



BENITO JUÁREZ / MELCHOR OCAMPO  
MANUEL RUIZ / MIGUEL LERDO DE TEJADA

# JUSTIFICACIÓN DE LAS LEYES DE REFORMA

SERIE ESTAMPAS REPUBLICANAS

**JUSTIFICACIÓN** DE  
LAS **LEYES** DE **REFORMA**

SERIE ESTAMPAS REPUBLICANAS

BENITO JUÁREZ / MELCHOR OCAMPO  
MANUEL RUIZ / MIGUEL LERDO DE TEJADA

# JUSTIFICACIÓN DE LAS LEYES DE REFORMA

**CULTURA**

SECRETARÍA DE CULTURA



SECRETARÍA DE CULTURA

Alejandra Frausto Guerrero

*Secretaria de Cultura*



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS  
DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO

Felipe Arturo Ávila Espinosa

*Director General*

MÉXICO 2020

# CONTENIDO

Prólogo.....	7
Justificación de las Leyes de Reforma .....	11



Portada: Petronilo Monroy, *Alegoría de la Constitución de 1857*,  
óleo sobre tela, 1869. Presidencia de la República. Palacio Nacional.

Selección de imágenes: Rafael Hernández Ángeles

Ediciones en formato impreso:  
Primera edición, inehrm, 2009.

Ediciones en formato electrónico:  
Primera edición, inehrm, 2020

D. R. © Instituto Nacional de Estudios Históricos  
de las Revoluciones de México (inehrm),  
Francisco I. Madero núm. 1, Colonia San Ángel, C. P. 01000,  
Alcaldía Álvaro Obregón, Ciudad de México.  
[www.inehrm.gob.mx](http://www.inehrm.gob.mx)

Las características gráficas y tipográficas de esta edición son propiedad del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, órgano desconcentrado de la Secretaría de Cultura.

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, la fotocopia o la grabación, sin la previa autorización por escrito del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

ISBN: 978-607-549-165-3

HECHO EN MÉXICO

## PRÓLOGO

A mediados del año de 1859, la Guerra de Reforma llegó a un punto crucial, desfavorable para la causa liberal. Las derrotas se acumulaban y el gobierno constitucional del presidente Benito Juárez se hallaba replegado en una de las pocas ciudades que aún permanecían en poder de sus tropas: el puerto de Veracruz.

La desesperada situación requería de una drástica decisión que permitiera al gobierno sobrevivir. Tras las murallas del puerto jarocho, al amparo de unos pocos leales que permanecían alertas y vigilantes de las acechanzas de los enemigos, el gabinete juarista acordó debatir de nuevo el viejo tema que muchas horas y mucha tinta había provocado desde décadas atrás: la no resuelta querrela entre la Iglesia y el Estado.

Tal vez ante la inminencia —cercana y posible— de una derrota definitiva que sepultara los ideales liberales, o quizá con la expectativa política de alentar a muchos seguidores que no tenían el estímulo de tomar las armas para defender la causa en la que creían, o posiblemente como último recurso cuando ya no se tenía nada que perder, el caso es que Benito Juárez y sus principales colaboradores —Melchor Ocampo, Miguel Lerdo de Tejada y Manuel Ruiz— decidieron expedir lo que hoy conocemos como “Leyes de Reforma”, las que establecieron y fijaron

Jorge González Camarena, *Benito Juárez*, 1969, óleo sobre tela.  
Museo Nacional de Historia, Castillo de Chapultepec. [secretaría.de.cultura.inah.mx](http://secretaría.de.cultura.inah.mx).

los términos políticos y jurídicos de la relación entre la Iglesia y el Estado, aniquilando para siempre el orden de cosas que México heredó de su pasado colonial, para dar paso a un nuevo modelo de organización social en la que la libertad sería el principal valor garantizado a todos por el Estado.

El paso dado por Juárez y sus ministros al expedir las Leyes de Reforma es y ha sido evidente, útil y conveniente a México, desde hace ya más de 160 años. Su importancia histórica es ampliamente reconocida y su vigencia en muchas de sus prescripciones demuestra que la acertada medida tenía la razón de su parte.

Sin embargo, la Reforma juarista, que en realidad es la Reforma Liberal Mexicana, no se agotaba en estas leyes ni terminaba al señalar los límites de actuación de la Iglesia ni al nacionalizar sus bienes o separarla del Estado. No, la Reforma Liberal, si bien incluía todo esto, no era sólo esto. La prueba inequívoca de que la Reforma Liberal pretendía mucho más la tiene el amable lector ante sus ojos.

Se trata del documento conocido como *Justificación de las Leyes de Reforma*, o bien, el manifiesto que expidió “el Gobierno Constitucional, a la Nación”, el día 7 de julio de 1859, en el puerto de Veracruz, con motivo de la expedición del paquete legislativo al que hemos hecho referencia.

Puede asegurarse que se trata de uno de los documentos políticos más importantes de la historia de México. Lo es porque constituye la síntesis de todo el pensamiento liberal mexicano, convertidos los ideales en plan de gobierno, y plasmados en él los objetivos que, a juicio del propio don Benito, “han de mejorar la condición de esta sociedad”.

Arduos fueron los debates entre los cuatro autores del documento: Benito Juárez, Melchor Ocampo, Miguel Lerdo de Tejada y Manuel Ruiz; terribles, los enfrentamientos entre dos de ellos: quien planteaba la vía radical contra la Iglesia —Lerdo— y quien postulaba la acción más moderada para conseguir el mismo fin —Ocampo—. Difícil resultó también la posición de quien relató las controversias casi como testigo —Ruiz— y más delicada y comprometida la de quien debía, en última instancia, resolver la cuestión e inclinarse hacia un extremo o el



José Clemente Orozco, *La Reforma y la caída del Imperio*, pintura al fresco, 1948. Museo Nacional de Historia, Castillo de Chapultepec. [secretaría.de.cultura.inah](http://secretaría.de.cultura.inah).

otro: el presidente Juárez. Al final, después de muchas reflexiones, don Benito apoyó la postura de Lerdo de Tejada, con el legítimo argumento de que, por necesidad militar, era necesario privar a la Iglesia de sus bienes, con los que había financiado la guerra en contra del gobierno constitucional.

En este documento se relatan las razones y los pareceres que justificaban tal decisión. Pero —hay que insistir— no sólo eso. También, y una vez zanjada la cuestión de la Iglesia y el Estado, el mismo documento se explaya en la visión de un México hacia el futuro. La sociedad, la economía, la obra pública, los impuestos, la eficiencia del gasto público, la educación, la seguridad, la justicia, el progreso, la paz, todos éstos son tópicos que Juárez y sus ministros incluyeron en él.

El proyecto liberal mexicano, en toda su amplitud, aparece aquí, en este documento poco estudiado, pero cuya actualidad es indiscutible. El lector interesado encontrará muchos puntos de contacto con el México de hoy, por ejemplo, a través de instituciones que tienen sus

correspondientes con las que ahora existen, o bien a través de planteamientos de índole económica, de justicia y de seguridad, que están en plenitud en nuestros tiempos. En otras palabras, con este texto se comprobará que Juárez, Ocampo, Lerdo y Ruiz no sólo fueron magistrales políticos de su tiempo, sino visionarios estadistas que anticiparon el país en el que hoy vivimos.

México adoptó, entre 1857 y 1860, al liberalismo como guía y método para alcanzar una sociedad más justa y desarrollada. Hoy, a más de siglo y medio de distancia, el liberalismo está firmemente afianzado, abarcando todas sus expresiones: liberalismo en lo político, en lo económico, en lo social, en lo cultural y, sobre todo, en la conciencia y en el pensamiento. Esta *Justificación de las Leyes de Reforma* —documento esencial de la historia de México— permite recordar a la generación de hombres, encabezados por Juárez, que se atrevieron a luchar y a soñar en un México mejor.



# JUSTIFICACIÓN DE LAS LEYES DE REFORMA

BENITO JUÁREZ / MELCHOR OCAMPO  
MANUEL RUIZ / MIGUEL LERDO DE TEJADA





*El Gobierno Constitucional, a la Nación:*

**E**n la difícil y comprometida situación en que hace 18 meses se ha encontrado la República, a consecuencia del escandaloso motín que estalló en Tacubaya a fines de 1857, y en medio de la confusión y del desconcierto introducidos por aquel atentado, tan injustificable en sus fines como en sus medios, el poder público, que en virtud del Código político del mismo año, tiene el imprescindible deber de conservar el orden legal en casos como el presente, había juzgado oportuno guardar silencio acerca de los pensamientos que abriga para curar radicalmente los males que afligen a la sociedad, porque una vez entablada la lucha armada entre una inmensa mayoría de la Nación y los que pretenden oprimirla, creía llenar su misión apoyando los derechos de los pueblos por los medios que estaban a su alcance, confiado en que la bondad misma de una causa que tiene a su favor la razón y la justicia y los repetidos desengaños que de su impotencia para sobreponerse a ella debían recibir a cada paso sus adversarios, harían desistir a éstos de su criminal intento, o sucumbir prontamente en tal contienda.

Mas cuando, por desgracia, no ha sido esto así; cuando a pesar de la prolongada resistencia que la sociedad está oponiendo al triunfo de aquel motín, los autores de

Sarah Jiménez, *Leyes de Reforma*, 1954, grabado. Taller de la Gráfica Popular.

éste continúan empeñados en sostenerlo, apoyados únicamente en la decidida protección del alto clero y en la fuerza de las bayonetas que tienen a sus órdenes; cuando, por resultado de esa torpe y criminal obstinación, la República parece condenada a seguir sufriendo aún por algún tiempo los desastres y las calamidades que forman la horrible historia de tan escandalosa rebelión, creería el Gobierno faltar a uno de los primeros deberes que la misma situación le impone, si suspendiera por más tiempo la pública manifestación de sus ideas, no ya sólo acerca de las graves cuestiones que hoy se ventilan en el terreno de los hechos de armas, sino también sobre la marcha que se propone seguir en los diversos ramos de la administración pública.

La Nación se encuentra hoy en un momento solemne, porque del resultado de la encarnizada lucha, que los partidarios del oscurantismo y de los abusos han provocado esta vez contra los más claros principios de la libertad y del progreso social, depende todo su porvenir. En momento tan supremo, el Gobierno tiene el sagrado deber de dirigirse a la nación y hacer escuchar en la voz de sus más caros derechos e intereses, no sólo porque así se uniformará más y más la opinión pública en el sentido conveniente, sino porque así también apreciarán mejor los pueblos la causa de los grandes sacrificios que están haciendo al combatir con sus opresores, y porque así, en fin, se logrará que en todas las Naciones civilizadas del mundo se vea claramente cuál es el verdadero objeto de esta lucha que tan hondamente conmueve a la República.

Al cumplir hoy este deber, nada tiene que decir el Gobierno respecto de sus pensamientos sobre la organización política del país, porque siendo él mismo una emanación de la Constitución de 1857, y considerándose, además, como el representante legítimo de los principios liberales consignados en ella, debe comprenderse naturalmente que sus aspiraciones se dirigen a que los ciudadanos todos, sin distinción de clases ni condiciones, disfruten de cuantos derechos y garantías sean compatibles con el buen orden de la sociedad; a que unas y otras se hagan siempre efectivas por la buena administración de justicia; a que las autoridades todas cumplan fielmente sus deberes y atribuciones, sin excederse nunca del círculo marcado por las leyes y, finalmente, a que los Estados de la Federación usen de las facultades que les corres-

ponden para administrar libremente sus intereses, así como promover todo lo conducente a su prosperidad, en cuanto no se oponga a los derechos e intereses generales de la República.

Mas como quiera que esos principios, a pesar de haber sido consignados ya, con más o menos extensión, en los diversos códigos políticos que ha tenido el país desde su independencia, y, últimamente, en la Constitución de 1857, no han podido ni podrán arraigarse en la Nación, mientras que en su modo de ser social y administrativo se conserven los diversos elementos de despotismo, de hipocresía, de inmoralidad y de desorden que los contrarían, el Gobierno cree que sin apartarse esencialmente de los principios constitutivos, está en el deber de ocuparse muy seriamente en hacer desaparecer esos elementos, bien convencido ya por la dilatada experiencia de todo lo ocurrido hasta aquí, de que entretanto que ellos subsistan, no hay orden ni libertad posibles.

Para hacer, pues, efectivos el uno y la otra dando unidad al pensamiento de la reforma social por medio de disposiciones que produzcan el triunfo sólido y completo de los buenos principios, he aquí las medidas que el Gobierno se propone realizar:

En primer lugar, para poner un término definitivo a esa guerra sangrienta y fratricida, que una parte del clero está fomentando hace tanto tiempo en la Nación, por sólo conservar los intereses y prerrogativas que heredó del sistema colonial, abusando escandalosamente de la influencia que le dan las riquezas que ha tenido en sus manos y del ejercicio de su sagrado ministerio, y despojar de una vez a esta clase de los elementos que sirven de apoyo a su funesto dominio, cree indispensable:

- 1°. Adoptar, como regla general invariable, la más perfecta independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos.
- 2°. Suprimir todas las corporaciones de regulares del sexo masculino, sin excepción alguna, secularizándose los sacerdotes que actualmente hay en ellas.



[ 16 ]

[ 17 ]

- 3°. Extinguir igualmente las cofradías, archicofradías, hermandades y, en general, todas las corporaciones o congregaciones que existen de esta naturaleza.
- 4°. Cerrar los noviciados en los conventos de monjas, conservándose las que actualmente existen en ellos, con los capitales o dotes que cada una haya introducido y con la asignación de lo necesario para el servicio del culto en sus respectivos templos.
- 5°. Declarar que han sido y son propiedad de la nación todos los bienes que hoy administra el clero secular y regular con diversos títulos, así como el excedente que tengan los conventos de monjas, deduciendo el monto de sus dotes y enajenar dichos bienes, admitiendo en pago de una parte de su valor títulos de la deuda pública y de capitalización de empleos.
- 6°. Declarar, por último, que la remuneración que dan los fieles a los sacerdotes, así por la administración de los sacramentos como por todos los servicios eclesiásticos, y cuyo producto anual, bien distribuido, basta para atender ampliamente al sostenimiento del culto y de sus ministros, es objeto de convenios, libres entre unos y otros, sin que para nada intervenga en ellos la autoridad civil.

Además de estas medidas, que en concepto del Gobierno, son las únicas que pueden dar por resultado la sumisión del clero a la potestad civil en sus negocios temporales, dejándolo, sin embargo, con todos los medios necesarios para que pueda consagrarse exclusivamente, como es debido, al ejercicio de su sagrado ministerio, cree también indispensable proteger en la República, con toda su autoridad, la libertad religiosa, por ser esto necesario para su prosperidad y engrandecimiento, a la vez que una exigencia de la civilización actual.

En el ramo de justicia, el Gobierno comprende que una de las más urgentes necesidades de la República es la formación de códigos claros y sencillos sobre negocios civiles y criminales y sobre procedimientos,

*Leyes de Reforma. ca. 1985. Fotomecánico.*

Archivo Gráfico de *El Nacional*. Fondo Gráficos. NGP/J-016/32. inehrm.

DE REFORMA

BENITO JUÁREZ / MELCHOR OCAMPO / MANUEL RUIZ / MIGUEL LERDO DE TEJADA

porque sólo de esta manera se podrá sacar a nuestra legislación del embrollado laberinto en que actualmente se encuentra, uniformándola en toda la Nación, expeditando la acción de los tribunales y poniendo el conocimiento de las leyes al alcance de todo el mundo; y como quiera que para la ejecución de este importante trabajo bastará que se dediquen a él con empeño los jurisconsultos a quienes se les encomiende, el Gobierno se propone hacer un esfuerzo para que no quede aplazada por más tiempo esta mejora, a fin de que la sociedad comience a disfrutar de los numerosos beneficios que ella ha de producirle.

El establecimiento de los jurados de hecho para todos los delitos comunes, es también una de las exigencias de la Nación y el Gobierno hará cuanto esté de su parte para plantear tan interesante reforma.

Entretanto que se realiza esta innovación y se promulgan los códigos, el Gobierno se propone expedir sin demora aquellas medidas que juzgue urgentes para hacer efectivas las primeras garantías de los ciudadanos, y destruir los errores o abusos que se oponen a la libre circulación de la riqueza pública.

Respecto de que la justicia sea administrada gratuitamente, la Constitución de 1857 ha establecido ya este principio como un precepto fundamental; mas como para que tal precepto produzca los buenos efectos que se propuso el legislador, es indispensable que se provea muy puntualmente al pago de los sueldos de los magistrados, jueces y empleados del ramo judicial, el Gobierno se propone atenderlo con la preferencia que merece, porque está convencido de que faltando esta circunstancia, aquel precepto, en vez de bienes causaría grandes males a la sociedad. Sobre este punto se propone también el Gobierno dictar la providencia que sea más conveniente para impedir la multiplicación de pleitos a que puede dar lugar esta importante reforma.

Sobre abolición de fueros de clases en delitos comunes, nada tiene el Gobierno que decir, porque ella está ya expresamente prevenida en la Constitución, y no será por cierto la actual administración la que piense jamás en restablecer tan injustas como odiosas distinciones.

En materia de instrucción pública, el Gobierno procurará, con el mayor empeño, que se aumenten los establecimientos de enseñanza primaria

gratuita, y que todos ellos sean dirigidos por personas que reúnan la instrucción y moralidad que se requieren para desempeñar con acierto el cargo de preceptores de la juventud, porque tiene el convencimiento de que la instrucción es la primera base de la prosperidad de un pueblo, a la vez que el medio más seguro de hacer imposibles los abusos del poder.

Con ese mismo objeto, el Gobierno General por sí y excitando a los particulares de los Estados, promoverá y fomentará la publicación y circulación de manuales sencillos y claros sobre los derechos y obligaciones del hombre en sociedad, así como sobre aquellas ciencias que más directamente contribuyen a su bienestar y a ilustrar su entendimiento, haciendo que esos manuales se estudien aun por los niños que concurran a los establecimientos de educación primaria, a fin de que desde su más tierna edad vayan adquiriendo nociones útiles y formando sus ideas en el sentido que es conveniente para bien general de la sociedad. Respecto de la instrucción secundaria y superior, el Gobierno se propone formar un nuevo plan de estudios, mejorando la situación de los preceptores que se emplean en esta parte de la enseñanza pública, así como el sistema que para ella se sigue actualmente en los colegios, y, ajustándose al principio que sobre eso contiene la Constitución, se adoptará el sistema de la más amplia libertad respecto de toda clase de estudios, así como del ejercicio de las carreras o profesiones que con ellos se forman, a fin de que todo individuo, nacional o extranjero, una vez que demuestre en el examen respectivo la aptitud y los conocimientos necesarios, sin indagar el tiempo y lugar en que los hayan adquirido, pueda dedicarse a la profesión científica o literaria para [la que] sea apto.

En las relaciones del Gobierno general con los particulares de los Estados, la actual administración, lejos de contrariar los intereses y las justas exigencias de éstos, está por el contrario resuelta a apoyarlas en cuanto esté en sus facultades, auxiliándolos además en todo aquello de que alguna manera conduzca a mejorar su situación, a fin de estrechar así los vínculos de unión que deben existir entre las localidades y el centro de la República.

Una de las primeras necesidades de ésta es hoy la de atender a la seguridad en los caminos y poblaciones, para extinguir los malhechores que se encuentran en unos y otras, no sólo por los inmensos males

que la subsistencia de esa plaga causa interiormente a la Nación, paralizándolo el movimiento de su población y riqueza y manteniendo en constante alarma y peligro la vida y los intereses de sus habitantes, sino porque ella desconceptúa al país cada día más y más en el exterior, e impide que vengan a radicarse en él multitud de capitales y de personas laboriosas que por esa causa van a establecerse en otros puntos. Por tales razones, el Gobierno está firmemente resuelto a trabajar sin descanso en remediar este grave mal por todos los medios que estén a su alcance.

En cuanto al odioso sistema de exigir pasaportes a los viajeros o caminantes, inútil es decir que quedará abolido, cuando lo está ya por la Constitución; y mal podría el Gobierno actual pensar en restablecerlo, cuando sus ideas se encaminan precisamente a destruir todos los obstáculos que se oponen al libre tránsito de las personas e intereses en el territorio nacional.

La emisión de las ideas por la prensa debe ser tan libre, como es libre en el hombre la facultad de pensar, y el Gobierno no cree que deben imponérsele otras trabas que aquellas que tiendan a impedir únicamente la publicación de escritos inmorales, sediciosos o subversivos, y de los que contengan calumnias o ataques a la vida privada.

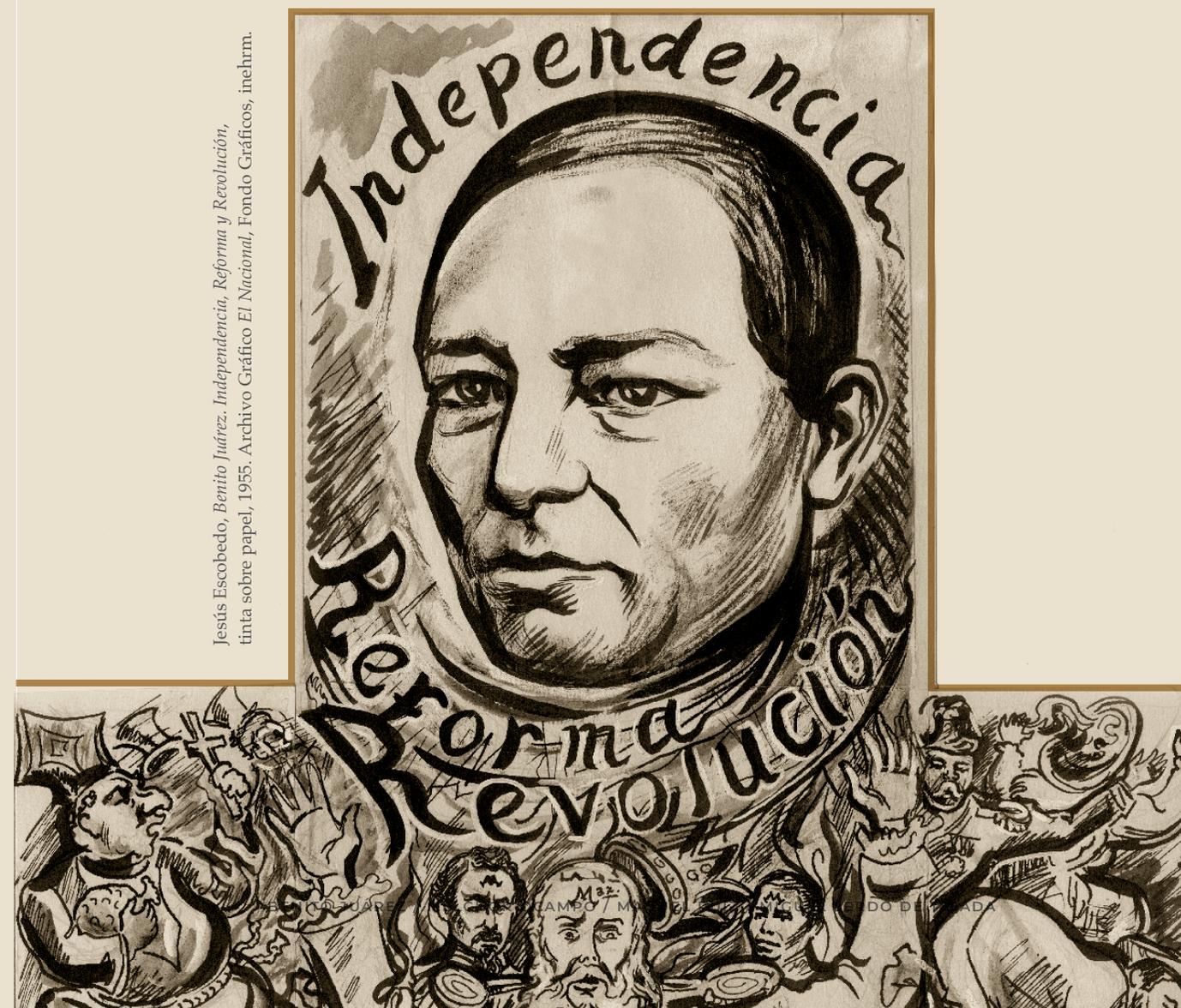
El registro civil es, sin duda, una de las medidas que con urgencia reclama nuestra sociedad para quitar al clero esa forzosa y exclusiva intervención que hasta ahora ejerce en los principales actos de la vida de los ciudadanos y, por lo mismo, el Gobierno tiene la resolución de que se adopte esa reforma, conquistando definitivamente el gran principio que tal medida debe llevar por objeto, esto es, estableciendo que una vez celebrados esos actos ante la autoridad civil, surtan ya todos sus efectos legales.

Respecto de las relaciones de la República con las naciones amigas, el Gobierno se propone cultivarlas siempre con el mayor esmero, evitando, por su parte, todo motivo de desavenencia: para esto cree bastante observar fielmente los tratados celebrados con ellas y los principios generales del derecho de gentes e internacional y abandonar, sobre todo, para siempre, como lo ha hecho hasta aquí ese sistema de evasivas y moratorias que, con grave daño de la Nación, se ha seguido frecuen-

temente en el despacho de los negocios de este ramo; atendiendo, por el contrario, con el mayor empeño, toda reclamación en el acto que se presente, y resolviéndola sin demora, en vista de las circunstancias del caso, según los principios de recta justicia y de mutua conveniencia que forman la base sólida de las relaciones de amistad entre los pueblos civilizados del mundo.

También cree el Gobierno que será muy conveniente fijar con claridad por una disposición general y, conforme con las reglas y prácticas establecidas en otros países, la intervención que hayan de tener los

Jesús Escobedo, Benito Juárez. *Independencia, Reforma y Revolución*, tinta sobre papel, 1955. Archivo Gráfico El Nacional, Fondo Gráficos, inehrm.



cónsules y vicecónsules extranjeros en la República, tanto en los negocios de sus respectivos nacionales, como en sus relaciones con las autoridades, a fin de evitar así la repetición de las cuestiones que más de una vez se han suscitado ya sobre este punto.

En cuanto al nombramiento de legaciones en los países extranjeros con quienes nos ligan relaciones de amistad, cree el Gobierno que el estado actual de éstas con dichos países está muy lejos de exigir un Ministro residente en cada uno de ellos y su opinión es que por ahora deben limitarse a dos: una en los Estados Unidos de América y otra en Europa, fijando esta última su residencia en París o en Londres, de donde podrá trasladarse, en caso necesario, al punto que se le designe. En las demás capitales de Europa y América, mientras que no ocurra algún negocio que por su misma gravedad demande la presencia de un Ministro plenipotenciario, bastará que haya cónsules generales con el carácter de encargados de negocios. Estos agentes, según la nueva ley que al efecto debe expedirse, serán precisamente nacidos en la República.

Acerca de la Hacienda nacional, la opinión del Gobierno es que deben hacerse reformas muy radicales, no sólo para establecer un sistema de impuestos que no contraríe el desarrollo de la riqueza y que destruya los graves errores que nos dejó el régimen colonial, sino para poner un término definitivo a la bancarrota que en ella han introducido los desaciertos cometidos después en todos los ramos de la administración pública y, sobre todo, para crear grandes intereses que se identifiquen con la reforma social, coadyuvando eficazmente a la marcha liberal y progresista de la Nación.

En primer lugar, deben abolirse para siempre las alcabalas, los contrarregistros, los peajes y, en general, todos los impuestos que se recaudan en el interior de la República sobre el movimiento de la riqueza, de las personas y de los medios de transportes que conducen unas y otras, porque tales impuestos son, bajo todos aspectos, contrarios a la prosperidad de la República.

En igual caso, aunque sin todas sus funestas consecuencias, se encuentra el derecho sobre la translación de dominio en fincas rústicas y urbanas, y por tal razón debe también ser extinguido del todo.

El derecho de 3% sobre el oro y la plata que se extraen de las minas, y el de un real por marco, llamado de *minería*, son unos impuestos verdaderamente injustos y odiosos en su base, porque no recaen sobre las utilidades del minero, sino sobre el producto bruto de las minas, que las más veces no representa sino una pequeña parte de lo que se emplea en esas negociaciones antes de encontrar la codiciada riqueza. Por esta razón y porque verdaderamente esos impuestos están en abierta contradicción con la protección que en el estado actual de la República debe dar el Gobierno a esa clase de industria, la presente administración cree que conviene reformarlos de manera que los especuladores en las aventuradas negociaciones de minas no sufran gravamen alguno, sino cuando comiencen a recibir utilidades de ellas, y con tal objeto puede adoptarse como base fija e invariable la de que en dividendos o reparto de utilidades que se hagan en cada negociación de minas, tenga el Gobierno lo correspondiente a dos barras de las 24 en que se dividen conforme a ordenanza, aboliéndose todos los demás gravámenes que hoy pesan sobre ellas.

Respecto del comercio exterior, el Gobierno tiene la resolución de hacer cuanto esté de su parte para facilitar el desarrollo de este elemento de riqueza y de civilización en la República, ya simplificando los requisitos que para él se exigen por las leyes vigentes, ya moderando sus actuales gravámenes. Una de las medidas que con el mismo objeto se propone dictar, es la de establecer en las costas del Golfo y del Pacífico, algunos puertos de depósito, con la facultad de reexportar las mercancías, cuando así convenga a los interesados, como se practica en todos los países donde hay puertos de esta clase.

Las diferentes leyes que hasta ahora se han expedido sobre clasificación de rentas, para señalar las que pertenecen a los Estados y al Gobierno General, adolecen del defecto de no descansar en una base segura que marque bien la separación de unas y otras, porque más que la naturaleza de los impuestos se ha atendido a sus productos, lo cual ha dado lugar, por otra parte, a cuestiones y disgustos que deben evitarse entre las autoridades del centro y de los Estados. Por estas razones y para fijar sobre un principio de justicia y conveniencia notorias la perfecta separación de las rentas de los Estados y del centro,



"Alegoría de la Constitución de 1857". México a través de los siglos, fotomecánico, 1882-1884.  
Acervo inehrm

el Gobierno cree que debe adoptarse, como base invariable, la de que todos los impuestos directos sobre las personas, las propiedades, los establecimientos de giro o industria, las profesiones y demás objetos imponibles, pertenecen a los primeros, y los indirectos al segundo. La razón fundamental de esta separación no puede ser más clara y per-

ceptible, porque ella se apoya en el principio cierto de que sólo el Gobierno Supremo, que es quien atiende a los gastos y obligaciones de la Nación, es también quien tiene el derecho de recaudar impuestos que graven en general a todos sus habitantes, mientras que los de los Estados no lo tienen sino para gravar a los de sus respectivos territorios, supuesto que sólo atienden a los gastos de éstos. Además de esta razón, hay otras muchas de conveniencia general que sin duda comprenderá todo aquel que examine detenidamente la cuestión, y también es fácil comprender que sólo adoptando este pensamiento, es como los Estados se verán realmente libres del poder del centro en materia de recursos, que es la base de la libertad en todos los demás ramos de su administración interior. Adoptando este sistema, no habrá ya tampoco la obligación, por parte de los Estados, de contribuir con un contingente de sus rentas para los gastos del Gobierno General.

Uno de los más graves males que hoy sufre el Tesoro de la Nación, a consecuencia de las disposiciones del Gobierno español durante el régimen colonial y del desorden con que posteriormente se ha abusado de ellas, es esa multitud de pensionistas de los ramos civil y militar, que pretenden vivir sobre el erario, con los títulos de retirados, cesantes, jubilados, viudas y otras denominaciones. El tamaño a que progresivamente ha llegado este mal y las perniciosas consecuencias que a cada paso está produciendo, exigen un pronto remedio, y éste no puede ser otro que el de capitalizar de una vez esos derechos que, bien o mal adquiridos, no pueden desconocerse, siempre que hayan sido otorgados conforme a las leyes y por autoridades competentes. El Gobierno, pues, se propone proceder sin demora a la capitalización, no ya sólo de los derechos de cuantos pensionistas existen en los ramos civil y militar, sino también de los empleados que resulten excedentes en virtud del nuevo arreglo que se haga en las oficinas de uno y otro ramo, y aun de los de aquellos que conforme a las leyes que regían antes de la de mayo de 1852, tengan los individuos que queden empleados en dichas oficinas, para cortar así el mal, de modo que no pueda reaparecer jamás. Esta capitalización será representada por títulos que llevarán el nombre de *títulos de capitalización*, y se expedirán según las bases y con las circunstancias y requisitos que fijará una ley.

Extinguido por esa medida el sistema de los descuentos que sufrían los empleados y militares en sus respectivos sueldos, con la mira de asegurar una pensión casi siempre ilusoria para su vejez, o un auxilio para su familia en caso de muerte, podrán en lo sucesivo, unos y otros, conseguir, con mayor seguridad, aquel resultado, depositando sus economías en las cajas de ahorros y de socorros mutuos que sin duda se establecerán en toda la República, teniendo el Gobierno, como tiene, en efecto, la resolución de favorecer a esos establecimientos y a los fondos que en ellos se reúnan, con todas las franquicias que estén a su alcance. Estos establecimientos, además de ser un medio muy eficaz para asegurar el patrimonio de las familias de los empleados, así como el de todas las clases de escasos recursos, producirán a la sociedad inmensas ventajas bajo otros aspectos, porque los capitales acumulados sucesivamente en ellos servirán para la ejecución de multitud de empresas útiles y provechosas para toda la Nación.

La enajenación de las fincas y capitales del clero que, según lo ya dicho en otro lugar, deberán ser declarados propiedad de la Nación, se hará admitiendo en pago de tres quintas partes en títulos de capitalización o de deuda pública interior o exterior, sin distinción alguna, y las dos quintas partes restantes en dinero efectivo, pagadero en abonos mensuales distribuidos en 40 meses, a fin de que la adquisición de esos bienes pueda hacerse aun por aquellas personas menos acomodadas dando los compradores o redentores, por la parte de dinero efectivo, *pagarés* a la orden del portador, con hipoteca de la finca vendida, o de aquella que reconocía el capital redimido y entregando la parte de títulos o bonos en el acto de formalizarse el contrato de venta o redención.

También se aplicarán a la amortización de la deuda interior y exterior los terrenos baldíos o nacionales que existen actualmente en la República, enlazando estas operaciones con proyectos de colonización.

El Gobierno cree que, aplicados prácticamente estos dos grandes medios de amortización para todas las obligaciones pendientes del erario, desaparecerá una gran parte de los títulos de capitalización, así como de la deuda pública en general. Respecto de la deuda exterior y de la que se halla reducida a convenciones diplomáticas, el Gobierno procurará con empeño su extinción, ya con la enajenación de los bienes

nacionales, ya con la de terrenos baldíos; pero si esto no se lograra, seguirá respetando, como lo hace hoy, lo pactado con los acreedores, entregándoles puntualmente la parte asignada al pago de intereses y amortización de capitales, porque tiene la convicción de que sólo de esta manera podrá la Nación ir recobrando el crédito y buen nombre que ha perdido por no observar fielmente esa conducta.

Para completar las reformas más urgentes respecto de la Hacienda nacional, y como quiera que por la realización de los pensamientos ya indicados, llegará a verificarse el deseado arreglo de este importante ramo de la administración pública, es indispensable que al mismo tiempo se proceda también al de sus oficinas y empleados; y esta operación tan llena de tropiezos en otras épocas, se encontrará ahora facilitada por la capitalización de todos los empleados excedentes, cuyos derechos y aspiraciones formaban aquellos tropiezos. Sobre este punto, el Gobierno tiene la idea de disminuir el número de oficinas y empleados a lo puramente necesario, ni más ni menos, simplificando cuanto sea posible el actual sistema de contabilidad. Respecto a dotaciones, se propone adoptar el sistema del tanto por ciento en todas las oficinas recaudadoras, y en las de pura contabilidad, el de dotar los empleos con sueldos que estén en relación con las necesidades comunes de la vida en nuestras poblaciones, porque sólo así se podrán tener pocos y buenos empleados. Para la provisión de los empleos, el Gobierno atenderá, sobre todo, a la aptitud y honradez y no al favor o al ciego espíritu de partido, que tan funestos han sido y serán siempre en la administración de las rentas públicas.

En el ramo de guerra, el Gobierno se propone arreglar al ejército de manera que, mejorado en su personal, y destruidos los vicios que se notan en su actual organización, pueda llenar dignamente su misión.

La Guardia Nacional es una de las instituciones que el Gobierno cuidará, porque comprende que ella es también el sostén de las libertades públicas y, por lo mismo, procurará con empeño que se organice del modo más a propósito para corresponder cumplidamente a su objeto.

En cuanto a la marina, careciendo México de todos los elementos que se necesitan para formarla, y estando ya bien demostrado por la experiencia que los gastos hechos en este ramo constituyen un verdadero

despilfarro, cree el Gobierno que todas nuestras fuerzas navales en ambas costas deben reducirse, por ahora, a unos pequeños buques armados, cuyo principal objeto sea el de servir de resguardos y correos marítimos.

Acerca de los diversos ramos de que está encargado el Ministerio de Fomento, como quiera que todos ellos tienden al progreso material de la sociedad, el Gobierno actual se propone emplear todos los medios que estén en su posibilidad para atender como merece esta parte de la administración pública.

Los caminos generales que dependen directamente del Gobierno exigen, no solamente que se hagan desde luego obras importantes para ponerlos en buen estado, sino un cuidado incesante para conservarlos bien en lo sucesivo. A fin de conseguir el primero de estos objetos, cree el Gobierno que debe abandonarse el sistema de ejecutar trabajos por los agentes del mismo Gobierno, y adoptarse el de contratos con empresas particulares, limitándose a cuidar de su exacto cumplimiento, por los ingenieros que intervendrán en las obras y vigilarán sobre su ejecución. En cuanto a los caminos vecinales, aunque ellos están bajo la inmediata dirección de los Gobiernos de los Estados, el Gobierno General tomará empeño en que se mejoren los que actualmente existen, y en que se abran otros nuevos, auxiliándolo por su parte en cuanto pueda, para facilitar así el aumento de nuevas vías de comunicación, que como las arterias en el cuerpo humano, son las que han de dar vida y movimiento a nuestro desierto país.

Respecto de ferrocarriles, debe procurarse, a toda costa, que con cuanta brevedad sea posible se construya el que ya está proyectado desde Veracruz a uno de los puertos del mar Pacífico, pasando por México; y como ésta es una obra de incalculable importancia para el porvenir de la República, no hay esfuerzo que el Gobierno no esté dispuesto a hacer para acelerar su ejecución y allanar las dificultades que a ella se oponen. Además, para promover eficazmente que se hagan otros caminos de hierro en diversos puntos, y sacar estas empresas de las manos de los arbitristas que han estado especulando con los títulos o concesiones parciales hechas por el Gobierno para determinadas líneas, se abandonará ese sistema de decretos especiales sobre esta



Anónimo, *Don Benito Juárez Promulga las Leyes de Reforma*, 1900.  
Acervo inehrm.

materia y se expedirá una ley que sirva de regla general para todas las vías de esta clase que puedan construirse en el país, haciéndose en ellas las concesiones más amplias y generosas, a fin de estimular así a los capitales nacionales y extranjeros a entrar en esas útiles especulaciones.

Sobre obras públicas de utilidad y ornato, el Gobierno procurará activar la conclusión de todas aquellas que se encuentren comenzadas y la ejecución de otras, porque está convencido de que así cumplirá uno de los deberes que hoy tiene todo Gobierno en un pueblo civilizado. Entre las obras que están por concluirse, atenderá de preferencia a las penitenciarías de Guadalajara, Puebla y Morelia, abandonadas

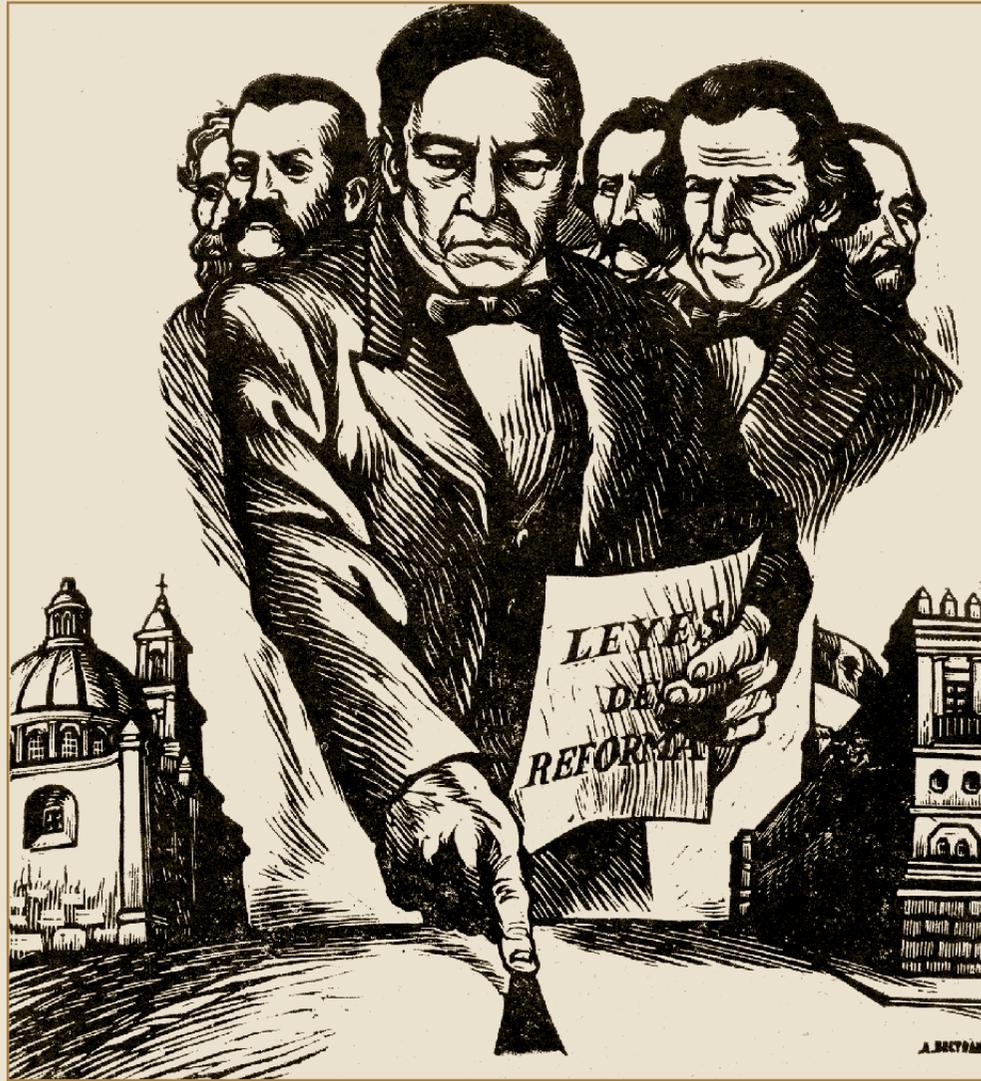
mucho tiempo ha por los trastornos políticos y cuya terminación ha de influir tan eficazmente en la mejora de nuestro sistema penal y carcelario, que es una de las grandes necesidades de la República. Para atender bien a los trabajos de los caminos y a la ejecución de las obras públicas, se organizará en el Ministerio de Fomento un cuerpo de ingenieros civiles, que servirá también para todas las comisiones que el Gobierno le encargue.

La inmigración de hombres activos e industrioses de otros países es, sin duda, una de las primeras exigencias de la República, porque del aumento de su población depende no ya únicamente el progresivo desarrollo de su riqueza y el consiguiente bienestar interior, sino también la conservación de su nacionalidad. Por estas razones el Gobierno se propone trabajar muy empeñosamente en hacerla efectiva; y para que ella se ejecute del modo que es conveniente, más que en formar o redactar leyes especiales de colonización, con estériles ofrecimientos de terrenos y excepciones más o menos amplias a los colonos, cuidará de allanar las dificultades prácticas que se oponen a su ingreso y a su permanencia en el país. Estas dificultades consisten principalmente en la falta de ocupación inmediata y lucrativa para los nuevos colonos, y en la poca seguridad que se encuentra en nuestros campos, en nuestros caminos y aun en nuestras mismas poblaciones. Para hacer desaparecer este último obstáculo, ya queda indicada en otro lugar la resolución de organizar buena policía preventiva y de seguridad; y para destruir el primero, el Gobierno, por sí, y estimulando a los hombres acaudalados y especuladores, hará que se emprendan trabajos públicos y privados, de esos que, como los caminos, canales y otros de diversa naturaleza, demandan muchos brazos, para que vengán a emplearse en ellos multitud de emigrados, los cuales, una vez establecidos por cierto tiempo en la República, se radicarán en ella, para dedicarse a algún género de ocupación o industria, y atraerán sucesivamente, con su ejemplo y con sus invitaciones, a otros muchos individuos y familias de sus respectivos países. Además, se harán desde luego arreglos con algunos propietarios de vastos terrenos en la parte central y más poblada de la República, para que por su propio interés, y por el bien general de la Nación, cedan algunos a los emigrados que vengán a establecerse en ellos, celebrando

al efecto contratos de venta o arrendamiento, mutuamente provechosos. Sólo con éstas y otras medidas de igual naturaleza, con la consolidación de la paz pública, con el arreglo de la administración de justicia, con la libertad de cultos y con las facilidades que al mismo tiempo debe dar el Gobierno para la traslación de los emigrados a nuestros puertos, es como se conseguirá que vaya aumentándose y mejorándose prontamente nuestra población, porque mientras que no se obre así, el negocio de la colonización continuará siendo, como lo ha sido 38 años ha, un motivo de vana declamación para todos los traficantes políticos que brotan de nuestras revueltas, y que con el único objeto de embaucar a la Nación, le hablan siempre de sus más graves males, sin tener la inteligencia ni la voluntad que se requieren para remediarlos.

Otra de las grandes necesidades de la República es la subdivisión de la propiedad territorial; y aunque esta operación no puede llegar a hacerse en la extensión que es de desear, sino por los estímulos naturales que produzca la mejora progresiva que irá experimentando nuestra sociedad, a consecuencia de las reformas que en ella tienen que ejecutarse, así como de las mejoras de sus actuales vías de comunicación, y del aumento de su población y consumos, el Gobierno procurará allanar desde luego el grande obstáculo que para tal subdivisión presentan las leyes que rigen sobre hipotecas de fincas rústicas, expidiendo una nueva ley por la cual se faculte a los propietarios de éstas para subdividir las en las fracciones que les convengan, a fin de facilitar su venta, distribuyéndose proporcionalmente, en estos casos, el valor de la hipoteca que tenga cada finca entre las partes en que se subdivida. Además de esta medida, que ha de contribuir eficazmente a fraccionar la propiedad territorial, con provecho de toda la Nación, el Gobierno promoverá también con los actuales dueños de grandes terrenos el que por medio de ventas o arrendamientos, recíprocamente ventajosos, se mejore la situación de los pueblos labradores.

Respecto de los negocios en que el Gobierno General tiene que entender acerca de la agricultura, de la industria fabril, de las artes, del comercio, de medios de transporte y, en general, de todo género de trabajo u ocupación útil a la sociedad, la actual administración dará a esos objetos cuanta protección esté a su alcance, obrando en ello siempre



Alberto Beltrán, *Las Leyes de Reforma*, grabado, 1955.  
Acervo inehm.

con la mira de favorecer su incremento y progresivo desarrollo, bien convencido, como lo está, de que proteger a esos ramos es trabajar por la prosperidad de la Nación, favoreciendo y aumentando por ese medio el número de intereses legítimos que se identifican con la conservación del orden público.

En la formación de la estadística, el Gobierno General, obrando de acuerdo con el de los Estados, reunirá constantemente cuantos informes

le sean posibles, para conocer bien el verdadero estado que guarda la Nación en todos sus ramos; y no parece necesario recomendar la importancia de este trabajo, porque nadie ignora que, sin esos conocimientos, es imposible que un Gobierno proceda con acierto en sus determinaciones. Estos datos se publicarán periódicamente por medio de la prensa, porque su conocimiento no importa únicamente al Gobierno, sino a todos y a cada uno de los individuos de la sociedad.

Tales son, en resumen, las ideas de la actual administración sobre la marcha que conviene seguir, para afirmar el orden y la paz en la República, encaminándola por la senda segura de la libertad y del progreso, a su engrandecimiento y prosperidad; y al formular todos sus pensamientos del modo que aquí los presenta, no cree hacer más que interpretar fielmente los sentimientos, los deseos y las necesidades de la Nación.

En otro tiempo, podría acaso haberse estimado imprudente la franqueza con que el Gobierno actual manifiesta sus ideas para resolver algunas de las graves cuestiones que ha tanto tiempo agitan a nuestra desgraciada sociedad; pero hoy que el bando rebelde ha desafiado descaradamente a la Nación, negándole hasta el derecho de mejorar su situación; hoy que ese mismo bando, dejándose guiar únicamente por sus instintos salvajes para conservar los errores y abusos en que tiene fincado su patrimonio, ha atropellado los más sagrados derechos de los ciudadanos, sofocando toda discusión sobre los intereses públicos, y calumniando vilmente las intenciones de todos los hombres que no se prestan a acatar su brutal dominación; hoy que ese funesto bando ha llevado ya sus excesos a un extremo de que no se encuentra ejemplo en los anales del más desenfrenado despotismo, y que con insolente menosprecio de los graves males que su obstinación está causando a la sociedad, parece resuelto a continuar su carrera de crímenes y maldades, el Gobierno legal de la República, lo mismo que la numerosa mayoría de los ciudadanos cuyas ideas representa, no pueden sino ganar en exponer claramente a la faz del mundo entero cuáles son sus miras y tendencias.

Así logrará desvanecer victoriosamente las torpes imputaciones con que a cada paso procuran desconceptuarlo sus contrarios, atribuyéndole ideas disolventes de todo orden social. Así dejará ver a todo el mundo que sus pensamientos sobre todos los negocios relativos a la política y

a la administración pública, no se encaminan sino a destruir los errores y abusos que se oponen al bienestar de la Nación, y así se demostrará, en fin, que el programa de lo que se intitula el partido liberal de la República, cuyas ideas tiene hoy el Gobierno la honra de representar, no es la bandera de una de esas facciones que en medio de las revueltas intestinas aparecen en la arena política para trabajar exclusivamente en provecho de los individuos que la forman, sino el símbolo de la razón, del orden, de la justicia y de la civilización, a la vez que la expresión franca y genuina de las necesidades de la sociedad.

Con la conciencia del que marcha por un buen camino, el Gobierno actual se propone ir dictando, en el sentido que ahora manifiesta, todas aquellas medidas que sean más oportunas para terminar la sangrienta lucha que hoy aflige a la República, y para asegurar, en seguida, el sólido triunfo de los buenos principios. Al obrar así, lo hará con la ciega confianza que inspira una causa tan santa como la que está encargado de sostener; y si por desgracia de los hombres que hoy tienen la honra de personificar como Gobierno el pensamiento de esa misma causa, no lograsen conseguir que sus esfuerzos den por resultado el triunfo que ella ha de alcanzar un día infaliblemente, podrán consolarse siempre con la convicción de haber hecho lo que estaba de su parte para lograrlo; y cualquiera que sea el éxito de sus afanes, cualesquiera que sean las vicisitudes que tengan que sufrir en la prosecución de su patriótico y humanitario empeño, creen al menos tener derecho para que sean de algún modo estimadas sus buenas intenciones y para que todos los hombres honrados y sinceros que, por fortuna, abundan todavía en nuestra desgraciada sociedad, digan siquiera al recordarlos: esos hombres deseaban el bien de su Patria y hacían cuanto les era posible para obtenerlo.

*Heroica Veracruz, julio 7 de 1859.*

Benito Juárez / Melchor Ocampo  
Manuel Ruiz / Miguel Lerdo de Tejada





BENITO JUÁREZ / MELCHOR OCAMPO  
MANUEL RUIZ / MIGUEL LERDO DE TEJADA

# JUSTIFICACIÓN DE LAS LEYES DE REFORMA

fue editado por el

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS  
HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO

Se terminó en la Ciudad de México en julio de 2020,  
durante la pandemia covid-19, en cuarentena.

SERIE ESTAMPAS REPUBLICANAS



**CULTURA**  
SECRETARÍA DE CULTURA

