

## EL DERECHO EN LA DICTADURA DE 1853-1855

Por el doctor José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ,\*

Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas  
de la Universidad Nacional Autónoma de México.

SUMARIO: 1. *Planteamiento*; 2. *Marco histórico de referencia*; 3. *Teodósio Lares*; 4. *La Legislación*.

### 1. *Planteamiento*

A fines del siglo XVIII y principios del XIX vamos a ver cómo muchos de los países del mundo occidental llevarán a cabo lo que ha sido llamado genéricamente como la “revolución burguesa”, a veces tomando el carácter de guerra civil, y a veces como guerra de independencia, pero en el fondo todas ellas propugnando por la adopción de los grandes postulados político-jurídicos de la Ilustración.

La Ilustración es ese gran movimiento intelectual, que proyectando diversas expresiones del mecanicismo-contractualismo-jusnaturalismo racionalista va a tener su auge en el siglo XVIII, aunque sus raíces las hunda en el siglo XVI, precisamente con la Segunda Escolástica española, la cual se encargó de esclarecer y sistematizar la filosofía jurídica y social del pensamiento aristotélico-tomista.

Los grandes postulados jurídico-políticos de la Ilustración van a ser la *democracia* como forma real de gobierno y el reconocimiento de los *derechos humanos* por parte de este último; de estos dos se van a derivar las demás tesis jurídico-políticas de la Ilustración, tales como el Estado de derecho, principio de legalidad, la constitución como norma fundamental y suprema contenedora, además de todos esos principios (de ahí que hablemos de constitucionalismo englobando todas las tesis jurídico-político-sociales de la Ilustración), la garantía jurisdiccional de los individuos frente a la administración pública, la división de poderes, y la gran aportación jurídica del jusnaturalismo racionalista: La codificación, no sólo como ordenación totalizadora de una rama

\* El autor agradece al joven Nicolás Francisco URIBE TAPIA su valiosa colaboración para la preparación de este trabajo.

del derecho, sino además como expresión de la voluntad general o popular, a través de un acto legislativo de esa misma rama del derecho.

Es, pues, la revolución burguesa la que procurará, de forma violenta como lo proponía Rousseau, de imponer todos esos postulados de la Ilustración; lo que en el siglo XIX va a tomar forma de doctrina política en lo que se llamó "liberalismo", o sea que el liberalismo político (para diferenciarlo del económico), es la expresión coherente y ordenada como un cuerpo doctrinal, de los principios políticos, jurídicos, y sociales de lo que en el siglo XVIII se conoce como una escuela filosófica: La Ilustración. Dicho en otras palabras, es la concreción práctica de un pensamiento filosófico.

En nuestra patria, hablando propiamente, no hubo una revolución burguesa, sino varias, ya que todas las guerras intestinas que tuvimos desde la Independencia en 1810, hasta terminar con la de Intervención en 1867 en que plenamente se pudieron realizar en México todas las propuestas políticas, jurídicas y sociales de la Ilustración antes mencionadas.

Dentro de estos 57 años hay un periodo muy interesante en este tema, y nos referimos al bienio 1853-1855, que hemos denominado "La última dictadura de Santa Anna", por las razones que a continuación expondremos, y de la cual nos ocuparemos a lo largo de este modesto trabajo, desde la perspectiva de un historiador del derecho.

En efecto, muchas veces se entiende el binomio liberalismo-conservadurismo como tesis opuestas a tal grado que se cree que el segundo propugna por un Estado monárquico-absolutista y eso no es cierto, pues ambos partidos se sustentan en una misma base filosófica (la Ilustración) pero con matices diferentes, de tal manera que no resulta aventurero afirmar que eran más las semejanzas de ambas posturas que las diferencias. Concretamente en México fueron dos los puntos fundamentales de contradicción entre el liberalismo y el conservadurismo: La opción federalismo-centralismo y las relaciones Iglesia-Estado y en algunos otros matices sin mayor trascendencia, e inclusive hubo ocasiones que los conservadores fueron más aprisa que los liberales, como lo veremos precisamente durante la última dictadura de Santa Anna.

Durante ese bienio resulta particularmente interesante la labor legislativa, la cual no fue ciertamente obra de Santa Anna, sino de don Teodosio Lares, a la sazón ministro de justicia, legislación que de no haber sido abrogada con posterioridad, hubiera representado un avance muy importante en el campo del Derecho en un periodo de tiempo muy breve. No se piense que con este trabajo queremos justifi-

car al señor de Manga de Clavo, no, ni mucho menos a su última y más grotesca administración, sino más bien intentar rescatar la obra de uno de los juristas mexicanos más destacados del XIX, que independientemente de su ideología, legisló, y legisló bien, cuando tuvo la oportunidad de hacerlo, pues ya para entonces era un clamor nacional el que se renovara la legislación, que seguía siendo la colonial mayormente, y sobre todo, aprovechar los últimos adelantos que se daban en Europa en esta fundamental materia que eran enormes, lo cual no es otra cosa más que la realización de los principios de la Ilustración.

No somos los primeros en tratar de rescatar esta insigne figura de nuestro siglo XIX, como daremos cuenta más adelante, plumas más calificadas que la nuestra, como lo son las de Antonio Carrillo Flores y Andrés Lira, ya se han preocupado de don Teodosio Lares; ahora nosotros, de manera modesta, pretendemos dar una visión breve y panorámica de lo que fue la historia de nuestro derecho de 1853 a 1855 en la tragicómica última dictadura de Antonio López de Santa Anna.

## 2. *Marco histórico de referencia*

El primero de enero de 1851 abrió las sesiones el Congreso, y su primera tarea fue resolver la cuestión de la elección, pues no habiendo reunido mayoría de votos ninguno de los candidatos para la presidencia, quedó reservada al Congreso la resolución, misma que, con arreglo a la ley, debería hacerla entre uno de los dos que hubiera reunido mayor número de votos, uno o del otro, aunque ambos del partido conservador. Fue electo Arista.

El general electo nombró ministro de Relaciones al licenciado Mariano Yáñez, de Guerra al general Manuel Robles Pazuela, de Justicia a José María Aguirre, y Manuel Payno secretario de Hacienda.

El día 27 del mismo mes, con gran sorpresa del público, renunció don Manuel Payno a la cartera de Hacienda Pública. Ocupó su lugar Ignacio Esteva, quien encontró la Hacienda Pública en un estado deplorable, al mes y medio renunció. Su sucesor fue don Mariano Yáñez, ministro de Relaciones, y el de éste el licenciado Mariano Macedo.

La Junta de Crédito Público, compuesta de acreedores del Estado, había llegado a ser el cuarto poder, y en asuntos de Hacienda el primero. Se encontraba el gobierno sin recursos para cubrir siquiera los gastos precisos de la administración.

Las aduanas representaban otro conflicto considerable. Las dimisiones en los ministerios seguían. La Hacienda Pública inmejorable.

Continuaba, pues, el desorden administrativo, y no faltaban movimientos revolucionarios parciales que generalmente no inquietaban.<sup>1</sup> Sin embargo, el 26 de julio de 1852 se dio un pronunciamiento en Guadalajara, encabezado por el teniente de la Guardia Nacional, José María Blancarte, contra el gobernador del estado, don Jesús López Portillo.<sup>2</sup>

Al día siguiente dióse la orden de arresto contra Blancarte, quien, ocultando los planes que había formado para liberarse de toda pena, se presentó en el Palacio de Gobierno acompañado de Juan Villalvaso, León Lozano y uno apodado el "Zorro", entonces tuvo principio un motín entre ellos, apoyados por parte de la guardia, alguna tropa, y multitud del pueblo.<sup>3</sup> Hubo oposición de algunos soldados leales, del secretario Pascacio Dávalos, y el jefe de la sección inspectora de la Guardia Nacional, capitán Alatorre. Estos dos últimos fueron victimados por Villalvaso.

El gobernador y las demás autoridades corrieron al cuartel del Carmen, y dado que el armamento estaba en manos de los filibusteros, tuvieron que salir hacia Zapotlanejo.<sup>4</sup>

Sin oposición ya, los ocupantes de Palacio pasaron a formalizar un pronunciamiento. Pero, ¿cuál? El motín no había tenido más origen, aparente, que el resentimiento de Blancarte hacia López Portillo. El pronunciamiento no pasó de ser una protesta; no contenía un pensamiento, ni siquiera un cambio.<sup>5</sup>

Blancarte tenía el mando y estaba rodeado de licenciosos compatriotas. Entre los insurrectos surgió el descontento, lo que causó la división en dos bandos, unos proponían a Jesús Camarena para gobernador, y otros a Gregorio Dávila. Triunfaron los partidarios de éste último. A la vez, se publicó el *Plan* de la azonada, desconociendo a la administración de Jesús López Portillo, nombrando gobernador a Gregorio Dávila, y acordando convocar un Congreso en un tiempo de dos meses.

Pronto se anunció que la azonada dejaría su carácter local, para proclamar la dictadura y entregársela a los santanistas.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Cfr. ARRANGOIZ, Francisco de Paula, *México desde 1808 hasta 1867*; 2a. ed., México, Ed. Porrúa, 1968, pp. 441-443.

<sup>2</sup> Cfr. MALO, José Ramón, *Diario de sucesos notables (1832-1853)*, México, Ed. Patria, 1948, T. I, p. 369.

<sup>3</sup> Cfr. GALVAN RIVERA, Mariano, *Efemérides*, p. 9.

<sup>4</sup> Cfr. OLAVARRIA Y FERRARI, Enrique, *México a través de los siglos*, México, Publicaciones Herreras, S. A., p. 779.

<sup>5</sup> Cfr. GALVAN, *op. cit.*, p. 10.

<sup>6</sup> Cfr. OLAVARRIA, *op. cit.*, pp. 779-780.

La revolución se propagó a otros puntos del estado de Jalisco. En Michoacán se pronunció don Francisco Bahamonte contra el gobierno de ese estado. Querétaro, Mazatlán, San Luis, Guanajuato, Veracruz y Tamaulipas favorecen al movimiento tapatío.<sup>7</sup>

El santanista Suárez Navarro dio el 13 de septiembre un nuevo giro a la revolución de Jalisco al acordar con Blancarte expedir el segundo *Plan*, que se conocía como *del Hospicio* de Guadalajara, en el cual ya se incluía a Santa Anna. El artículo 8 de dicho plan decía: "la nación invita al general Santa Anna para que regrese al territorio de la república a cooperar al orden y la paz"; también en las bases del plan estaba la destitución de Arista como presidente de la República; sostener la Constitución Federal y desconocer los poderes públicos que merecieran la desconfianza de la nación;<sup>8</sup> en el mismo Plan se invita a Dávila a que se adhiera a él, el cual se rehusó por lo que fue depuesto y sustituido por el santanista José María Yáñez.<sup>9</sup>

Se siguieron los pronunciamientos a favor del Plan de Guadalajara.<sup>10</sup> La prensa también lo hizo, aunque fue quien atacara más fuertemente al gobierno, por lo que éste, puso fuertes trabas a la imprenta mediante un decreto.<sup>11</sup> Sin prestigio ni elementos bastantes, Arista se ve obligado a derogar el decreto. El día 20 de octubre del mismo año se reforma por tercera vez el Plan de Guadalajara, y se firma en el Hospicio de pobres por los principales vecinos, agregando un artículo sobre la convocación de un Congreso General Extraordinario.<sup>12</sup>

Mientras tanto en Sonora, el conde Raousset Boulbon, quien en un primer momento venía a prestar protección a una compañía minera, posteriormente, dada la divergencia de intereses, se declara contra el gobernador del estado y marcha sobre Hermosillo. El comandante general del estado, Miguel Blanco, supo del movimiento y acudió en auxilio de la población. Los filibusteros tuvieron que embarcarse a los Estados Unidos muy disminuidos.

En Hacienda, Guillermo Prieto procuraba infatigablemente obtener recursos para atender a tan multiplicadas necesidades.

Entre noticias de traiciones, rebeliones y miserias se celebró la apertura de las sesiones ordinarias de las Cámaras.<sup>13</sup> Abiertas de nuevo las

<sup>7</sup> Cfr. *Supra*, nota 5.

<sup>8</sup> Cfr. VÁSQUEZ MANTECÓN, Carmen, *Santa Anna y la encrucijada del Estado. La dictadura (1853-1855)*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 29.

<sup>9</sup> Cfr. OLAVARRIA, *op. cit.*, p. 782.

<sup>10</sup> Cfr. GALVAN, *op. cit.*, p. 11.

<sup>11</sup> Cfr. ARRANGOIZ, *op. cit.*, p. 416.

<sup>12</sup> Cfr. *Supra*, nota 9.

<sup>13</sup> *Idem.*, pp. 786-790.

sesiones, Arista renunció a la presidencia el 6 de enero de 1853; entregó el mando a don Juan Bautista Ceballos, presidente de la Suprema Corte, quien fue nombrado presidente interino de la República el día 7.<sup>14</sup> El Ministerio quedó integrado por Juan Antonio Fuente, de Relaciones; Santiago Blanco, de Guerra; José Ma. Urquidi, de Hacienda; y Joaquín Ladrón de Guevara, de Justicia. Días más tarde sólo quedaría el primero.<sup>15</sup>

El 19, Ceballos propuso al Congreso que se declarara convocante, con esperanzas bien infundadas de contener la revolución y de evitar la vuelta de Santa Anna; el Congreso lo rehusa, y es disuelto por orden de Ceballos. Aunque dispersos, senadores y diputados formularon una protesta; los segundos declararon traidor a Ceballos, y proclamaron presidente interino al gobernador del estado de Puebla, don Juan Múgica y Osorio,<sup>16</sup> éste después de algunas vacilaciones, manifestó que en aquellas circunstancias no podía encargarse del poder. El día 20, Ceballos presenta su renuncia, y no le fue admitida por los jefes pronunciados.<sup>17</sup>

Manuel Robles Pezuela, exministro de Arista, fue enviado contra los pronunciados, el cual se unió a éstos en Arroyo Zarco, comandados por el general Uruga. Redactaron otro plan, por el cual se ratifica en todas sus partes el programado en Guadalajara el 20 de octubre de 1852, con varias adiciones, en las que figuraba como más importante la que dictaba: "que tan luego como el gobierno provisional se estableciera, había de llamar solemnemente al general benemérito don Antonio López de Santa Anna".<sup>18</sup>

Dos días después, el 7 de febrero, Ceballos renuncia a la presidencia, admitiéndolo los señores Lombarini, Uruga, y Robles, jefes de las divisiones pronunciadas. El primero es nombrado depositario del poder, mientras se elige presidente conforme lo acordado en Arroyo Zarco.<sup>19</sup>

Lombardini, considerando lo transitorio de su gobierno, se abstuvo de organizar gabinete, y todos sus afanes se dirigieron a hacer cesar la guerra civil,<sup>20</sup> a la vez que era constantemente atacado, hasta por la prensa conservadora, dado el caos y la tibieza de su administración.<sup>21</sup>

<sup>14</sup> Cfr. *Supra*, nota 11.

<sup>15</sup> Cfr. MALO, *op. cit.*, pp. 376-377.

<sup>16</sup> Cfr. ARRANGOIZ, *op. cit.*, pp. 416-417.

<sup>17</sup> Cfr. OLAVARRIA, *op. cit.*, p. 797.

<sup>18</sup> Cfr. ARRANGOIZ, *op. cit.*, p. 419.

<sup>19</sup> Cfr. GALVAN, *op. cit.*, p. 13.

<sup>20</sup> Cfr. OLAVARRIA, *op. cit.*, p. 802.

<sup>21</sup> Cfr. VASQUEZ, *op. cit.*, p. 32.

En todo el país se aceptó en muy pocos días el nuevo orden de cosas.<sup>22</sup>

El 17 de mayo en la Cámara de Diputados se abrieron los pliegos en que constaba la elección que para presidente habían hecho. Y resultó nombrado el general Santa Anna.<sup>23</sup>

Manuel Escobar, representante de los conservadores, de vuelta de Cartagena, trajo la noticia de que el general se resolvía a volver a la República.

El 23 de marzo, Lucas Alamán dirige una carta al general Santa Anna; en dicha carta le pone de manifiesto lo que sucede en México, las condiciones, situaciones y conflictos en los que se encuentra; luego que ha descrito el panorama, continúa diciendo: "tiene usted a la vista lo que deseamos, con lo que contamos y lo que tenemos. Creemos que estará por las mismas ideas; más si así no fuese, será un gran mal para la nación y aún para usted. En sus manos está el hacer feliz a su patria".<sup>24</sup>

Se le entregó a Santa Anna la carta apenas desembarcó en Veracruz, el 1 de abril de 1853.<sup>25</sup> También por esos días (18 de abril), Miguel Lerdo de Tejada presentó la otra carta que había escrito a petición del mismo presidente electo, y que representaba el ideario de los puros. Quizás ya era demasiado tarde, porque a esas alturas Santa Anna y sus más allegados ya habían decidido quiénes compondrían el gabinete.<sup>26</sup> Fue hasta el 20 cuando prestó juramento; después fue condecorado con la cruz grande de Carlos III.<sup>27</sup>

Santa Anna organizó el gabinete de la siguiente forma: ministro de Relaciones, Lucas Alamán; de Justicia, Teodosio Lares; de Hacienda, Antonio Haro y Tamariz; y de Guerra, José Ma. Tornel y Mendivil.<sup>28</sup> Además de los cuatro ministerios, se anunció la creación de uno de fomento, colonización, industria y comercio, con Velázquez de León a la cabeza. El golpe de muerte al federalismo, fue el contenido central de las *Bases para la Administración de la República* que se dictaron por decreto a los dos días que Santa Anna asumió el poder, el cual analizaremos más adelante, lo mismo que las demás reformas jurídicas; ahora sólo diremos que se nombró un procurador general de la Nación y anunciaron la formalización de los tan anhelados códigos

<sup>22</sup> Cfr. *Supra*, Nota 18.

<sup>23</sup> Cfr. MALO. *op. cit.*, p. 379.

<sup>24</sup> Cfr. OLAVARRIA. *op. cit.*, pp. 804-807.

<sup>25</sup> Cfr. ARRANGOIZ. *op. cit.*, p. 423.

<sup>26</sup> Cfr. VASQUEZ. *op. cit.*, p. 41.

<sup>27</sup> Cfr. *Supra*, no. 23.

<sup>28</sup> Cfr. OLAVARRIA. *op. cit.*, p. 808.

Civil, Mercantil y todos los demás que fueron convenientes para la mejora de la administración de justicia.<sup>29</sup>

En efecto, se expedieron decretos fijando las bases para la administración de la República, hasta que se publicara la nueva Constitución; organizando el ejército; suprimiendo la milicia nacional; restableciendo los jesuitas y otra porción de órdenes y reglamentos que pretendían hacer ver que la República había entrado en una era de orden, y que había en el gabinete un hombre de la capacidad y energía de don Lucas Alamán;<sup>30</sup> se reglamentó también por decreto el uso de la imprenta, y con el control absoluto de la prensa, en fin, querían ir transformando el estado de cosas sin sufrir la protesta de la oposición.

Para dar mayor efectividad a los asuntos internos y externos, Alamán reformaba las *Bases* al crear la Secretaría de Gobernación, con la que liberaba así a la de Relaciones Exteriores de los aspectos concernientes a la política interna.

El martes 31 de mayo los periódicos anunciaron que Alamán sufría una fuerte pulmonía que hacía temer por su vida. En la madrugada del 2 de junio dejaba de existir.

Con la muerte del estadista conservador, se iniciaría un cambio paulatino en la política interna. Para Santa Anna se abría una nueva posibilidad de gobierno sin las ataduras de Alamán.<sup>31</sup>

Las Bases para la Administración de la República del 22 de abril de 1853 preveía la creación de un Consejo de Estado, integrado por 21 individuos. Un decreto del 26 de abril nombró consejeros propietarios de Instrucción Pública; Negocios Eclesiásticos; Hacienda; Relaciones; Fomento y Guerra. Además se designaron ministerios y legaciones.<sup>32</sup> Este decreto llevaba todavía la firma de Alamán, y con ésta, el claro predominio de sus ideas políticas. El Consejo quedó instalado el primero de mayo. Sus funciones consistirían en preparar y redactar los proyectos de ley que el gobierno demandara, y expedir un dictamen sobre aquellos negocios en que fuera consultado por el gobierno.<sup>33</sup>

El Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública fue encargado a Teodosio Lares; quien representa la figura central de la política legislativa de este periodo, objeto primordial del presente trabajo. El reforzamiento en este terreno apuntaba sin duda a la

<sup>29</sup> Cfr. VASQUEZ, *op. cit.*, p. 44.

<sup>30</sup> Cfr. *Supra*, no. 25.

<sup>31</sup> Cfr. VASQUEZ, *op. cit.*, pp. 45-47.

<sup>32</sup> Cfr. OLAVARRIA, *op. cit.*, p. 809.

<sup>33</sup> Cfr. VASQUEZ, *op. cit.*, p. 64.

consolidación del poder ejecutivo y al control de la burocracia.<sup>34</sup> La cumbre en materia de codificación la alcanzó el comercio, nada menos que 1091 artículos para definir a los comerciantes y sus obligaciones,<sup>35</sup> a través de lo que sería nuestro primer Código de Comercio.

Con Santa Anna de vuelta en el poder, Lares organizó el Ayuntamiento de México. Su principal función era cuidar de los intereses municipales, pero no podía ejercer ninguna atribución que tuviera relación con la política del país ni con su forma de gobierno.<sup>36</sup>

Diez de Bonilla ocupó la vacante del señor Alamán, reemplazándolo a su vez en el Ministerio de Justicia por Ignacio Aguilar.

Bonilla con arreglo a lo acordado entre su predecesor y Santa Anna, dio instrucciones oficiales al señor Gutiérrez de Estrada, y particularmente a don José Manuel Hidalgo, secretario de la legación en Madrid, para que con todo empeño solicitaran la intervención de España, Francia e Inglaterra, para llevar un príncipe español a México. La caída del ministerio, presidido por el conde de San Luis, puso término a dichos trámites, con lo cual se regocijó Santa Anna, pues nunca quiso realmente la intervención, y menos después del fallecimiento de Alamán, porque, de realizarse, habría tenido que dejar el poder absoluto a que tan bien se avenía su carácter.<sup>37</sup>

Las relaciones del gobierno de Santa Anna con la Iglesia fueron respetuosas y benévolas de hecho, se derogó, entre otras, la ley promulgada por el mismo Santa Anna en 1833 que suprimía la coacción civil en los votos religiosos.<sup>38</sup>

El gobierno de Santa Anna emitió muchos decretos en materia educativa. Los asuntos de instrucción estarían dentro de las competencias del Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, siendo entonces Lares el encargado de realizar tal tarea. La instrucción primaria quedaba cubierta con las rentas municipales; Gobernación se encargaría de la obtención de fondos y Justicia de lo relativo a la organización, subsistencia, progreso y mejoras de las escuelas y de todo lo relacionado con ese ramo.<sup>39</sup>

En los colegios de San Ildefonso y San Juan de Letrán se impartía completa la enseñanza secundaria y superior del primer periodo de jurisprudencia. No habría más universidades que las que ya están erigi-

<sup>34</sup> *Idem*, p. 77.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> *Idem*, p. 111.

<sup>37</sup> *Cfr. ARRANGOIZ. op. cit.*, p. 424.

<sup>38</sup> *Cfr. BRAVO UGARTE, José, Historia de México*, 3a. Ed., México, Ed. Jus, 1962, p. 213.

<sup>39</sup> *Cfr. VASQUEZ. op. cit.*, pp. 79-83.

das, con autoridad civil y pontificia. La de México era la central y a ella quedaban incorporadas todas las demás.<sup>40</sup>

En cuanto a la policía, si bien hubo decretos y leyes para reglamentarla en el Distrito, ya existía con anterioridad. Tornel indicó que por convenir al servicio público, los cuerpos de policía del Distrito debían estar sujetos al Ministerio de Guerra desde donde se les dictarían todas las disposiciones.<sup>41</sup>

Preocupación constante del gobierno era la de concluir con los conspiradores y desafectos; un decreto del ministro de justicia declaraba conspiradores a cuantos se sublevaran o pronunciaran contra el gobierno, a los que firmasen planes revolucionarios, a los que sedujesen tropas incitándolas a la desobediencia, o corrompiesen funcionarios públicos con el fin de averiguar los secretos del gobierno, a cuantos celebraran juntas o reuniones públicas o secretas con el fin de conspirar contra el gobierno; los conspiradores serían juzgados en consejo de guerra y condenados a muerte irremisiblemente. Publicado este decreto ocurrió una crisis ministerial cuya causa no era fácil saber a fondo. Antonio Haro y Tamariz, fue el ministro a quien aquella vez tocó separarse del gabinete, lo sustituyó el general Ignacio Sierra y Rosso.

La muerte de Alamán y la separación de Haro, fueron para Santa Anna prósperos sucesos. Uno y otro dieron impulso a su poderío, y ya no le eran útiles para nada.<sup>42</sup>

Otra vez la muerte acudió a liberarle de amigos y rivales: El 11 de septiembre se conoce el fallecimiento del ministro de Guerra y Marina, don José María Tornel y Mendivil, ocupando su puesto el señor general de división, Lino J. Alcorta.<sup>43</sup>

Se restableció la Orden de Guadalupe creada tiempo atrás por Iturbide, y al "infortunado héroe de Iguala" lo llamaron libertador.<sup>44</sup>

Bajo el punto de vista económico no fue menos vejatoria e insoponible la conducta del presidente; no contento con haber establecido las alcábalas sin perjuicio de la continuación de todas las contribuciones existentes, todavía impuso otras a la propiedad y al trabajo.<sup>45</sup> Dispuso, además, que por cada perro que sacaran a pasear por la ciudad, había que pagar un peso cada mes. Y nada impedía que se decretara por esos días un impuesto a las diversiones públicas del cinco

<sup>40</sup> *Idem*, p. 86.

<sup>41</sup> *Idem*, p. 96.

<sup>42</sup> *Cfr.* OLAVARRIA, *op. cit.*, p. 814.

<sup>43</sup> *Cfr.* GALVAN, *op. cit.*, p. 14.

<sup>44</sup> *Cfr.* VASQUEZ, *op. cit.*, p. 49.

<sup>45</sup> *Cfr.* OLAVARRIA, *op. cit.*, p. 815.

por ciento sobre el producto de sus entradas.<sup>46</sup> La protesta estalló a raíz de la contribución sobre puertas, ventanas y luces exteriores de los edificios rústicos y urbanos de toda la República. Los estancos que tenía el gobierno sobre el tabaco, la nieve, los naipes, el papel sellado y las casas de moneda contribuyeron al descontento social.<sup>47</sup>

La agricultura estaba en franca decadencia. Fundamentalmente por falta de capitales y por la consolidación de las haciendas, arrendadas en gran parte, y sujetas a enormes contribuciones y censos. El peonaje por endeudamiento llegaba a convertirse en servidumbre. Aguilar y Marocho, opinaban que tanto amos como servidores abusaban de su posición.<sup>48</sup>

Tanto el comercio como la industria, se veían contrariadas por el contrabando y las quiebras. Se denunciaba contrabando de tabaco, exportación de oro y plata, así como toda clase de ganado menor de lana y pelo.

Los derechos de importación que pagaban los productos extranjeros formaban una parte fundamental de las rentas nacionales.<sup>49</sup> Los fondos para el Ayuntamiento de la capital salían de la pensión impuesta a los canales, de los expedidos de pulque, mercados carruajes, carros y bestias.<sup>50</sup>

Por medio de un pronunciamiento fraguado por los aduladores de la camarilla, se levantó el 17 de noviembre un acta en Guadalajara, en la cual se pedía que la plenitud de las facultades que tenía el presidente continuara por tiempo indefinido, y para el caso de fallecimiento u otro impedimento que pudiera inhabilitar al "ilustre actual jefe de la nación", cuidará este de escoger la persona que crea digna de reemplazarlo, señalando en pliego cerrado y sellado, mismo que se depositará en el Ministerio de Relaciones. A todo esto se le agregaba el tratamiento de "Alteza Serenísima" al presidente.<sup>51</sup> Al mismo tiempo el patriotismo dispuso que al "¿quién vive?" de los centinelas, se respondiera ¡México! . . .

Una circular del Ministerio de Gobernación del 20 de octubre, hacía una revisión de los actos de Santa Anna desde que fue llamado al país, y afirmaba que el voto de los mexicanos que lo trajo del extranjero era su verdadero sostén en el mando; además ordenó que fueran convocados el 1 de diciembre todos los mexicanos en pleno ejercicio de

<sup>46</sup> Cfr. VASQUEZ. *op. cit.*, pp. 102-108.

<sup>47</sup> *Idem.* p. 140.

<sup>48</sup> *Idem.* p. 146-152.

<sup>49</sup> *Idem.* pp. 160-163.

<sup>50</sup> *Idem.* 112.

<sup>51</sup> Cfr. OLAVARRIA. *op. cit.*, p. 821.

sus derechos a fin de que ese mismo día “expresaran con plena y absoluta libertad, y en el concepto de que serán inviolables sus opiniones” si Santa Anna debía continuar en el mando con amplias facultades, y en caso de que no fuera así, que dijeran a quién debía ser entregado. Se pedía que todos los ciudadanos y en especial los periodistas expresaran su opinión con su propia firma.

Puntualmente, el 1 de diciembre comenzó la apelación al pueblo. Al día siguiente se sabía que Santa Anna llevaba 12,452 votos contra uno.

El Ministerio de Guerra decía que con sorpresa e indignación el serenísimo señor se había enterado que muchos individuos “descarados” habían votado por Juan Alvarez, y que como no podía tolerar que se insultara de esa manera a la autoridad de la nación, todos ellos serían aprehendidos y juzgados como conspiradores, ya que con eso demostraban su adhesión a la rebelión.<sup>52</sup>

Para los de semejante comedia dictatorial era indispensable prontos y cuantiosos recursos; a remediar el apuro vino la cuestión de la Mesilla.<sup>53</sup> Llegó la correspondencia de los Estados Unidos y en ella venía la aprobación del tratado de la Mesilla, por el que recibe el gobierno de México, una indemnización de 10 millones de pesos, a entregar siete de ellos en el acto, y tres cuando concluya la entrega del terreno cedido.<sup>54</sup>

El tratado fue ratificado en Washington el 30 de junio de 1854. Bien que no le pesara a Santa Anna, el hacerse de 7 millones de pesos al contado, tampoco le quedaba otra, para terminar este negocio; pues si no hubiera cedido, los Estados Unidos se habrían apoderado del territorio de la Mesilla por el derecho del más fuerte.<sup>55</sup>

En los primeros días de enero, renunció Olazagarre al Ministerio de Hacienda después de haber enfrentado su impotencia ante desarrollo de los acontecimientos que produjeron la venta de la Mesilla.<sup>56</sup>

El artículo 11 de los tratados de Guadalupe Hidalgo de 1848 que pusieron fin a la guerra con los Estados Unidos, decía que ese gobierno debía contener las incursiones de tribus salvajes a México y obrar con justicia “con la misma energía como si las invasiones fueran a su propio terreno”. Sin embargo, no sólo no las impedía sino que las favore-

<sup>52</sup> Cfr. VASQUEZ. *op. cit.*, pp. 52-54.

<sup>53</sup> Cfr. OLAVARRIA. *op. cit.*, p. 822.

<sup>54</sup> Cfr. MALO. José Ramón, *Diario de sucesos notables (1832-1853)*, México, Ed. Patria, 1948, T. II, p. 413.

<sup>55</sup> Cfr. ARRANGOIZ. *op. cit.*, p. 425.

<sup>56</sup> Cfr. VASQUEZ. *op. cit.*, p. 56.

cia.<sup>57</sup> A todo esto se sumó una turba de aventureros al mando de William Walker, procedente de la Alta California, en la barca "Carolina" la cual inició frente al puerto de la ciudad de La Paz, apoderándose de la ciudad.<sup>58</sup> Los habitantes de Santo Tomás enterados del suceso, salieron armados a perseguir a los invasores. Walker cayó prisionero; supose después que había logrado escapar y embarcarse para los Estados Unidos.<sup>59</sup> Pero con esta aventura no terminó la historia de Walker. Tiempo después entraría en Nicaragua donde se elegiría presidente. En esta ocasión, el gobierno de los Estados Unidos estuvo a punto de reconocerlo y de admitirlo en la Unión como estado esclavista. Finalmente fue fusilado en Puerto Rico en 1860 después de otro intento filibustero.<sup>60</sup>

A raíz de la invasión de Walker, México trató de fortalecer su ejército por cualquier problema que pudiese surgir en el futuro. Para esto, se contrató a oficiales extranjeros en España.<sup>61</sup> Según Vivó, ministro de México en España, lo que Santa Anna quería, era tener en poco tiempo un cuerpo militar que permitiera a la nación descansar tranquila de los amagos de los Estados Unidos.<sup>62</sup>

La Revolución se propagaba, se pronunciaron en Tamaulipas los federales, poniéndose al frente en Ciudad Victoria, don Juan de la Garza.<sup>63</sup> En el sur, acudían a la voz de Juan Alvarez, tropas escasísimas y mal armadas, este hecho le atrajo la cooperación del coronel Ignacio Comonfort.

Comonfort y Alvarez fácilmente se entendieron y a fin de regularizar la lucha, acordaron tener una junta de hombres capaces de concurrir a aquel fin, en la hacienda de La Providencia, reunidos Alvarez, Comonfort, Trinidad Gómez, Diego Alvarez, Elías Romero y Rafael Benavides, convinieron y redactaron allí los artículos de un plan, por el cual se declaraba que cesaban en el ejercicio del poder público Santa Anna y los demás funcionarios que hubiesen desconocido la confianza de los pueblos, adoptado el plan por la mayoría, el general en jefe convocaría un representante por cada estado o territorio, quienes elegirían presidente interino y quedarían sirviéndole de Consejo; el presidente interino habría de convocar a los quince días de haber entrado en funciones, un Congreso extraordinario que cons-

<sup>57</sup> *Idem*, p. 177.

<sup>58</sup> *Cfr. GALVAN, op. cit.*, p. 15.

<sup>59</sup> *Cfr. OLAVARRIA, op. cit.*, p. 823.

<sup>60</sup> *Cfr. VÁSQUEZ, op. cit.*, p. 198.

<sup>61</sup> *Idem*, p. 121.

<sup>62</sup> *Idem*, p. 260.

<sup>63</sup> *Cfr. Supra, nota 55.*

tituye a la nación en forma de República representativa popular; el ejército sería cuidadoso y atendido; el comercio protegido liberalmente; quienes se opusieran a este plan serían tratados como enemigos de la independencia nacional. Arreglado el Plan, redactados sus considerandos, fue remitido a Florencio Villarreal, quien lo proclamó en Ayutla el 1 de marzo de 1854.

Pronto el Plan de Ayutla produjo su efecto en los puntos de la nación a donde pudo llegar; luego se adhirieron a la revolución todos los pueblos del sur.

Santa Anna comprendió la importancia de aquella revolución, no quiso confiar a nadie la dirección de la campaña, y determinado a llevarla a cabo por sí mismo, se puso al frente de más de cinco mil hombres y se dirigió al sur, dejando depositado en el Ministerio de Relaciones el pliego en que designaba la persona que debía sucederle en el mando para el caso de que no regresara.<sup>64</sup> Santa Anna obtuvo la victoria en el Peregrino, cuartel general de los sublevados y se dispuso a preparar su regreso triunfal a México.

Las dificultades hicieron que Comonfort fuera a los Estados Unidos a buscar recursos para comprar armamento. Su amigo el español Gregorio Ajuria le prestó ayuda por lo que pudo regresar a Acapulco en el mes de diciembre.

La Revolución encontró otra vertiente de apoyo de los desterrados del gobierno que se encontraban en los Estados Unidos. Ocampo, Arriaga y Mata se trasladaron de Nueva Orleans a Brownsville en junio de 1854.

Melchor Ocampo y Ponciano Arriaga no estaban muy de acuerdo con el Plan de Ayutla, por lo que, además del mismo Juárez, trataron de convencerlos de ir a Acapulco a impulsar la caída de Santa Anna. Finalmente aceptaron, siempre y cuando se hicieran algunas adiciones al Plan. Aunque decidieron hacer la revolución en la zona fronteriza en Brownsville elaboraron un plan revolucionario, que los conservadores calificaron como "folleto repleto de principios demagógicos".<sup>65</sup>

El gobierno quiso detener esta sublevación que creía alarmante y adoptó para ello los medios que menos convenían, apeló al terror.

En Guaymas fue derrotado el conde Rousset de Boulvon, que, como señalamos antes, había invadido el departamento de Sonora con fuerza extranjera. El consejo de guerra ordinario había fallado que fuera pasado por las armas. También, las tropas mexicanas superaron al in-

<sup>64</sup> Cfr. OLAVARRIA, *op. cit.*, pp. 829-835.

<sup>65</sup> Cfr. VAZQUEZ, *op. cit.*, pp. 285-292.

vasor en Tamaulipas, Eulogio Gautier Valdomar, expulsándolo del país.<sup>66</sup>

Los pronunciamientos brotaron incesantes en Guerrero, Michoacán, San Luis, México y Tamaulipas.<sup>67</sup>

La crisis del gobierno ante la Revolución era ya evidente. Incluso los conservadores pedían que se expidiera un Estatuto Orgánico. Algunos, todavía cercanos al presidente, aunque no lo podían comprobar totalmente, sabían que había sido convocado el Consejo de Estado y que el presidente les pidió que discutieran si era ya tiempo de dar al país una ley fundamental, cuál debía adoptarse, y quién la debía expedir.

Pocos días después se confirmó la noticia con una circular de gobernación y con la primera resolución del Consejo, el cual por unanimidad votó por tener una ley orgánica. Sin embargo, no aceptaron la idea de que se convocara a un Congreso constituyente ante la dificultad que había de nombrar a los diputados, y por tanto, creían que Santa Anna tenía el "suficiente poder para formar la constitución" ayudado por dos o tres individuos de cada departamento o en su defecto pidiera al Consejo la elaborara.

El 8 de agosto, Santa Anna avisó que saldría para Veracruz, con el fin de atender personalmente el restablecimiento del orden mientras dispuso que el Ministerio quedara facultado para despachar negocios comunes. Ese mismo día Ignacio Aguilar y Marocho, de Gobernación, dio a conocer una comunicación de Santa Anna en la que mandaba publicar el pliego que había dejado cerrado en el Ministerio de Relaciones Exteriores, y que contenía el nombre de los sucesores a la Presidencia. Se suponía que Santa Anna nombraría sucesor para el caso de que falleciera, o que declarara por orden firmada de su mano que no podía continuar en el poder. Se trataba de un triunvirato compuesto por los generales Mariano Salas y Martín Carrera y por el presidente de la Suprema Corte de la Nación, Ignacio Pavón. Como suplentes los generales Rómulo Díaz de la Vega e Ignacio Mora y Villamil. A nadie se le ocultaba el hecho de que el presidente tenía preparada su fuga.<sup>68</sup>

La Revolución se había consumado. En un comunicado declaraban que una vez que la mayoría de la nación adoptara el plan, el general en jefe de la capital convocaría a una junta compuesta por dos individuos de cada Departamento, donde se elegiría un presidente interino el 4 de octubre en Cuernavaca. Comonfort propuso una lista en donde

<sup>66</sup> Cfr. GALVAN, *op. cit.*, pp. 19-20.

<sup>67</sup> Cfr. OLAVARRIA, *op. cit.*, p. 847.

<sup>68</sup> Cfr. VASQUEZ, *op. cit.*, pp. 69-62.

se daban cabida tanto puros como moderados, aunque Alvarez ya tenía la suya con una mayoría de puros: Juárez, Ocampo, Arriaga, Gómez Farías y Guillermo Prieto. Comonfort llegó a esa ciudad el día 5, donde se enteró que Alvarez había sido electo.<sup>69</sup>

El gabinete del electo presidente estaba formado por Ocampo, Juárez, Prieto y Comonfort. Alvarez renunció a la presidencia y ocupó el cargo Comonfort desde el 11 de diciembre.

En las declaraciones de la Junta Revolucionaria Mexicana publicadas en los Estados Unidos por Ponciano Arriaga, se hacía un análisis de la situación del país hacia 1855, con un recuento histórico de las actividades de Santa Anna. Se le veía asociado alternativamente a todos los partidos, ya fuera al poner o quitar constituciones, al hacer y destruir leyes, al crear y aniquilar sistemas, sin ajustarse a ninguno y sin respetar siquiera sus propias obras.

### 3. *Teodosio Lares*

Evidentemente el alma de toda la obra legislativa del periodo que venimos comentando, fue el ministro de Justicia, Teodosio Lares, de quien nos ocuparemos a continuación por esa misma razón.

Tenemos que lamentarnos que al igual que la mayoría de los juristas mexicanos, insignes juristas para hablar con propiedad, carecen de un adecuado estudio biográfico que nos permita captar la magnitud de su obra jurídica; sin embargo de Lares se han empezado a rescatar algunos de sus trabajos en épocas recientes<sup>70</sup> aunque todavía falta por hacer una buena biografía de este ilustre personaje decimonónico.

Teodosio nace en 1806 en Asientos de Ibarra; actual estado de Aguascalientes. Desde el 6 de agosto de 1827 ejercía la abogacía en Jalisco, y a partir del 27 de septiembre del mismo año en Zacatecas.<sup>71</sup>

<sup>69</sup> *Idem*, pp. 293-296.

<sup>70</sup> En 1978 la UNAM publicó en edición facsimilar las *Lecciones de derecho administrativo* de Lares, con un prólogo de don Antonio CARRILLO FLORES (Nueva Biblioteca Mexicana); durante el II Congreso de Historia del Derecho Mexicano (México, D. F., 1980), Andrés LIRA presentó una ponencia titulada "El contencioso administrativo y el poder judicial en México a mediados del siglo XIX. Notas sobre la obra de Teodosio Lares" (Cfr. la *Memoria del...*, publicado por la UNAM en 1981, pp. 621-634); nosotros mismos editamos y redactamos la nota introductoria del *Manual de competencia administrativa y judicial comparada* de don Teodosio Lares (Cfr. *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, año 1, núm. 4, enero-abril de 1987, pp. 205-239).

<sup>71</sup> Los datos aquí consignados nos fueron proporcionados por el licenciado Joaquín BLANES CASAS, quien bajo nuestra dirección redactó su tesis profesional en la Escuela Libre de Derecho de la ciudad de México, precisamente sobre el mismo tema que nos ocupa en esta oportunidad. Para obtener los datos de Lares, el licenciado Blanes acudió personalmente a los vetustos archivos del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México en donde encontró el expediente personal de don Teodosio Lares de donde finalmente vienen estos datos.

Para 1842 fungía como ministro propietario de la Segunda Sala del Tribunal Superior de Justicia de Zacatecas. Del 31 de agosto de 1845 al 27 de agosto de 1847 fue director del Instituto Literario de Zacatecas.<sup>72</sup>

Publicó trabajos literarios en *El Despertador Literario*.

Se incorpora a la actividad política nacional bajo la administración del general Mariano Paredes y Arrillaga, como representante de la magistratura al Congreso Nacional, de tipo corporativo.

Posteriormente regresa al Congreso de la Unión como diputado por Zacatecas, inmediatamente después de la intervención norteamericana, o sea del 20 de abril de 1848 al 14 de diciembre de 1849. Parlamento trasumante que abrió sus sesiones en Querétaro, en donde tuvo la pena de ratificar los Tratados Guadalupe-Hidalgo, para continuar posteriormente en la ciudad de México.

A la siguiente legislatura (1 de enero de 1850 al 31 de diciembre de 1853) fue electo senador por el mismo estado de Zacatecas. Periodo que se vio truncado por el triunfo del Plan del Hospicio y consecuente asunción de Santa Anna como dictador, como ya señalamos.

Entre tanto, en 1851 lo nombran socio de número del Ateneo México, en donde dicta sus famosas conferencias sobre derecho administrativo, precisamente en agosto de ese mismo año.<sup>73</sup>

Santa Anna, como ya lo hemos visto, lo nombró ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, cargo que ostentara hasta el final de la dictadura santanista, es decir el 9 de agosto de 1855.

Tres días después de la salida de Santa Anna de la capital de la República, el ya para entonces exministro de Justicia también tiene que dejar la ciudad de México y no lo volveremos a ver en la escena política sino cinco años después — 1860 —, cuando los conservadores volvieron al poder.

Como hemos venido repitiendo a lo largo de este trabajo, independientemente de los rasgos tragicómicos de esta última dictadura santanista, creemos que la misma ha pasado a la historia por la importante labor legislativa, la cual indiscutiblemente, como hemos repetido varias veces, se debió al talento de Teodosio Lares; labor legislativa que no intentaremos valorar en este momento, sin embargo, lo procurare-

<sup>72</sup> Don Guillermo PRIETO en *Memorias de mis tiempos* nos habla de Lares como director de ese Instituto (Cfr. pp. 325-326).

<sup>73</sup> De esas conferencias salieron sus famosas *Lecciones de derecho administrativo* (México, Cumplido, 1852, 407 p.) las cuales, como señalamos en la nota 70 de este trabajo, fueron reeditadas recientemente por la UNAM. Trabajo realmente importante en que podemos admirar la enorme preparación jurídica de Lares.

mos hacer unos párrafos más adelante, ahora sólo señalaremos que, desafortunadamente, el gobierno liberal provisional que se instauró a la caída de Santa Anna (Juan N. Alvarez e Ignacio Comonfort) abrogó la mayor parte de la legislación objeto de este trabajo.

Regresando a la idea anterior, diremos que cuando Miguel Miramón ocupaba la presidencia del gobierno conservador en 1860, volvió a nombrar a Teodosio Lares ministro de Justicia, e interinamente de Relaciones, desde el 18 de agosto al 24 de diciembre de ese mismo año. Al triunfo de las armas liberales, Lares tuvo que volver a la vida privada, para regresar a la pública durante la intervención francesa y el II Imperio

En efecto, la Junta Superior de Gobierno, establecida el 18 de junio de 1863 para hacerse cargo de la administración de los territorios en donde había sido excluido el gobierno republicano de Juárez, eligió como su presidente a Lares. Dicha junta nombró el triunvirato que se encargó del Poder Ejecutivo en tanto se resolvía el tipo de gobierno que la Asamblea de Notables escogería para nuestro país, así como su titular (la cual no fue otra más que el Imperio, poniendo al frente del mismo al archiduque Maximiliano).

Sabemos que el gobierno de Maximiliano tuvo dos grandes etapas, una primera en que se apoyó en personas ajenas al conservadurismo, y una segunda en que se valió de los más variados conservadores. Durante la primera etapa a Lares se le nombró miembro del Consejo de Estado, y durante la segunda — a partir del 15 de julio de 1866 — pasó a ocupar la cartera de Justicia, para el 14 de septiembre fue, además, el presidente del Consejo de Ministros; de esta manera Teodosio Lares se constituyó para ese entonces el más destacado de los conservadores mexicanos. El 20 de marzo de 1867, en plena decadencia el II Imperio, es destituido Lares de sus puestos políticos, pasando a ocupar la presidencia del Tribunal Supremo, hasta la caída de la ciudad de México en manos del general Porfirio Díaz.

Parece ser que Lares se exilió en La Habana, desde donde posteriormente regresó a nuestro país para morir el 20 de enero de 1870.

#### 4. *La legislación*

Como es lógico, en la colección de Dublán y Lozano<sup>74</sup> vamos a encontrar muy pocas disposiciones de este bienio dada la orientación

<sup>74</sup> *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República.*

liberal de sus autores; más bien la legislación de la última dictadura de Santa Anna la podemos encontrar en el "Navarro".<sup>75</sup> en donde presumimos está completa.

El primer dato que tenemos que apuntar es la orientación conservadora de dichas disposiciones, lo cual no es de extrañarse pues entonces el país estuvo gobernado por la flor y nata del conservadurismo mexicano: Alamán, Tornel, Lares, Haro y Tamariz, etcétera.

Después de la lectura misma del listado de disposiciones legislativas vamos a ver algunas con un inconfundible sello conservador, como por ejemplo el decreto que deroga la ley que permitió a los militares contraer matrimonio sin previa licencia de gobierno, fechada el 14 de mayo de 1853; el que restablece las alcabalas, de 2 de junio de 1853; el que deroga los decretos del estado de Veracruz que declara a los hijos ilegítimos herederos forzosos, de 25 de junio de 1853; el que ordena guardar los días festivos, de 2 de julio de 1853; el que deroga el decreto del estado de Michoacán sobre sucesiones hereditarias, de 18 de julio de 1853; el que deroga el Código Civil que dio la legislatura de Oajaca,<sup>76</sup> de 27 de julio de 1853; el que dispone pertenecer al supremo gobierno la provisión de curatos, de 28 de julio de 1853; el que restablece el estanco del tabaco, de 3 de agosto de 1853; el que declara consejeros honorarios al arzobispo y obispos de la República, de 2 de septiembre de 1853; el que restablece en México la Compañía de Jesús, de 19 de septiembre de 1853; el que ordena que ningún habitante de la República puede transitar sin pasaporte, de 24 de septiembre de 1853; el que deroga los decretos de la legislatura de Jalisco sobre herencias, de 6 de diciembre de 1853; de prevenciones sobre las obligaciones de los albaceas y herederos en las testamentarias, de 14 de julio de 1854; y, finalmente, el que dispone que las órdenes religiosas están bajo la protección de las leyes civiles.

Tratándose de cuestiones religiosas, no hay duda de la orientación conservadora, como tampoco las que ponen límites a la libertad de tránsito (pasaporte y alcabalas), pues es claro que uno de los postulados más característicos de los liberales mexicanos fue precisamente la defensa de dicha garantía individual; donde ya no se nos presenta muy claro es en lo relativo al derecho sucesorio. Sobre el particular tenemos que decir que conservadores y liberales tenían visiones muy diferen-

<sup>75</sup> *Legislación mejicana. Colección completa de las leyes, decretos y circulares que se han expedido desde la consumación de la Independencia.*

<sup>76</sup> El Código Civil de Oaxaca de 1827-28 ha sido reputado como el primero de su género en Iberoamérica Cfr. ORTIZ URQUIDI, Raúl; *Oaxaca, cuna de la codificación iberoamericana*, México, Porrúa, 1974.

tes, que se van a manifestar en las diversas leyes conservadoras y liberales.<sup>77</sup>

Así llegamos a lo que pudiéramos denominar el “plato fuerte” de la legislación santanista durante el bienio que estamos estudiando; mismo que podemos aglutinar en tres grandes rubros: Administración pública, administración de justicia y régimen mercantil.

Por lo que respecta a la administración pública, debemos de citar, en el año de 1853, a las siguientes disposiciones: *Bases para la Administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución*, de 22 de abril; *Ordenanza del Ayuntamiento de México*, de 22 de mayo; *Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento*, ambos del 25 de mayo; *Ley sobre Expropiación por Causa de Utilidad Pública*, de 7 de julio; y *Ley para el Establecimiento del Tribunal de Cuentas*, de 26 de noviembre.

Mientras que en el año de 1854 encontramos fundamentalmente la *Ley sobre Extranjería y Nacionalidad de los Habitantes de la República*, de 30 de enero, y las *Bases para el Arreglo de la Hacienda Pública*, de 11 de febrero.

No se piense que las *Bases para la Administración de la República* era una Constitución o ley fundamental ya que más bien contenía unos lineamientos generales —bases— para la organización y funcionamiento del Ejecutivo nacional, pues se determinaban las diversas secretarías de Estado cuyos titulares integrarían la “Junta de Ministros”, de igual manera se hablaba del Consejo de Estado (figura típica en las administraciones conservadoras de nuestra patria) y se suprimían los órganos legislativos.

Interesante es en estas *Bases* la creación del Ministerio (sic) de Fomento y la Procuraduría General de la Nación. Esta última no representó todavía la adopción del régimen francés del ministerio público, ello se tendrá que esperar hasta 1900,<sup>78</sup> sino más bien constituyó un muy importante antecedente de esa reforma de 1900, sin embargo el procurador general no tendría el carácter de magistrado de la Suprema Corte, sino dependencia del Ejecutivo, lo que no fue recogido por la Constitución de 1857 en que volvía a crear la figura de procurador pero como ministro de la Suprema Corte coexistiendo con el fiscal de la propia Corte, lo cual ocasionaría muchos problemas para diferen-

<sup>77</sup> Cfr. GONZALEZ, María del Refugio; *El derecho civil en México 1821-1871. (Apuntes para su estudio)*, México, UNAM, 1988, pp. 78-103.

<sup>78</sup> Cfr. Nuestro trabajo “La reforma judicial de 1900” en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, 1988, año 12, no. 12, pp. 281-299.

ciar las atribuciones de ambos; dualidad que será sostenida toda la segunda mitad del siglo XIX.

Posteriormente, por Decreto de 11 de mayo del mismo año de 1853, se establecieron las facultades de los gobernadores de los estados y jefes políticos de los territorios "mientras se publica la Constitución", lo cual representaba una adición a las *Bases* del 22 de abril. Lo propio se puede decir del Decreto de 12 del mismo mes de mayo, en que nuevamente se adicionan las propias *Bases para la Administración*, ahora cor. el objeto de crear la Secretaría de Gobernación, con lo cual se aumentara a seis el número de ministros, como vimos páginas atrás.

Ya hemos visto cómo lo que más se ha escrito sobre la obra legislativa de don Teodosio Lares es lo relativo al contencioso-administrativo,<sup>79</sup> pues hasta ahora es lo que se ha considerado más relevante, junto con el Código de Comercio o Código Lares, de dicha obra legislativa.

En efecto, durante todo el siglo pasado y buena parte del presente, en nuestra patria seguimos la tradición judicialista de influencia norteamericana en lo relativo a la revisión de la legalidad de los actos de la Administración pública;<sup>80</sup> sin embargo una excepción a dicha tradición fue precisamente el bienio que venimos comentando en donde Teodosio Lares, inspirado en el modelo del Consejo de Estado Francés, de jurisdicción retenida, impulsó la creación en México del Consejo de Estado junto con la promulgación de la correspondiente Ley de lo Contencioso Administrativo antes invocada. Influencia que volvería a repetirse en 1935 cuando se creó el Tribunal Fiscal de la Federación,<sup>81</sup> aunque no de manera tan determinante.

Cosa diferente fue el Tribunal de Cuentas, del cual teníamos una larga tradición colonial, pues desde principios del siglo XVII y hasta la Independencia funcionó en nuestra patria un Tribunal de Cuentas;<sup>82</sup> posteriormente, durante el siglo XIX, tuvo una muy irregular existencia ya que mientras los liberales preferían el sistema de la Contaduría Mayor en Hacienda, los conservadores se inclinaban más por el Tribunal de Cuentas, por ese motivo la Ley de 26 de noviembre de 1853 volvió a crear dicho Tribunal.

Por lo que toca a la administración de justicia, diremos que el 30 de marzo de 1853, el general López de Santa Anna expedía las *Reglas*

<sup>79</sup> *Supra*, nota 70.

<sup>80</sup> Cfr. FIX ZAMUDIO. Héctor; *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México. El Colegio Nacional, 1983, p. 61-75.

<sup>81</sup> Cfr. CARRILLO FLORES. Antonio; "Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal", en *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM, 1987, pp. 189-200.

<sup>82</sup> Cfr. SANCHEZ BELLA. Ismael; *La organización financiera de las Indias (siglo XVI)*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispánicos, 1968, pp. 59-68.

que deben observarse en la Administración de Justicia que venía a ser como la antesala de lo que medio año después vendría, precisamente el 16 de diciembre, con la muy importante *Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia*. En este rubro también tenemos que señalar la *Ley para el Arreglo en lo Judicial, Gubernativo y Administrativo en la Negociación de Minería*, promulgada el 31 de mayo de 1854.

Veamos la importancia de la Ley de 16 de diciembre de 1853. Antes de la expedición del primer *Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y Territorio de Baja California* el 15 de septiembre de 1872, se dieron en el México Independiente cuatro importantes leyes procesales: La *Ley para el Arreglo Provisional de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común* de 23 de mayo de 1857, la *Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia*, antes referida de 16 de diciembre de 1853, la *Ley que Arregla los Procedimientos Judiciales en los Tribunales y Juzgados del Distrito y Territorios*, de 4 de mayo de 1857 expedida por Comonfort en uso de las facultades que le otorgaba el Plan de Ayutla, y, finalmente, la muy poco conocida *Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común*, decretada por Félix Zuloaga, de manera ilegítima, en 1858. La primera de ellas, la de 1857, era más bien orgánica de tribunales que propiamente procesal, por lo que la Ley de 1853 realmente representó la primera Ley procesal propiamente dicha.

Finalmente, la legislación mercantil de este periodo, que tanto ha llamado la atención, entre la que encontramos, en primerísimo lugar, el *Código de Comercio* de 16 de mayo de 1854, a lo que habría que añadir *La Ley sobre Bancarrotas* de 31 de mayo de 1853 y el *Acta de Navegación para el Comercio de la República Mexicana* de 30 de enero de 1853.

Finalmente tenemos que destacar la gran cantidad de disposiciones legislativas que se dieron en esta administración, las cuales ocupan seis volúmenes del "Navarro" con alrededor de 300 páginas cada uno. Cierto que no todas son de relevancia, como lo hemos señalado párrafos atrás, pero también hubo calidad, pues ello es lo que nos ha movido a redactar estas líneas.

Desafortunadamente, dada la naturaleza de este trabajo, no podemos entrar al análisis y justipreciación de la obra legislativa de Teodosio Lares, la cual llenaría no uno sino varios volúmenes, por lo cual nos hemos limitado a dar una visión de conjunto, como apuntábamos a principio del mismo, con objeto de llamar la atención en una etapa muy importante para la evolución del derecho mexicano, que si bien

no trascendió, dada la filiación política de sus autores, que finalmente fueron los perdedores en las grandes luchas político-ideológicas de nuestro convulsionado siglo XIX, no deja de ser destacado por la historia del derecho, ahora en que ya están más que superados los motivos de controversia liberalismo-conservadurismo del México decimonónico.