

PRESENTACIÓN

Maximiliano de Habsburgo fue un legislador prolijo. En el breve periodo que va de la regencia establecida por la Intervención Francesa y el gobierno imperial (1863 a 1867), la abundante legislación producida fue recogida en ocho volúmenes publicados por la imprenta de Andrade y Escalante, con el título de *Colección de leyes, decretos y reglamentos que interinamente forman el sistema político, administrativo y judicial del imperio*.¹ Las leyes y decretos de este periodo abarcan todos los aspectos de gobierno: el manejo de la Hacienda, la impartición de justicia, la organización del ejército, las instituciones que conforman el Estado y las normas que rigen las relaciones con sus habitantes, así como las de los particulares entre sí.

Después de redactar el protocolo de su corte, necesario para vestir al poder, Maximiliano redactó una constitución. Pensó reunir a un congreso, sin embargo su patrocinador, Na-

¹ Dicha legislación fue compilada originalmente por José Sebastián Segura desde 1863, en el *Boletín de las Leyes del Imperio Mexicano, o sea Código de la Restauración. Colección completa de las leyes y demás disposiciones dictadas por la Intervención Francesa, por el Supremo Poder Ejecutivo Provisional, y por el Imperio Mexicano, con un apéndice de los documentos oficiales más notables y curiosos de la época, editada en dos volúmenes.*

po León III, lo conminó a establecer una dictadura liberal para pacificar al país y consolidar el Imperio, antes de pensar en congresos.

En el primer aniversario de la aceptación del trono, Maximiliano promulgó el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano el 10 de abril de 1865. Conforme a lo planteado por el emperador de Francia, el Estatuto depositó la soberanía en el emperador, quien procedió a conformar un *corpus* legal que diera bases jurídicas al Imperio. El presente volumen reúne los textos de veinte especialistas en el Segundo Imperio que analizan la legislación imperial.

La obra inicia con el ensayo² de Silvestre Villegas sobre las *Revistas Históricas* de José María Iglesias, órgano informativo del gobierno de la República, que nos sirve de introducción a la época. En las *Revistas Históricas* se daba a conocer al pueblo de México y al extranjero la situación real del país y la postura del gobierno legítimo. Iglesias vaticinó la inviabilidad del proyecto francés de establecer una monarquía en México y el fracaso del Imperio. El visionario ministro juarista previó el impacto que tendría el poderío prusiano, así como el conflicto que generaría la escalada imperialista de las grandes potencias, que décadas después llevó al estallido de la Primera Guerra Mundial.

Como bien afirma Villegas, el hecho de que las *Revistas Históricas* se hayan publicado en las diversas ciudades a donde tuvo que trasladarse el gobierno republicano³ las hace un testimonio documental del peregrinar del gabinete juarista.

A continuación, Raúl Andrade Osorio⁴ hace el análisis jurídico de los acuerdos internacionales firmados por Maximiliano, antes y después de la aceptación formal de la Corona

² “Contexto internacional y problemas internos del Segundo Imperio en las *Revistas Históricas* de José María Iglesias. Una relectura de 1864”.

³ Fueron publicadas en la Ciudad de México, San Luis Potosí, Saltillo, Monterrey, Chihuahua y Paso del Norte.

⁴ “Aspectos históricos jurídicos relevantes y las relaciones internacionales del Segundo Imperio”.

de México, desde el protocolo *Points pour l'accomplissement du project*. El autor considera que en realidad no son tratados internacionales, porque uno de los firmantes era en estricto sentido un particular.

Andrade estudia la Convención de Viena de 1864 para el reclutamiento de voluntarios austriacos al servicio del Imperio. Y el Tratado César-Danó de 1865 que estableció el compromiso de pagar cuarenta millones de francos a Francia como indemnización. Así como el Arroyo-Danó, que concedió al gobierno francés la mitad de las entradas de todas las aduanas marítimas del Imperio. El historiador concluye que los convenios internacionales del Segundo Imperio demuestran su sumisión a los intereses económicos extranjeros. Y con ello la inviabilidad del Imperio, por la enorme carga financiera que se había obligado a sostener.

Siendo el Estatuto Provisional del Segundo Imperio el marco jurídico del gobierno encabezado por Maximiliano, era indispensable incluirlo en el presente volumen. Por lo anterior incorporamos el ensayo de mi autoría, donde analizo la concentración de la soberanía en el emperador, así como las garantías individuales que otorga a la ciudadanía.⁵

Un tema fundamental para la subsistencia del Imperio era resolver la bancarrota del erario. Carlos de Jesús Becerril Hernández estudia el proyecto hacendario del Segundo Imperio.⁶ Parte de las disposiciones dictadas por la Regencia, estudia las reformas administrativas y la creación de instituciones como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Explica el proyecto imperial para obtener los recursos necesarios para solventar las deudas contraídas y los gastos militares y administrativos. Aborda también el combate a la evasión fiscal y al contrabando.

La primera disposición tributaria la impuso el jefe del ejército de intervención Frédéric Forey el 1 de mayo de 1863, cuando decretó una rebaja del 50 por ciento a los derechos de

⁵ “Estatuto Provisional del Imperio Mexicano”.

⁶ “El sistema tributario del Segundo Imperio mexicano, 1863-1867”.

importación de mercancías. La Regencia del Imperio continuó dictando disposiciones relacionadas con la tributación, que llegaron a 68. Podemos apreciar su alcance en el cuadro con que el autor ilustra su texto.

Maximiliano intentó una transformación administrativa para crear un sistema jurídico tributario que garantizara el cobro de las contribuciones indispensables para el sostenimiento de su gobierno. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano dio mayor atención a la cuestión fiscal que los ordenamientos constitucionales precedentes. Mientras en éstos se dedicaba un solo artículo al tema, el Estatuto le dedicó cinco.

Cuestión esencial para la construcción de cualquier Estado son las normas educativas y sanitarias. Estas materias habían sido objeto de atención por parte del gobierno republicano, que se propuso establecer la gratuidad y obligatoriedad de la educación elemental en la Ley de Instrucción Pública de 1861.⁷ En el mismo sentido caminó la ley de Maximiliano de diciembre de 1865.

José Antonio Gutiérrez⁸ hace el recuento de las normas promulgadas en materia educativa desde la segunda mitad del siglo XVIII. Inicia con la Ordenanza Real de Intendentes de la Nueva España, continúa con las del imperio de Iturbide, la Dirección General de Instrucción Pública de Gómez Farías, la ley de 1861 de Juárez y finalmente analiza la ley imperial de 1865.

Después de desglosar sus principales artículos, Gutiérrez destaca que en la ley de Maximiliano, la instrucción primaria “sería obligatoria y gratuita” para todos los que no tuvieran la posibilidad de pagarla. Las escuelas públicas estarían “bajo la vigilancia inmediata de los ayuntamientos”, aunque

⁷ Prueba de lo anterior la encontramos en el Decreto sobre arreglo de Instrucción Pública, en cuya redacción intervino Ignacio Ramírez, y en la orden del Ayuntamiento de la Ciudad de México de octubre del mismo año, que dispuso en su artículo primero: “Cada regidor en su respectivo cuartel tiene la obligación de enviar á las escuelas gratuitas á todos los niños de siete años que no justifiquen estar recibiendo educación ó tengan certificado de impedimento notarial”.

⁸ “Ley de Instrucción Pública de Maximiliano I”.

dependientes del Ministerio de Instrucción Pública, que sería el que las administraría por conducto de los prefectos departamentales. Establecía además que la secundaria se impartiría en establecimientos públicos y privados, a los que da el nombre de “liceos”. En ellos debía impartirse una instrucción “correspondiente en cuanto sea posible a todas las condiciones”, para preparar a los jóvenes para los estudios mayores.

Siguiendo con el tema educativo, Rosaura Ramírez Sevilla e Ismael Ledesma Mateos⁹ hacen un esbozo de la legislación anterior a la Ley de Instrucción Pública de 1861. A continuación estudian la Ley de Instrucción Pública de 1865, así como su reglamento, publicado en el *Diario del Imperio* en enero del año siguiente. Ramírez hace la comparación entre el proyecto educativo republicano y el imperial. Destaca que en el Imperio se concretó la separación entre la formación humanística y técnica en la educación superior, y se creó una escuela para la formación de los profesores.

La historiadora considera que el proyecto educativo de Maximiliano tenía como principio la homogenización de la población, que dada la profunda desigualdad económica, política, social y cultural, resultaba inviable. La Ley de Instrucción Pública imperial no pudo mostrar su efectividad debido a la efímera existencia del Imperio.

Magdalena Martínez Guzmán¹⁰ hace un recuento general de la evolución de los servicios sanitarios para el ejército desde la Conquista hasta el advenimiento del Segundo Imperio.

Martínez Guzmán refiere que durante la Conquista de México se conocieron las primeras prácticas sanitarias en el ámbito militar, las cuales correspondían más a la atención de tipo espiritual que a la médica. Fue hasta 1770, cuando en el Hospital Real de Naturales de la Ciudad de México comenzaron a formarse los futuros cirujanos de la Real Armada. Pero

⁹ “La educación pública en México en el siglo XIX. La Ley de Instrucción Pública durante el Segundo Imperio”.

¹⁰ “Proyecto de Reglamento de Hospitales y Servicios de Sanidad Militares del emperador Maximiliano. 15 de diciembre de 1865”.

no hubo un servicio hospitalario exclusivo para militares, teniendo que atenderse en instituciones civiles.

Consumada la Independencia los esfuerzos por organizar y mantener un Cuerpo de Sanidad Militar rindieron pocos frutos, por la permanente carencia de recursos.

El Proyecto de Reglamento militar de Maximiliano pretendió modernizar al Ejército mexicano y de manera especial el servicio de los hospitales y la sanidad militar, creando instituciones de corte europeo.

Aun cuando la resistencia republicana impidió el completo dominio de la Intervención Francesa y el Imperio sobre la totalidad del territorio nacional, se intentó por todos los medios establecer una normatividad adaptada a las singularidades regionales y locales. No obstante, en razón de sus características particulares, en cada uno de los departamentos hubo una respuesta diferente para su aplicación.

María del Carmen Salinas Sandoval¹¹ estudia el conjunto de normas jurídicas expedidas por Maximiliano para regular la organización y funcionamiento de los municipios. Describe las facultades y obligaciones de las autoridades municipales y su relación con otras autoridades dentro de los departamentos imperiales, prefectos y subprefectos.

Salinas Sandoval aborda los requisitos para ser ciudadano y para formar parte del ayuntamiento, la elección o nombramiento de las autoridades municipales, la responsabilidad de los ayuntamientos para mantener la instrucción primaria pública obligatoria y la impartición de justicia por los jueces municipales.

La autora concluye que la legislación en materia municipal estaba inmersa en la filosofía liberal de participación ciudadana a través del proceso electoral de los ayuntamientos y el otorgamiento de cierta autonomía, pero mantenía la concentración del poder de decisión en el soberano. A pesar de su compleji-

¹¹ “Organización municipal durante el Segundo Imperio. Un análisis de la Legislación”.

dad y diversidad, dicha legislación muestra que Maximiliano consideraba al municipio una pieza clave en la administración pública imperial.

Corresponde a José Herrera Peña el estudio del caso de Michoacán¹² donde, junto a los dos ejércitos antagónicos, coexistieron las legislaciones republicana e imperial. El autor destaca que las disposiciones jurídicas promulgadas por el Imperio no anularon del todo, ni de manera inmediata, las disposiciones dictadas por la República. Así mientras se establecía el sistema imperial de tribunales de justicia, siguió vigente la estructura anterior e incluso en ocasiones los jueces eran reconocidos como tales por ambos bandos.

Herrera refiere también la visita de los emperadores a Morelia, las cuatro renuncias que presentó a su cargo el prefecto imperial de Michoacán y el canje incondicional de prisioneros en la población de Acuitzio.

Por su parte Humberto Morales¹³ busca demostrar que el Ayuntamiento de la capital poblana opuso resistencia a la injerencia externa en los asuntos que consideró propios de su competencia. Actitud que asumió lo mismo bajo el gobierno republicano anterior a la Intervención Francesa, que durante el Segundo Imperio. El objetivo del artículo es mostrar que no todo fue sumisión al Imperio por parte de los miembros de la corporación municipal poblana.

Cuando en 1867 la ciudad fue recuperada por las fuerzas republicanas el 2 de abril, al día siguiente los miembros del Ayuntamiento hicieron entrega de sus puestos a nuevos regidores. Pero esta circunstancia no hizo variar la actitud tradicional de resistencia ante la injerencia externa, pues en varias ocasiones se opusieron a cumplir con indicaciones provenientes del gobierno central, que invadían la esfera de su competencia, concluye el autor.

¹² “La legislación del Segundo Imperio”.

¹³ “La acción legislativa del Cabildo poblano en tiempos de ocupación imperial: 1863-1867”.

A continuación Carlos Armando Preciado de Alba, refiriéndose a Guanajuato,¹⁴ nos explica cómo en la entidad subsistieron tres influencias políticas: la continuidad del régimen de Manuel Doblado, las normas que impusieron las fuerzas de Intervención Francesa al momento de su arribo a territorio del estado, y la legislación que trató de implementar Maximiliano a partir de 1864.

Por su parte, Jaime Salazar Adame¹⁵ toca uno de los proyectos imperiales de mayor alcance: la Ley de división territorial del Imperio. El autor hace un recuento de las diversas transformaciones territoriales experimentadas por el estado de Guerrero. Afirma que la división territorial del Imperio obedeció, al menos en Guerrero, a la necesidad de acabar con la influencia de los caciques, que tradicionalmente habían hecho sentir su influencia en la entidad.

Lo anterior no anula los aspectos científicos considerados para la división territorial del Imperio en cincuenta departamentos, en función del terreno y sus límites naturales, tomando en consideración un número similar de habitantes para cada demarcación.

A continuación, Héctor Jaime Treviño Villarreal¹⁶ se enfrenta a la falta de fuentes, tanto documentales como bibliográficas, para explicar el caso de Nuevo León. Treviño señala que las historias generales del estado tratan al Segundo Imperio de forma somera, de tal manera que pudiera suponerse que la legislación imperial no tuvo ninguna observancia en ese estado.

Sin embargo, el autor encontró normas jurídicas del Imperio que fueron efectivamente observadas en el Departamento de Nuevo León, en particular las destinadas a organizar su administración en el orden departamental y municipal. Destaca que las instrucciones a los prefectos contienen información

¹⁴ “Aplicación en Guanajuato de la legislación del Segundo Imperio”.

¹⁵ “La legislación territorial del Segundo Imperio y el estado de Guerrero”.

¹⁶ “Las Leyes de Maximiliano y su impacto en Nuevo León”.

detallada sobre el camino que debían seguir los funcionarios imperiales. Concluye que las normativas relativas a los ayuntamientos no fueron aplicadas cabalmente debido a la inestabilidad política del departamento.

Por su parte, Zulema Trejo¹⁷ nos explica cómo la legislación imperial fue observada con pragmatismo en la entidad norteña de Sonora, atendiendo a las circunstancias de cada momento. Esto llevó a que las autoridades actuaran sin consultar previamente al centro, actitud que habían tomado también anteriormente durante el régimen republicano.

La historiadora refiere que la legislación del Segundo Imperio llegó a Sonora vía los soldados franceses que invadieron el puerto de Guaymas. Ellos fueron los que sentaron las bases para que se estableciera la estructura institucional del Imperio en lo que fueron los departamentos de Álamos, Sonora y Arizona, conocidos globalmente como “La Sonora” por las autoridades centrales del Imperio. El que no hubiese ningún funcionario imperial de alto rango en los territorios conformados por Sonora, Sinaloa y la península de Baja California, hizo que su aplicación quedara en manos de los funcionarios locales, cuyas interpretaciones fueron en muchos casos contrarias a lo que la norma estipulaba. Así el prefecto imperial del departamento de Sonora asumió en los hechos el papel de “gobernador imperial”, poniendo bajo sus órdenes a los prefectos de Álamos y Arizona.

En el caso de Sinaloa, el dominio imperial durante los años de 1864-1866 se circunscribió solamente al puerto de Mazatlán; como nos lo explica Arturo Román Alarcón.¹⁸

El autor hace una descripción general de las principales leyes del Imperio para las disposiciones normativas emitidas por las autoridades locales y las fuerzas francesas que ocuparon el puerto. Explica que desde los pocos puntos dominados por las fuerzas de intervención, se dictó una serie de proclamas, decre-

¹⁷ “Entre prefecto y comisario: la legislación imperial en la Sonora”.

¹⁸ “La normatividad vigente en Sinaloa durante el imperio de Maximiliano”.

tos y circulares con las que se trató de normar las actividades políticas, económicas y sociales del territorio bajo su influencia. Estas normas fueron dictadas conforme a las circunstancias del momento. El contenido de algunas de ellas fue rescatado posteriormente por la legislación imperial dictada desde el centro, misma que no tuvo más que una aplicación parcial y efímera, debido al precario dominio del territorio sinaloense.

Por último, uno de los aspectos que más caracterizaron a la legislación producida durante el episodio monárquico fue el que rescató el liberalismo social ya expuesto con anterioridad por varios ideólogos mexicanos. Eugenia Revueltas¹⁹ aborda las disposiciones de Maximiliano en torno a la defensa de los indígenas, especialmente la Junta Protectora de las Clases Menesterosas y el estatuto del trabajo de 1865.

La Junta Protectora de las Clases Menesterosas fue el pilar de la política social del emperador. Aunque no hizo referencia a los indígenas, ni a ninguna otra clase de división étnica, por menesterosos se refiere a todos los que tienen como elemento común la pobreza y la falta de justicia. Por otra parte la autora destaca que la Ley de Liberación del Peonaje buscó sacar a los trabajadores del campo del estado de postración en el que se encontraban.

Por su parte, Jesús Arturo Filigrana Rosique²⁰ nos explica cómo las condiciones particulares de la demografía tabasqueña, sus formas de producción agrícola y el desarrollo de su comercio, influyeron en el apoyo o rechazo al Imperio, y específicamente a la ley imperial sobre el trabajo. Hace la comparación de la forma como fueron recibidas las leyes emitidas por los representantes locales del Segundo Imperio, y por los liberales tabasqueños defensores de la República.

El autor explica que el principal obstáculo que aquejó a la producción en el departamento de Tabasco fue la escasez de

¹⁹ “Maximiliano de Habsburgo legislador. Encrucijada de discursos en la configuración del imaginario colectivo”.

²⁰ “La legislación tabasqueña durante la Intervención Francesa ante el problema de la escasez de mano de obra en el campo”.

mano de obra en la agricultura comercial de plantación. De ahí que la principal preocupación de los hacendados, desde los gobiernos de la Colonia y en la etapa independiente, fue asegurar la mano de obra indígena, negra o parda en el interior de sus fincas. Dadas las condiciones locales, mientras los comerciantes tabasqueños, en su mayoría, se sintieron inclinados a favor del Imperio, la mayoría de los hacendados se sumó a la resistencia republicana, pues la legislación imperial sobre el peonaje atacaba directamente sus intereses al privarlos de la mano de obra.

Otra situación nos presenta José Manuel Alcocer Bernés²¹ al referirse a las leyes y decretos expedidos en Campeche y Yucatán, en donde el temor a una sublevación violenta de los indios en contra de los blancos llevó a promulgar una legislación que los atrajera y en caso de no aceptarla, a combatirlos hasta el exterminio.

A pesar de estas medidas, la llamada Guerra de Castas continuó durante toda esta etapa, sin que se lograra alcanzar la paz. El fracaso se debió sin duda a la negativa por parte de la minoría blanca de considerar como ciudadanos a los indios, a los que se referían con los peores epítetos y que daban muestra de la profunda división racial de la sociedad yucateca.

De esta forma los textos aquí reunidos nos dan una visión clara de la legislación del Segundo Imperio y de su aplicación en las diversas regiones del país, tanto en el centro como en el norte y sur del territorio nacional.

La presente edición enriquece la historiografía sobre el Segundo Imperio, parte esencial del tiempo eje de México, cuando se definió su Estado republicano y laico.

PATRICIA GALEANA

*Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México*

²¹ “Legislar a los ‘bárbaros’. Los mayas bajo el imperio de Maximiliano”.