las autoridades que no secundaran el Plan y se establecía que mientras se expidiera la Constitución, se nombraría un Consejo, compuesto de un propietario y un suplente por cada uno de los estados, que tendría las atribuciones que demarcara una ley especial.

Es evidente que el panorama para la vida constitucional de México no era alentador y, por tanto, Comonfort, haciendo un balance de

la situación, decidió adherirse al Plan de Tacubaya, concretándose de este modo un golpe antirreformista secundado por el jefe del Ejecutivo que poco antes había jurado el texto de la Constitución. Sin embargo, las circunstancias no favorecieron a Comonfort, quien con su decisión se alejó de los liberales y nunca pudo contar con el apoyo real de los conservadores. Así, el 11 de enero de 1858 los miembros del ejército desconocieron a Ignacio Comonfort, por lo que tuvo que dejar el país. Esto, sin embargo, no impidió que antes de su partida liberara a Benito Juárez, quien había sido apresado por las fuerzas de su gobierno. Dado que Juárez era presidente de la Suprema Corte de Justicia, asumió la presidencia mientras que Zuloaga fue electo por los partidarios del movimiento anticonstitucional (miembros conservadores del ejército y el clero) para fungir como presidente interino de México, cargo que asumió el 23 de enero de 1858. Así comenzaba a fraguarse la guerra de Reforma que vivió el país durante tres intrincados años.

Dos fueron entonces los gobiernos que existían en aquella época: por un lado, el que derivó del golpe militar encabezado por Zuloaga y, por el otro, el de Benito Juárez, que había asumido la presidencia de acuerdo con lo establecido en el texto constitucional. El primero se estableció en la Ciudad de México, mientras que el de Juárez se instaló, en principio, en Guanajuato. Al Plan de Tacubaya se adherieron los estados de Puebla, México, San Luis Potosí, Durango, Chihuahua, Tabasco, Tlaxcala, Chiapas, Yucatán y Oaxaca; mientras que el gobierno constitucional fue apoyado por Guanajuato, Querétaro, Jalisco, Michoacán, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Colima y Veracruz (que en un inicio apoyaba el Plan de Tacubaya). Los enfrentamientos comenzaron con ventaja del bando de Zuloaga, pues las fuerzas militares que lo integraban contaban con mayor preparación y estaban mejor organizadas. Este hecho provocó la derrota de los elementos de Juárez en Salamanca, lo que lo obligó a trasladarse a Guadalajara. Las circunstancias hicieron itinerante la

presidencia juarista, pues ante la victoria que obtuvieron las fuerzas de Zuloaga en Tlaquepaque, Juárez tuvo que dirigirse a Manzanillo para finalmente establecerse en Veracruz después de pasar por Panamá y Nueva Orleans.

Las batallas entre ambos grupos se dieron además en otros escenarios. El diplomático fue uno de ellos, en el que, inicialmente, también tenía una mejor posición el grupo de Félix Zuloaga, pues contaba con la ventaja de encontrarse en la capital y, por tanto, cerca de los representantes de las potencias extranjeras. Además, los acreedores extranjeros reconocieron el gobierno del bando conservador, pues entendían que al contar éste con el apoyo de la Iglesia podría garantizar la deuda que les era debida. De esta forma, en principio Francia, España, Inglaterra y Estados Unidos se pusieron del lado de Zuloaga.

En el ámbito normativo las diferencias también marcaron la vida del país. El 28 de enero de 1858 Zuloaga expidió un Decreto en el que se derogaban las leyes que contenían disposiciones afines a la Reforma. En él, se declaraban nulas las disposiciones contenidas en la ley de 25 de junio de 1856 y su reglamento, en que se preveía la enajenación de los bienes raíces de corporaciones eclesiásticas. En consecuencia, se declaraban igualmente nulas y de ningún valor las enajenaciones de esos bienes que se hubieren hecho en ejecución de esos cuerpos legales, quedando las mencionadas corporaciones en pleno dominio y posesión de dichos bienes, como lo estaban antes de la expedición de la ley. También se establecía en este documento que el Consejo de Gobierno consultaría todas las disposiciones que estimara necesarias, relativas a la devolución de las alcabalas, enajenaciones de bienes pertenecientes a corporaciones civiles, determinaciones generales acerca de arrendamientos y demás puntos conexos.

Por otra parte, Zuloaga también derogó la ley sobre obvenciones parroquiales de 11 de abril de 1857, quedando en todo su vigor las

disposiciones que regían antes de ella. Asimismo, determinó que todos los funcionarios y empleados públicos que sólo por no haber jurado la Constitución de 1857 hubieren sido separados de sus destinos, sin otra causa legalmente probada y sentenciada, volverían al ejercicio de sus respectivas funciones. Finalmente, Félix Zuloaga también determinó que se restablecerían los fueros eclesiásticos y militar, con la extensión que tenían el 1o. de enero de 1853.

La respuesta de Juárez, por su parte, fue fortalecer las instituciones legales, regulando aspectos constitucionales, a través del proceso que conocemos como las leyes de reforma.

El proyecto de los liberales y las Leyes de Reforma

Las Leyes de Reforma son un conjunto de leyes y decretos del Ejecutivo cuyo objeto era implementar la ejecución de algunas normas constitucionales dirigidas a terminar con el inmenso poder de la Iglesia católica en la vida política nacional, así como dejar sin efecto las que antes se habían dirigido sin éxito a ese objetivo.⁴⁰

La primera de ellas fue la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, promulgada en Veracruz el 12 de julio de 1859 por Benito Juárez y los ministros Melchor Ocampo, de Gobernación; Manuel Ruiz, de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública y Miguel Lerdo de Tejada, de Hacienda. Esta ley establecía que entraban al dominio de la Nación todos los bienes del clero secular y regular, en lugar de la venta con un premio del seis por ciento que la versión anterior proponía y que incluso había parecido excesiva para la Iglesia; declaró también la independenciam entre los negocios del Estado y los negocios eclesiásticos de manera definitiva y suprimió las órdenes de los religiosos regulares. Desde luego, la Ley de Na-

⁴⁰ Sobre la importancia de las Leyes de Reforma véase Fernando Serrano Migallón, *150 años de las Leyes de Reforma 1859-2009*, México, UNAM-Facultad de Derecho, 2009, *passim*.

cionalización recrudesció la guerra, estimulando la combatividad de la Iglesia que defendía lo que consideraba su legítima riqueza. Para Juárez, la guerra civil no afectaba su proyecto político legislativo y pese a los altibajos de la guerra que lentamente favorecían al bando liberal constitucional, el Presidente iba promulgando nuevas leyes que minaban el poder de la Iglesia.

El siguiente paso en el Programa de la Reforma, fue la Ley de Matrimonio Civil, promulgada el 23 de julio de 1859 con el refrendo de Manuel Ruiz, ministro de Justicia e Instrucción Pública. Esta Ley estableció que el matrimonio era un contrato civil que se contraía lícita y válidamente ante la autoridad civil, celebrado por un solo hombre con una sola mujer. Con esto privaba a la Iglesia del poder para establecer relaciones de estado civil y consecuentemente de las condicionantes y exacciones con las que sometían habitualmente al pueblo. En materia matrimonial este vínculo se estableció con carácter indisoluble, salvo por una especie de divorcio que si bien separaba a los contrayentes, no los dejaba en aptitud de contraer nuevo matrimonio sino hasta que uno de los cónyuges falleciera.

La capacidad de casarse se adquiría por el hombre a los catorce años y por la mujer a los doce, el requisito dispensable era la autorización de los padres de los contrayentes o, en su defecto, de la autoridad civil. Algunas disposiciones como la lectura de la epístola de Melchor Ocampo, o que las causales de divorcio fueran tendientes a favorecer al marido, no eran más que efecto de la época, porque en realidad se trató de una ley avanzada, dirigida contra la cerrazón moral de la Iglesia y para liberar las conciencias ciudadanas.

Juárez, mientras tanto, suprimió la legación mexicana en Roma, tanto en reciprocidad por el desaire cometido a México en la persona de Ezequiel Montes como por considerarla del todo inútil. Privada la Iglesia de la riqueza excesiva y del poder sobre los matrimonios y con ello sobre las familias, las siguientes medidas irían más en el sentido estructural del Estado. La siguiente Ley de Reforma fue

una de las más trascendentes y fincó las bases del sistema de administración del estado civil de las personas que todavía hoy rige en nuestro país. En julio 28 de 1859, con el refrendo de Melchor Ocampo, ministro de Gobernación, se promulgó la Ley Orgánica del Registro Civil. Dicha Ley estableció en toda la República funcionarios, denominados jueces del estado civil cuyas funciones eran averiguación y modo de hacer constar el estado civil de todos los mexicanos y extranjeros residentes en el territorio nacional, en materia de nacimiento, adopción, arrogación, reconocimiento, matrimonio y fallecimiento. Este sistema derruía el antiguo sistema de las notarías parroquiales y transfería al Estado este medio de control poblacional; desde luego, representaba un duro golpe a la Iglesia, pues perdía uno de sus medios más eficaces de control social y también de los beneficios económicos que obtenía por sus registros; al secularizar este sistema, comenzó un largo proceso de ciudadanización de las instituciones civiles. Destaca la minuciosidad y la técnica de creación del Registro Civil y algunas normas tendientes a beneficiar a la población, por ejemplo, se exceptuaba de todo pago, en las cosas necesarias para la validez, a los pobres; teniendo por tales, y sólo para los efectos de esa ley, a los que vivían de sólo un jornal que no excediera de cuatro reales diarios.

La siguiente Ley de Reforma era en realidad un Decreto del Ejecutivo por el cual cesaba toda intervención del clero en los cementerios y camposantos, promulgado el 31 de julio de 1859 y con el refrendo de Melchor Ocampo, ministro de Gobernación. Al igual que sucedía con el matrimonio, este Decreto golpeaba a la Iglesia tanto en las exacciones que obtenía por la administración de los cementerios como por el control que ejercía negándose a celebrar entierros o bien a celebrarlos con penalidades infamantes para las familias de los fallecidos, no sólo porque se les privaba a las instituciones religiosas de administrar cementerios, sino porque creaba cementerios laicos o civiles. Entre las normas principales del Decreto figuraba el hecho

de que cesaba en toda la República la intervención que en la economía de los cementerios había tenido hasta entonces el clero; por ello todos los lugares que servían para dar sepultura quedaban bajo la inmediata inspección de la autoridad civil. Por otra parte, en materia de control policial había también un cambio importante: en adelante ninguna inhumación podría hacerse sin autorización escrita del juez del estado civil; ello por cuanto la práctica de entierros, a libre consideración de las autoridades eclesiales, era fuente de frecuentes actos de corrupción y aun de delitos. Para garantizar el cumplimiento de esta obligación, se estableció que cualquiera que enterrara un cadáver sin conocimiento de la autoridad, se volvía, por ese solo hecho, sospechoso de homicidio.

Las Leyes de Reforma lograron comprender aquellas costumbres sociales que la Iglesia se había apropiado considerándolas costumbres religiosas; el genio de Juárez y de sus hombres radicó en la capacidad de diferenciar con especial intuición, aquellas prácticas que, habiendo nacido en el seno del ámbito eclesial, se habían convertido en costumbres privadas de sentido religioso, y que se seguían por mera costumbre ancestral; el siguiente Decreto de la Reforma, fue en ese sentido: se trataba del que declaraba qué días debían tenerse como festivos, y prohibía la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia, promulgado en Veracruz el 11 de agosto de 1859, con el refrendo de Melchor Ocampo, secretario de Estado y del despacho de Gobernación. Este Decreto prohibió la suspensión de labores de los funcionarios públicos en aquellos días no considerados oficiales; terminando con la anárquica práctica de la Iglesia que proclamaba días festivos que impedían el normal desarrollo de las actividades del Estado. Así, se estableció que sólo serían festivos: los domingos, el día de año nuevo, el jueves y viernes de la Semana Mayor, el jueves de Corpus, el 16 de septiembre, el 1 y 2 de noviembre y los días 12 y 24 de diciembre. Esa racionalidad de discernir entre la práctica social arraigada y la práctica religiosa inspiraba esta nómina de días;

sobre todo por cuanto apropiaba para la sociedad el significado de esos días, antes de dominio exclusivo de la Iglesia. En el mismo Decreto, con un admirable tino en materia de símbolos públicos, estableció la derogación de todas las leyes, circulares, disposiciones, cualesquiera que fueren, emanadas del legislador, de institución testamentaria o de simple costumbre, por las cuales había de concurrir en cuerpo oficial a las funciones públicas de las iglesias; con ello, la ruptura de ambos regímenes era definitiva y permanente.

Otra de las Leyes de Reforma, dictada en el Estado de excepción y en la residencia provisional del Poder Ejecutivo en Veracruz, fue la Ley sobre la Libertad de Cultos, promulgada el 4 de diciembre de 1860 con el refrendo de Juan Antonio de la Fuente, ministro de Justicia e Instrucción Pública. Sus objetivos fueron tanto liberar las conciencias de la ciudadanía como eliminar finalmente el poder de la Iglesia y situar al credo católico al nivel de todos los demás, sin privilegios de ningún tipo. Así, este cuerpo normativo establecía que las leyes protegían el ejercicio del culto católico y de los demás que se instituyeran en el país; ello permitió el establecimiento de los primeros grupos protestantes en México y que los grupos que promovían y se asumían como ateos no fueran proscritos. El credo liberal, fuertemente individualista y ciudadano, consideraba la libertad religiosa como un derecho natural del hombre, que no tenía ni podía tener más límites que el derecho de terceros y las exigencias del orden público; de ese modo redujo la autoridad de sus sacerdotes al nivel pura y absolutamente espiritual, sin coacción alguna de otra clase en ninguna materia y además estableció que el Estado no podría ejercer coacción de ninguna especie respecto a los asuntos religiosos; éste es uno de los puntos en que la separación del Estado y la Iglesia manifestaba con mayor fuerza su definitividad y alcances. Roto así el principio por el que el Estado se convertía en brazo secular de la Iglesia, de acuerdo con el modelo de la Inquisición, no podía tener lugar ningún procedimiento por delitos eclesiásticos ni se reconocía el viejo derecho de asilo en los templos.

Otro aspecto en el que esta Ley incidió con mayor energía fue el asunto del juramento religioso y de sus retracciones, que dejaron de ser de la incumbencia de las leyes. El juramento era entonces una auténtica liga coactiva de sometimiento entre el feligrés y la autoridad religiosa; los juramentos más inusitados podían llevar al individuo a desafiar al Estado a cambio de su salud espiritual; este desconocimiento de los juramentos condujo, necesariamente a cesar la obligación legal de jurar la observancia de la Constitución, sustituyendo esa práctica por la protesta. En la Ley también se señalaba que ningún acto solemne religioso podría verificarse fuera de los templos sin permiso escrito concedido en cada caso por la autoridad política local, según los reglamentos y órdenes que los gobernadores del Distrito y Estados expidieren.

Debe decirse también que el fin de la Ley sobre la Libertad de Cultos iba más allá de las creencias individuales. También tuvo influencia en la trascendencia patrimonial de dichas creencias; se prohibió instituir heredero o legatario al director espiritual del testador y se estableció que la acción de las leyes no se podría ejercer sobre las prestaciones de los fieles para sostener un culto y a los sacerdotes de éste.

Mientras el proyecto de las Leyes de Reforma prosperaba, la guerra se definía a favor de los constitucionalistas. El 15 de junio de 1860, González Ortega derrotó en Peñuelas a los conservadores Ramírez y Cajén, y los despojó de la artillería y ferrocarriles; alcanzó a Zaragoza y juntos derrotaron a Miramón en Silao; después la caída de Guadalajara y de San Miguel Calpulalpan permitieron la entrada de los liberales el 1o. de enero de 1861. Once días más tarde entraba Juárez triunfante a México e inmediatamente reorganizó su gabinete para integrar a Francisco Zarco, Pedro Ogazón, Guillermo Prieto, Miguel Azúa y el propio González Ortega. Una vez recompuesto el gabinete del presidente Juárez, se lanzó un manifiesto del gabinete que explicaba el sentido y alcance de la Reforma: una circular en la que se señalaba que las Leyes de Reforma no eran una hostilidad

contra la religión profesada por la mayoría de los mexicanos; por el contrario, otorgaban a la Iglesia la más amplia libertad, la dejaban independiente para que obrara en los espíritus y en la conciencia, al tiempo que la apartaban del influjo de la política y hacían cesar el fatal consorcio de las dos potestades, que producía el escándalo unas veces de que los gobiernos abusaran del nombre de la religión oprimiéndola, y otras de que el clero se convirtiera en instrumento de dominación.

El proceso de la reforma era así irreversible y atendía a poner límites a la actividad de la Iglesia, situarla en su dimensión; en cierta forma, este documento encierra no sólo la declaración de principios del grupo de la Reforma, sino también la advertencia a la Iglesia y la manifestación de descrédito del clero.

Ya en la residencia oficial del Poder Ejecutivo, en plena eferescencia liberal, Juárez promulgó las dos últimas Leyes de Reforma. La primera, publicada el 2 de febrero de 1861 con el refrendo de Francisco Franco, encargado del Despacho del Ministerio de Gobernación, fue la Ley de Secularización de Hospitales y Establecimientos de Beneficencia, por la que quedaban secularizados todos los hospitales y establecimientos de beneficencia que hasta la publicación de la Ley habían administrado las autoridades o corporaciones eclesiásticas, y disponía que los establecimientos de esa especie que habían en los Estados quedarían bajo la inspección de los gobiernos respectivos y con entera sujeción a las previsiones que contenía esa Ley. El segundo es el Decreto por el que se extinguían en toda la República las comunidades de religiosas, publicado el 26 de febrero de 1863, con el refrendo de Juan A. De la Fuente, Ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación, por el que se pusieron en circulación los bienes de dichas colectividades con la autorización del Ministerio de Hacienda. Se excluyó de este Decreto a las Hermanas de la Caridad, bajo el argumento de que cumplían funciones de interés social; posteriormente mediante una ampliación

del Decreto se conservó el Colegio de las Vizcaínas bajo el nombre de Colegio de la Paz.

Las Leyes de Reforma, de esta manera, representaron una serie de vocaciones que se harían siempre presentes en la vida nacional. Una vocación por la libertad que terminaría por agotar las dictaduras por muy largas que parecieran, una vocación por el federalismo que buscaba no sólo el crecimiento regional sino también el reconocimiento de las diferencias entre los distintos espacios de la República; un equilibrio en el ejercicio del poder que buscaba exterminar los abusos; una vocación por la defensa de los derechos ciudadanos que sería constante y que permitiría la formación de las clases sociales de México durante todo el siglo XIX, y una vocación republicana irrenunciable.

Legado en el Derecho mexicano

Al iniciar el siglo XX, la Comisión parlamentaria de la Asamblea Nacional Francesa, sometió a un estudio el marco jurídico aplicable a las relaciones entre el Estado y la Iglesia en México. De entre las opiniones que dicha comisión vertió, destacan las siguientes:

México posee de esta suerte la legislación laica más completa y más armónica de todas las que han sido puestas en vigor hasta nuestros días. Desembarazada la nación desde hace treinta años de la cuestión clerical, ha podido dedicarse a su desarrollo económico y sabe realmente lo que es la paz religiosa. Por lo demás, la Iglesia Católica no parece haber sufrido bajo el régimen legal, severo, pero de ninguna manera opresivo, a que está sujeta.⁴¹

Las Leyes de Reforma no sólo separaron para siempre el poder público de la Iglesia en México, sino que, al suprimir el sentido opresivo de la religión –al menos en su contexto público–, permi-

⁴¹ Ricardo García Granados, *op. cit.*, nota 10, pp. 93-94.

tieron la evolución del pensamiento nacional. No es casual que, en efecto, las principales instituciones de la República estén íntimamente relacionadas con el desarrollo del pensamiento laico: la Revolución social de 1910, la consolidación de la Universidad y el desarrollo democrático ciudadano. En nuestro tiempo, hablar de la vigencia de las Leyes de Reforma, es hablar del espíritu que anima la legislación civil, de las relaciones y de las bases necesarias para el crecimiento del Estado contemporáneo. La Constitución social de 1917 recogió los principios de la Reforma, no sólo por una decisión política, sino por el hecho incontrovertible de que dichos principios se habían convertido en patrimonio e identidad del país. Si en realidad la Revolución de 1910 lo que hizo fue agrupar y dar sentido al término Nación, ello fue posible porque la Reforma había concluido ya el proceso de la consolidación del Estado.

La reforma es el nacimiento final del Estado mexicano tanto por la concreción del poder público definido en sus últimos detalles en la Constitución de 1857 como por el establecimiento de los acuerdos mínimos del Estado mexicano; aspectos como el republicanismo, el federalismo y el laicismo, que permearon de tal manera en la conciencia nacional que se volvieron irrenunciables y parte inmodificable del marco constitucional mexicano.

El sentido político de la Reforma implicó, por primera vez en la historia nacional, que los derechos del hombre, en el sentido individual del sujeto fueran considerados como partes importantes de la vida jurídico política del Estado. Si desde la Revolución hasta nuestros días ha sido constante la crítica sobre el exacerbado individualismo de los principios de la Reforma, debe considerarse, en cambio, que tal paso era necesario en la construcción de la legalidad del país, pues no podría transitarse a un estadio de derechos sociales si no es a partir de la base de los derechos individuales. Así, instituciones civiles que todavía están vigentes, tuvieron su origen en las Leyes de Reforma: por ejemplo, el establecimiento del matrimonio

civil y del divorcio, como argumentos básicos del derecho de familia en nuestro país.

Las limitantes del divorcio decimonónico en el derecho mexicano obedecen más bien a la concepción de que las tareas características de cada género privaba en su tiempo, que al propio espíritu libera. De otro modo no podría entenderse que se hubiera dispuesto el divorcio, medida conocida en varios derechos hasta bien entrado el siglo XX, o bien que la acción de divorcio correspondiera por igual a hombres y mujeres, opuesto al antiguo sistema del repudio que sólo correspondía al varón.

Asimismo, instituciones que son parte de nuestro entorno jurídico y cotidiano de una manera tan fundamental, como los cementerios civiles, el Registro Civil y los sistemas públicos de salud, que no podríamos imaginarnos la sociedad sin ellos, son obra de la Reforma; nuestro lenguaje y nuestro imaginario político de la misma manera. Pensémoslo un poco, la propia Revolución de 1910 se hizo invocando el pensamiento de la Reforma, la política actual no debería ser menos.

A nivel constitucional, las Leyes de Reforma partieron de principios establecidos en la Constitución de 1857 y, a partir de ahí han mantenido su vigor a través de distintas formas e instituciones. Si bien se abre la posibilidad de la educación libre de instituciones religiosas, el hecho es que la educación religiosa no queda prohibida. La limitación vendría por el aspecto de las limitaciones a las propiedades de la Iglesia. Este artículo permanecería sin tocar a todo lo largo de la vigencia de la Constitución de 1857; en cambio, el texto original de la Constitución de 1917 estableció:

Artículo 3. La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. *Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.*

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

En su versión original se mantenía la libertad de enseñanza para las escuelas particulares que ofrecieran servicios educativos, pero prohibía expresamente a las corporaciones religiosas la prestación de dicho servicio. Asimismo, se establece la obligación del Estado para proporcionar educación laica y gratuita. Podemos decir que, en materia educativa, se observa un movimiento de perfeccionamiento, tomando como parámetros el espíritu de las Leyes de Reforma. En 1934 se introdujo una de las reformas más controvertidas en materia educativa, la promovida por Lázaro Cárdenas en materia de la educación socialista:

Artículo 3. La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

Sólo el Estado –federación, estados, municipios– impartirá educación primaria, secundaria y normal. Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores, de acuerdo en todo caso con las siguientes normas:

I. Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo, y estarán a cargo de personas que en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán

en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente.

II. La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado.

III. No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público.

IV. El Estado podrá revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.

Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo o grado que se imparta a obreros o campesinos.

El estado podrá retirar discrecionalmente en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

[...]

La reforma cardenista es desde luego coherente con su programa de evolución social; las restricciones a la actividad educativa son todavía más estrictas, al ampliar el radio de acción del texto constitucional a las instituciones no religiosas pero directa o indirectamente relacionadas con la Iglesia. Algunas discusiones a que se prestó la vigencia de la redacción de este artículo –que de suyo se prolongó durante doce años– fueron tanto la orientación ideológica de la educación, como le hecho de la privación de las garantías de audiencia a los particulares privados de sus autorizaciones educativas; sin embargo, es patente que el espíritu de la Reforma se mantenía vigente e incluso se fortalecía. En diciembre de 1946, Miguel Alemán Valdés publicó nuevas reformas a este artículo:

Artículo 3. La educación que imparta el Estado –federación, estados, municipios– tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los perjuicios. Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuando por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos.

II. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y campesinos), deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno;

III. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior deberán ajustarse, sin excepción, a lo dispuesto en los párrafos inicial I y II del presente artículo y además, deberán cumplir con los planes y programas oficiales;

IV. Las corporaciones religiosas, los ministros de cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen

actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal, y la destinada a obreros o a campesinos;

V. El Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares;

VI. La educación primara será obligatoria;

VII. Toda educación que el Estado imparta será gratuita [...]

Entre los puntos relevantes de esta reforma deben mencionarse: el cambio en la orientación ideológica que abandona el socialismo para adentrarse en una doctrina más cercana al centro político y que se basa en valores nacionalistas y particularmente en los valores de democracia –que se define por primera vez en la constitución como parte del *corpus* ideológico de la misma– el sentido nacional y los valores liberales de igualdad, libertad y fraternidad. Las prohibiciones para las instituciones religiosas siguen en vigor de acuerdo con los enunciados propuestos por el cardenismo.

No sería sino hasta la presidencia de José López Portillo, en 1980, que vuelve a tocarse el artículo 3 constitucional, pero esta vez para dar cabida a la autonomía universitaria, dejando intacto el resto del articulado. Sin embargo, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se emprendió una serie de reformas constitucionales con la finalidad de modernizar las relaciones entre la Iglesia y el Estado; a fin de cuentas, las reformas de 1992, 1993 y su fe de erratas, implicaron un retroceso en la separación de ambas instituciones; aunque las modificaciones constitucionales tuvieron su epítome en una ley reglamentaria denominada “Ley de Asociaciones Religiosas”, no fueron pocas las voces que acusaron un peligroso acercamiento a las instituciones clericales. La modificación original del texto constitucional fue publicada el martes 28 de enero de 1992:

Artículo 3[...]

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa:

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a)[...] b)[...]

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos e individuos;

III. Los particulares podrán impartir educación [...]

IV. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán impartir la educación con apego a los mismos fines y a criterios que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además cumplirán con los planes y programas oficiales y se ajustarán a lo dispuesto en la fracción;

V. a IX[...]

Es notable que la redacción del nuevo artículo 3º eliminó la asimilación de la educación obrera y campesina a las restricciones para la educación básica, media y normal. Asimismo, dejó abierta la puerta para la presencia de las instituciones religiosas en la educación. Poco tiempo después, el 5 de marzo de 1993, se reformó de nuevo el artículo tercero, para quedar como sigue:

Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados y municipios– impartirá educación prees-

colar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia en la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra dependencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará a opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de

los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV. Toda la educación que imparta el Estado será gratuita;

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas –incluyendo la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica, tecnológica y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

[...]

De este modo se volvió al sistema de la educación prácticamente libre, quedando sólo a cargo del Estado la obligación de la laicidad educativa. Puestos en este tenor, puede decirse que los principios de la Reforma se habían retraído por completo.

En materia de libertad individual, es también interesante la evolución que han sufrido los principios de la Reforma. El artículo 5 de la Constitución de 1857, fue uno de los que motivaron la excomunión promovida por la Iglesia. Este artículo también ha sufrido interesantes variaciones, pues el texto original de la Constitución de 1857, establecía:

Artículo 5. Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el

irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro.

El 25 de septiembre de 1873 se realizó la primera reforma a este artículo, para quedar como sigue:

Artículo 5. Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse. Tampoco puede admitirse convenio en que le hombre pacte su proscripción o destierro.

Este artículo, así reformado, se convirtió en la confirmación de la supresión de las órdenes religiosas basado en la prohibición de contratar limitaciones a la libertad de los individuos. En este caso, las Leyes de Reforma habían llegado a su nivel jurídico más alto, quedando insertas en la Constitución de manera definitiva. De hecho, cuando en junio 10 de 1898, se reformó este artículo, se hizo para establecer la constitucionalidad de las penas de trabajo impuestas por orden judicial, pero dejó intocados los principios de proscripción de las órdenes monásticas. El artículo 5, pasó ampliado a la Constitución de 1917, en los siguientes términos:

Artículo 5. Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las ar-

mas, los de jurados, los cargos concejiles y los cargos de elección popular, directa e indirecta, y obligatorias y gratuitas, las funciones electorales.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no permite el establecimiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretenden erigirse.

Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso, pueda hacerse coacción sobre su persona.

El artículo reformado de la constitución de 1857 pasa íntegro a la versión de 1917, añadiéndose los servicios electorales y las bases elementales del nuevo derecho del trabajo; sin embargo, en lo que respecta a las prohibiciones en materia religiosa, se mantuvieron vigentes. En noviembre de 1947, Manuel Ávila Camacho publica las reformas al artículo 5 constitucional, que mantienen el espíritu de la Reforma y añaden a los servicios no remunerables las funciones censales y establecen los servicios sociales remunerados en el marco de las leyes reglamentarias respectivas. Veintisiete años después, el 31 de diciembre de 1974, Luis Echeverría publica la reforma al artículo 5 constitucional que establece la libertad de trabajo, manteniendo el texto del artículo que desconoce las organizaciones monásticas

y los votos religiosos; la reforma promovida por Carlos Salinas de Gortari, publicada en abril de 1990, insistió en el mismo tenor sin ocuparse de las prohibiciones monásticas que se mantuvieron vigentes. No sería sino hasta la reforma del 28 de enero de 1992, que el desconocimiento de las órdenes monásticas y de los votos religiosos fueron excluidos de la Constitución. La reforma fue la siguiente:

Artículo 5 [...]

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa [...]

Con esta reforma, desaparece en la legislación mexicana una de las conquistas más arduas de conseguir por el espíritu de la Reforma. Al quedar simplemente enunciado el principio de la irrenunciabilidad de la libertad, sin las causas específicas que animaban la prohibición, queda el artículo subsumido en el artículo primero constitucional, por lo cual, al menos en esta parte resulta del todo ocioso. En el mismo sentido de lo ocurrido con el artículo 3, las Leyes de Reforma fueron prácticamente excluidas del artículo 5.

En materia de propiedades de la Iglesia, ésta se opuso a la entrada en vigor del artículo 27 de la Constitución de 1857, que en su texto original, decía:

Artículo 27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos que con ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

Consecuente con el proyecto libera, la Constitución de 1857 privó a las corporaciones religiosas de la capacidad para adquirir o administrar inmuebles fuera de los indispensables para sus servicios elementales. De hecho, este principio se confirma y se amplía con la reforma a dicho artículo publicada por Porfirio Díaz en mayo 14 de 1901, que se adicionó de la siguiente forma:

Artículo 27 [...]

Las corporaciones e instituciones religiosas, cualesquiera que sean su carácter, denominación, duración u objeto, y las civiles cuando estén bajo el patronato, dirección o administración de aquéllas o de ministros de algún culto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad, administrar más bienes raíces que los edificios que se destinen inmediata y directamente al servicio y objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces [...]

La ampliación del marco de aplicación de la norma, a las instituciones civiles que apoyaban a las iglesias, significó la confirmación final de las normas liberales en torno a la propiedad inmobiliaria del clero. Este artículo se convierte, en la Constitución de 1917, en todo un programa político ideológico sobre la propiedad originaria a favor del Estado mexicano; en su parte conducente, el artículo 27 original de la Constitución, establecía:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada [...]

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

[...]

II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir,

poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación representada por el gobierno federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio *directo de la nación*, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación.

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso, las instituciones de esta índole, podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio.

[...]

VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los estados, el Distrito Federal y los territorios, lo mismo que los municipios de toda la

República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.
[...]

Como se observa, el artículo 27 de la nueva constitución perfecciona el espíritu de su antecesora, no sólo porque mantiene las restricciones inherentes a las organizaciones religiosas, sino por cuanto establece mecanismos procesales para la recuperación de los terrenos que hubieren entrado a su dominio mediante distintas ficciones jurídicas o simulaciones. La reforma del artículo 27 publicada el 10 de enero de 1934, amplió la regulación constitucional en materia agraria, particularmente en lo que se refiere a la dotación de tierras para los núcleos de población, pero dejó intactos los principios liberales que el texto original del artículo contenía. La reforma de Lázaro Cárdenas, que impulsó con mayor energía el reparto agrario, fue publicada el 6 de diciembre de 1937 y tampoco tocó los aspectos fundamentales de la relación entre el Estado y la Iglesia; en la misma tendencia se mantuvo la reforma, también cardenista del 9 de noviembre de 1940. El 21 de abril de 1945, acorde con el reordenamiento internacional derivado de la Segunda Guerra Mundial, Manuel Ávila Camacho publica una reforma al artículo 27 que establecía con mayor precisión los límites del territorio nacional, pero que no incidía en ningún otro tema del mismo artículo. Las sucesivas reformas de 1947, 1948, 1960, 1974, 1975, 1976, 1983 y 1987, mantuvieron esta tendencia, innovando sobre la propiedad originaria del país de acuerdo con los progresos científicos y tecnológicos, regulando el reparto agrario o bien adecuando el texto constitucional al ámbito internacional. No sería sino en 1992 cuando la segunda de las reformas publicadas por Carlos Salinas de Gortari, la del 28 de enero de 1992, representaría una auténtica derogación de los principios fundamentales de la Reforma:

Artículo 27 [...]

[...]

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

III. Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

[...]

En lo patrimonial, la reforma del artículo 27, terminó con la larga tradición jurídica mexicana que excluía a la Iglesia de la tenencia de la tierra; pero no sólo eso, sino que desplazó del texto constitucional a una ley reglamentaria la normatividad sobre las relaciones Estado-Iglesia. Sin lugar a dudas, acompañado de las reformas en materia política, el nuevo artículo 27 significó la derogación práctica de las Leyes de Reforma.

En lo político, fue la Constitución de 1917 la que, en su artículo 130, estableció las normas generales de la relación entre el Estado y la Iglesia. Dicho artículo resumía tanto el espíritu como las normas definitivas que habían dado vida y sentido a las Leyes de Reforma. En su texto original, ese artículo señalaba;

Artículo 130. Corresponde a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la federación.

El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera.

El matrimonio es un contrato civil. Éste y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias.

Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten.

Las legislaturas de los estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.

Para ejercer en México el ministerio de cualquier culto, se necesita ser mexicano por nacimiento.

Los ministros de los cultos nunca podrán, en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular, o en general del gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho de asociarse con fines políticos.

Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al gobierno del estado.

Debe haber en todo templo un encargado de él, responsable ante la autoridad del cumplimiento de las leyes sobre disciplina religiosa, en dicho templo, y de los objetos pertenecientes al culto.

El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal, quién es la persona que esté a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición;

bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo a cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del gobernador del estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objeto muebles.

Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez en los cursos oficiales, a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable, y la dispensa o trámite referidos, será nulo y traerá consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto.

Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sea por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país, o de particulares, que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

No podrá heredar por sí ni por interpósita persona ni recibir por ningún título un ministro de cualquiera culto, un “inmueble”, ocupado por cualquiera asociación de propaganda religiosa o de fines religiosos o de beneficencia. Los ministros de los cultos tienen incapacidad legal para ser herederos, por testamento, de los ministros del mismo culto o de un particular con quien no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

Los bienes muebles o inmuebles del clero o de asociaciones religiosas, se regirán, para su adquisición, por particulares, conforme al artículo 27 de esta Constitución.

Los procesos por infracción a las anteriores bases, nunca serán vistos en jurado.

Este artículo no tuvo modificación alguna hasta la reforma salinista de las relaciones Estado-Iglesia. El nuevo artículo 130, poco o nada tiene que ver con su antecedente, dicho numeral en su versión vigente establece:

Artículo 130. El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:

a) Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas.

b) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas;

c) Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley;

d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de

carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

Los ministros de cultos, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquellos pertenezcan, serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros hayan dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

Las Leyes de Reforma, que habían animado el texto constitucional durante más de ciento cincuenta años, se reducen así a disposiciones reglamentarias; prerrogativas ciudadanas, actividades políticas y otros beneficios antes exclusivos de los ciudadanos laicos. Parecían reformas inocuas, aptas para los tiempos modernos, cuando en realidad son materia de una profunda reflexión en trono al papel que las instituciones eclesiásticas han tenido en la historia de México.

Las Leyes de Reforma en el umbral del Siglo XXI

Las Leyes de Reforma constituyen un punto de identidad en el sistema jurídico y político mexicano. A lo largo de los años su legado

histórico ha logrado insertarse en el carácter de la nación y, mucho de lo que somos hoy, de la forma en que enfrentamos el mundo y de la manera que creamos continuamente nuestra cultura, se explica a través de la división esencial entre el mundo del Estado, general, público y temporal y el mundo de la conciencia personal, privado, íntimo y espiritual.

El genio de la Reforma consistió no sólo en su capacidad para crear un marco ético, jurídico y político para un Estado en plena consolidación, sino en desplazar la discusión sobre la influencia de la Iglesia, al plano de las libertades individuales —en su especie de libertad de creencia, conciencia y culto— eliminando la confrontación ideológica y más aún, la posibilidad de la creación de un poder ajeno al público en el seno del Estado.

Los principios de las Leyes de Reforma siguen un movimiento evolutivo, como se observa del estudio de las reformas constitucionales que a lo largo de los años se verificaron en lo que se refiere a las relaciones entre el Estado y la Iglesia. Su gestación obedece a un proyecto de renovación nacional que gira en torno de tres elementos fundamentales: la derrota del bloque conservador en tanto que idea retardataria aun cuando se pudiera convivir con sus políticos y representantes siempre que se atuvieran a la participación política partidista; la construcción de un nuevo orden constitucional y legal en torno al doble eje de la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma y la consagración definitiva de los principios de republicanismo, federalismo y laicidad como elementos de identidad irrevocable de la mexicanidad. Así, aunque algunas Leyes de Reforma son preexistentes a la Constitución de 1857, todos esos cuerpos jurídicos fueron creados con la vista fija en esas aspiraciones del liberalismo.

Las pocas reformas constitucionales que se realizaron a la Carta Magna de 1857, en materia de relaciones Estado-Iglesia, trataron de incorporar de manera fiel y definitiva los presupuestos de las Leyes de Reforma. En tal sentido, al momento de estallar la Revolución,

el régimen de separación se encontraba perfectamente desarrollado y había demostrado su funcionalidad. En el discurso político y en la vida práctica, el porfiriato –como sucedió con las organizaciones políticas nacionales y con los inversionistas extranjeros– manejó la situación de la Iglesia de acuerdo con el pulso que el dictador tenía de las necesidades públicas, siendo más rígido o más permisivo, de acuerdo con la forma en que la institución eclesiástica se plegaba y compartía el proyecto de la dictadura. Desde luego, este juego político sólo fue posible desde el punto de vista que las normas constitucionales daban al Ejecutivo los elementos suficientes para premiar o castigar, sin recurso alguno, el comportamiento de la Iglesia; más que separación, el juego se convierte en una forma de colaboración con un socio dominante.

Al estallar la Revolución social de 1910 y llegado el tiempo de su corolario jurídico, la Constitución de 1917, la Iglesia resulta ser la gran excluida de la gesta revolucionaria. A decir verdad, los miembros del alto clero no supieron reaccionar ante la avasalladora marea que se les vino encima en forma de reivindicaciones sociales, obreras, campesinas y ciudadanas. Al contrario de la Independencia –en la que el bajo clero juega un papel de movilización– e incluso de la Reforma, donde algunos religiosos dotados de preparación y visión se prestan al diálogo con el liberalismo, en la Revolución el clero es el amigo de terrateniente y el enemigo natural del proletario, el campesino y el profesionista, es decir, del revolucionario. De ahí que las Leyes de Reforma no sólo fueran incluidas en el texto de la nueva Constitución, sino que sus presupuestos, adicionados con los ideales sociales, obreros y agraristas, fueron todavía más rígidos. La evolución marcha hasta encontrar su culmen con Lázaro Cárdenas, quien con la reforma de la educación socialista, no sólo pone coto a la Iglesia, sino que además enfrenta a la ideología católica con una ideología definida e identificable de parte del Estado. Cárdenas, con la sensibilidad política que lo caracterizaba, sabía que la Iglesia, por

sí misma, no era el enemigo considerable a quien debía combatir, sino más bien el portaestandartes de quienes, desde este lado del Atlántico, se habían dado a la tarea de abrazar, difundir y promover la causa de los totalitarismos nazi fascistas. Para Cárdenas, era claro, enfrentar a la Iglesia era enfrentar a las dictaduras europeas. Aunque la educación socialista dura apenas doce años, las siguientes reformas constitucionales atacan el nuevo poder corporativo de la Iglesia que, mediante distintas argucias legales había construido toda una red de apoyo financiero.

Podemos decir que el marco jurídico de las relaciones Iglesia-Estado se mantendrá prácticamente intocado hasta la reforma de Carlos Salinas de 1992. Entonces, en pleno movimiento de integración de México al mundo, el tema se había desplazado de la discusión político partidista e ideológica hacia los foros internacionales y los derechos de los ciudadanos- Dentro del primero de los ámbitos, se encontraban dos temas principales, el de las relaciones diplomáticas de México con el Vaticano, situación si no irregular al menos sí anómala dentro del concepto general del mundo diplomático y el de la privación de los derechos políticos a los ministros de los cultos que, desde el punto de vista de la doctrina internacional constituían indicios de violación a derechos humanos de tercera generación y de minorías. En segundo término, prácticas jurídicas que permitían la articulación de políticas públicas en materia religiosa pero que, con los años, habían derivado en ficciones en las que resultaba difícil para el Estado moverse con comodidad. Se trataba de temas como la presencia educativa de la Iglesia y la personalidad jurídica de las organizaciones religiosas, particularmente de la Iglesia católica.

Por contraste, habría de apreciarse el peso que todavía entonces y hoy tienen las Leyes de Reforma. Nunca, en ningún momento, el tema del debate se aproximó a la división de los ámbitos temporal y espiritual, nunca en torno al sentido laico del Estado ni tampoco en torno al reconocimiento de la Iglesia como un poder libremente

actuante en la realidad política. La reforma salinista prefirió transferir la discusión a una norma secundaria, la “Ley de Asociaciones Religiosas”, enfocándola desde el punto de vista de un cuerpo legal administrativo, dirigido a minorías y basado en la libertad de cultos, mientras que en la Constitución se mantuvo el principio histórico de la separación del Estado y la Iglesia; la laicidad de la educación pública y la no existencia de los fueros; los detalles de esa relación se movieron en el ámbito legal –por su parte, más fácil de modificar en una eventualidad futura– a fin de cuentas, es verdad que en muchos aspectos puede apreciarse como un retroceso respecto de los presupuestos fundamentales de la Reforma, pero también lo es que manteniendo sus líneas generales se buscó, y presumiblemente se obtuvo, un campo mejor de negociaciones en el ámbito internacional y con poderes fácticos que no podían ser ignorados.

Hoy, el espíritu de las Leyes no está a discusión y se ha reafirmado con la modificación al artículo 40 de nuestra Constitución que añade el calificativo de “laica” a la República, con lo que se integran al texto constitucional de nueva cuenta los ideales de la Reforma. Respecto de la relación del Estado con la Iglesia, el debate y el diálogo se han transferido desde el ámbito del poder público al de la opinión pública y de los ciudadanos. La Iglesia católica y las demás religiones en general, viven en un mundo que cada vez entienden menos y del que momento a momento parecen alejarse. Ahora estamos en la posibilidad de que no nos enfrentemos a las fuerzas de la Iglesia sino a ciudadanos que se identifican a sí mismos como católicos militantes. Eso varía las reglas, pero nos pone –a quienes creemos en la moral laica y en la absoluta primacía de la legalidad y la política como fuentes de la vida pública– en la posibilidad de un diálogo más igualitario en donde nadie resulte excluido. Es por ello que es necesario insistir siempre en la decisión de aplicar el espíritu de las Leyes de Reforma y en el concomitante deber del Estado y de los ciudadanos de vigilar su cumplimiento. Dichas actitudes nos con-

vencen de que los ciudadanos debemos permanecer en guardia para no perder este patrimonio histórico que nos explica, nos identifica y que nos permite mantener la vigencia de nuestro Estado de derecho.

Bibliografía

- ADAME GODDARD, Jorge, “El juramento de la Constitución de 1857”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, núm. 10, 1998.
- BELTRÁN GAOS, Mónica, “El constitucionalismo europeo del s. XIX y su influencia en la Constitución Mexicana de 1857”, en *La Constitución de 1857. Homenaje en su CL Aniversario*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *El legislador Ponciano Arriaga 1811-1863*, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2011.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, 2ª ed., México, FCE-Clío-El Colegio Nacional, 2007.
- CUEVA, Mario de la, “La Constitución de 5 de febrero de 1857”, en *El constitucionalismo del siglo XIX*, México, UNAM-Facultad de Derecho, 1957.
- ESCALANTE GONZALBO, *et al.*, *Nueva historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 11ª reimpresión, 2014.
- ESPINOZA DE LOS MONTEROS, Javier, “La noción de los derechos en la historia de los Constituyentes mexicanos”, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La noción de los derechos en la historia del constitucionalismo mexicano*, México, Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos de la SCJN, 2009.
- FLORES, IMER B., “La Constitución de 1857 y sus reformas: a 150 años de su promulgación”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel, *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- FRAGOSO CERVÓN, José Ramón, *La sacramentalidad del derecho en México*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2006.

- GALEANA, Patricia(comp.), *México y sus constituciones*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- GARCÍA GRANADOS, Ricardo, *La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma en México. Estudio Histórico-Sociológico*, México, Económica, 1906.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Nota sobre los planes políticos y el Plan de Ayutla”, en *Plan de Ayutla*, México, Procuraduría General de la República, 1990.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (comp.), *El siglo diez y nueve de Francisco Zarco y su pensamiento constitucional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- , *Los Congresos Constituyentes durante los últimos 150 años de México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.
- GUZMÁN, Martín Luis, *Necesidad de cumplir las Leyes de Reforma*, México, UNAM, 1963.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, Román, *Planes políticos, proclamas, manifiestos y otros documentos de la Independencia al México moderno, 1812-1940*, México, UNAM, 1998.
- LIRA, Andrés y Anne Staples, “Del desastre a la reconstrucción republicana, 1848-1876”, en *Historia General de México*, v. II, México, Cámara de Diputados–El Colegio de México, 2010.
- LOZANO, José María, *Tratado de los derechos del Hombre. Estudio del derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre conforme a la Constitución de 1857 y la Ley Orgánica de Amparo de Garantías de 20 de enero de 1869*, 4ª ed. facsimilar, México, Porrúa, 1987.
- MC GOWAN, Gerald, *Prensa y Poder, 1854-1857. La Revolución de Ayutla. El Congreso Constituyente*, México, El Colegio de México, 1978.

- MEYER, Jean, *De una revolución a la otra*, México, El Colegio de México, 2013.
- MORENO-BONETT, Margarita y López Castillo, Martha (coords.), *La Constitución de 1857. Historia y legado*, México, UNAM-Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008.
- NORIEGA, Cecilia y Alicia Salmerón (coord.), *México: Un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y perspectivas*, México, Poder Judicial de la Federación-Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009.
- O'GORMAN, Edmundo, *La supervivencia política novohispana*, México, Universidad Iberoamericana, 1986.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura: Estudio sobre la organización política de México*, 8ª ed., México, Porrúa, 1998.
- RABASA, Emilio O., *Historia de las constituciones mexicanas*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.
- , *La evolución constitucional de México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- , *Historia de las constituciones mexicanas*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- REED, Nelson, *La guerra de castas de Yucatán*, México, Ediciones Era, 1971.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *150 años de las Leyes de Reforma 1859-2009*, México, UNAM-Facultad de Derecho, 2009.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana*, Ed. facsimilar, t. II, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2010.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, 24ª ed., México, Porrúa, 2005.
- VALDÉS, José C., *Orígenes de la República Mexicana. La aurora constitucional*, México, UNAM, 1994.

- VÁZQUEZ VERA, Josefina Zoraida, *Dos décadas de desilusiones. En busca de una fórmula adecuada de gobierno (1832-1854)*, México, El Colegio de México-Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora, 2009.
- ZARCO, Francisco, *Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957.
- ZERECERO, Anastasio, *Observaciones a la Constitución expedida, sancionada y publicada en el presente año de 1857*, México, Imprenta de N. Chávez, 1857.
- ZORRILLA, Juan Fidel, “Contexto histórico constitucional del Estatuto Orgánico de 1856”, en *Congreso internacional sobre el 75 aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana-Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, 1993.

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857 y las Leyes de Reforma, editado por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, se terminó de imprimir el 13 de diciembre de 2015 en los talleres de CREATIVA IMPRESORES S. A. de C.V. calle 12, número 101, local 1, colonia José López Portillo, Iztapalapa, 09920, México, D. F., tel. 5703-2241. En su composición se utilizaron tipos Times New Roman. Tipo de impresión *Offset*, las medidas 13.5 x 21 cm. Los interiores se imprimieron en papel Cultural de 90 gramos y los forros en cartulina Couché de 200 gramos. La edición estuvo al cuidado de Claudio Vázquez Pacheco y consta de 500 ejemplares.

Últimas obras publicadas en la Serie Estudios Jurídicos de la Colección Lecturas Jurídicas

Consulte las versiones electrónicas en:
www.derecho.unam.mx

60. *Leges et iura*, Alejandro Pizzorusso.
61. *Argumentación jurídica en la formación y aplicación del Talmud*, César Benedicto Callejas.
62. *Los derechos de la mujer: media luz de la ilustración*, Adriana Terán Enríquez.
63. *La interpretación conforme a la Constitución*, Fernando Serrano Migallón.
64. *El islam, ¿un rector económico global?*, José Rafael Martínez García.
65. *La justicia social como valor del Estado democrático moderno en un mundo globalizado y de libre mercado —El caso México—*, Ruperto Patiño Manffer.
66. *Isidro Fabela La cultura de la justicia*, Fernando Serrano Migallón.
67. *150 Años de Las Leyes de Reforma 1859-2009*, Fernando Serrano Migallón.
68. *El Federalismo mexicano: Una ficción política*, Leonel Alejandro Armenta López.
69. *80 años de la autonomía universitaria. Lo jurídico en la obra de Alfonso Reyes*, Fernando serrano Migallón.
70. *La pluma en la balanza. Lo jurídico en la obra de Alfonso Reyes*, Fernando Serrano Migallón.
71. *Alfonso Noriega Cantú. La justicia de la bonhomía*, Fernando Serrano Migallón.
72. *Reseña de las conferencias realizadas con motivo de los festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución durante el año 2009, Comisión Organizadora de los Festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución Mexicana.*

73. *Los Derechos ciudadanos en el último tercio del siglo XIX*, Ma. Macarita Elizondo Gasperín.
74. *Independencia y Geopolítica*, Juan José Mateo Santillán.
75. *Guillén de Lampart, precursor de la Independencia de México*, Consuelo Sirvent Gutiérrez.
76. *Los derechos Humanos en la Independencia y en la Revolución Mexicana*, Jorge Carpizo.
77. *Pensar el derecho. Dos ensayos sobre ética y derecho*, Alberto J. Montero.
78. *Evolución de la estructura orgánica y funcional del Instituto Federal Electoral*, María Macarita Elizondo Gasperín.
79. *Derecho Económico: ariete contra los oligopolios y escudo de los consumidores*, Ruperto Patiño Manffer y Alejo Martínez Vendrell.
80. *35 años de la enseñanza del Derecho Económico en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México 1979-2014*, Emma C. Mendoza Bremauntz.