

## CAPÍTULO TERCERO

EL LEGADO DE LA HISTORIA: FASES DE LA INCORPORACIÓN DE LOS BIENES ECLESIASTICOS AL PATRIMONIO NACIONAL . . . . .	51
I. La desamortización: el preludeo de la incorporación . . . . .	60
1. Precedentes peninsulares . . . . .	60
2. México independiente. La prerreforma de Gómez Farías . . . . .	68
3. La desamortización de 1847. . . . .	76
4. La legislación liberal sobre desamortización. . . . .	85
II. La nacionalización . . . . .	98
1. La confiscación de los bienes destinados al culto público (1859-1867). . . . .	102
2. La consolidación de la nacionalización (1867-1916) . . . . .	108
III. La Constitución de 1917. . . . .	113
1. Del principio de la separación de la Iglesia y del Estado, al de la supremacía del Estado sobre la Iglesia . . . . .	113
2. La reformulación de la política inmobiliaria en el sistema normativo mexicano hasta la década de los ochenta. . . . .	122

## CAPÍTULO TERCERO

### EL LEGADO DE LA HISTORIA: FASES DE LA INCORPORACIÓN DE LOS BIENES ECLESIÁSTICOS AL PATRIMONIO NACIONAL

En México, el sistema de relaciones Iglesia-Estado no puede abordarse exclusivamente desde la perspectiva jurídica o puramente doctrinal. Uno de los grandes temas presentes en la vida política mexicana durante los primeros cincuenta años de vida independiente, junto con decisiones tan importantes como las formas de Estado y gobierno, fueron las cuestiones religiosas y eclesiásticas y el destino del patrimonio eclesiástico.

Tales cuestiones se mezclaron de tal manera en el proceso de construcción nacional, que resultó difícil para los actores sociales de esa época obtener una visión equilibrada de la actitud del Estado frente a la Iglesia a lo largo del siglo XIX. El posterior desarrollo de la historiografía eclesiástica y jurídica ha permitido sistematizar tres grandes momentos en la historia de la relaciones Iglesia-Estado en México.<sup>57</sup>

Me refiero, en primer lugar, a una *etapa regalista*, herencia directa de la monarquía católica, que no incide en la cuestión religiosa —dogmas, moral o culto— sino en la eclesiástica.

Como bien se sabe, para las Indias no se firmó nunca un concordato; el primer concordato de la historia de España procede de 1753 y se acuerda para la Metrópoli. En él se invoca precisamente el derecho canónico indiano como un argumento probato-

<sup>57</sup> Meyer, J., *Historia de los cristianos en América Latina, siglos XIX y XX*, México, 1989, pp. 14-20.

rio de la concesión del universal patronato, dotado de importantes regalías,<sup>58</sup> a la Corona española sobre los reinos de Indias.<sup>59</sup> Si la Corona desestimó la firma de un concordato fue porque en su lugar operó en Indias la amplia delegación pontificia que entendemos como derecho de patronato.<sup>60</sup>

Interesa destacar que las facultades patronales no se le concedieron a la Corona en un solo momento ni de una sola vez. Más aún, muchas de ellas no se le concedieron nunca, lo que dio lugar a la existencia de una clara franja de competencias estatales que es difícil de calificar.

La enorme amplitud que durante los siglos XVI y XVII tomaron los derechos patronales ha de considerarse fruto del ejercicio del vicariato, ya que no cabe encontrarle otro apoyo ni doctrinal ni legal. El concepto de vicariato implicó la delegación de una facultad disciplinar, jurisdiccional, en todo aquello que no implicase una potestad de orden que es indelegable. La citada delegación fue, para algunos, expresa, a través de sucesivas concesiones pontificias, y para otros tácita, con fundamento en el derecho divino de los reyes, pero en todo caso consentida por la Santa Sede.<sup>61</sup>

En efecto, la teoría vicarial vino a justificar la ampliación unilateral del patronato, operada a lo largo del tiempo, y poco a poco aceptada por la Santa Sede, consciente de que era el único modo de que el Estado cumpliera con el propósito misional, que sólo él podía llevar a cabo pues implicaba grandes gastos y recursos. Y, además, garantizase el buen orden de la vida eclesial indiana, que escapaba ineludiblemente al control de Roma en un mundo tan lejano e inabarcable como eran las Indias.

<sup>58</sup> Véase Rodríguez Casado, V., "Iglesia y Estado en el reinado de Carlos III", *Estudios Americanos*, I, 1948, p. 6.

<sup>59</sup> *Idem*.

<sup>60</sup> Véase la bibliografía que recoge sobre el tema Hera, A. de la, *Iglesia y Corona en la América española*, Madrid, 1992, p. 510.

<sup>61</sup> Véase Sánchez Bella, I., *Iglesia y Estado en la América española*, Pamplona, 1990, pp. 86-91.

El punto álgido del regalismo español en Indias se manifestó precisamente con el Nuevo Código de Leyes de Indias de 1790,<sup>62</sup> del que se llegó a aprobar el primer libro —tocante a la cuestión eclesiástica— pero nunca llegó a ponerse en vigor debido al conflicto que su excesivo regalismo provocó.<sup>63</sup>

En este marco de cohabitación del Estado con la Iglesia y de regalismo exaltado fue en el que se produjo la Independencia de las hasta entonces llamadas Provincias de Ultramar. La Independencia de México originó problemas eclesiásticos muy severos. La ruptura del marco jurídico indiano se proyectó no sólo en las instituciones del gobierno político, sino también en las instituciones del gobierno eclesiástico. La ruptura institucional implicó la crisis del regio patronato, la alarma de la Santa Sede y la simultánea reacción política y eclesial de los gobiernos y del clero.

La mayoría de las nuevas repúblicas independientes mantuvieron, al menos inicialmente, la confesionalidad católica del Estado, aunque con diversas fórmulas. En general esa confesionalidad iba acompañada de la reivindicación del patronato como atributo de la soberanía del Estado en base al principio de la retroversión de la soberanía del rey al pueblo.<sup>64</sup> La doctrina regalista, defensora de la tesis de que el patronato indiano era un derecho real de la Corona, y no un privilegio personal de los reyes, y que en consecuencia debía transmitirse con la soberanía, fue la posición oficial, con pocas excepciones, de las nuevas repúblicas hasta mediados del siglo XIX.<sup>65</sup>

<sup>62</sup> Muro Orejón, A., *Estudio general del Nuevo Código de las Leyes de Indias*, Sevilla, 1979.

<sup>63</sup> Carlos IV puso sus leyes en vigor solamente en una ocasión en forma muy concreta, véase Hera, A. de la, *Iglesia y Corona en la América...*, cit., nota 60, pp. 495-497.

<sup>64</sup> Levaggi, A., *Manual de historia del derecho argentino*, Buenos Aires, 1991, t. III, pp. 49-54 y 123-125.

<sup>65</sup> Martínez de Codes, R. M., *La Iglesia católica en la América independiente*, Madrid, 1992, pp. 151-172.

Una segunda etapa de la actitud del Estado frente a la Iglesia vino marcada por un fuerte deísmo racionalista, caracterizado por una actitud contraria a la Iglesia católica romana, que se evidenció con el triunfo del liberalismo en México.

La introducción de la ideología liberal se manifestó a través de una serie de postulados, algunos de carácter religioso-eclésiástico, que reclamaban un nuevo marco jurídico. Me refiero en particular a la “libertad de cultos”, frente a la intolerancia religiosa, vigente durante todo el periodo colonial, y a la “secularización de la sociedad”.

La libertad de cultos fue demandada por algunas nuevas opciones religiosas, particularmente protestantes, quienes defendían la tolerancia religiosa.<sup>66</sup> Simultáneamente, la fuerte influencia de la religión en las conciencias de los individuos y en la vida política, así como el monopolio de la Iglesia en la educación y en la beneficencia, se veía como un serio obstáculo para la consolidación del Estado nacional.<sup>67</sup> En consecuencia, los regalistas convencidos consideraban que la institución eclesiástica debía estar sometida al Estado, bien a través del sistema patronal o bien posibilitando el surgimiento de iglesias nacionales.

Los liberales que actuaron en política en las décadas de 1830 y de 1840 no supieron cómo solucionar el dilema existente entre la necesidad de subordinar a la Iglesia al poder político y los riesgos que entrañaba la libertad de culto. Libertad que podía conllevar la pérdida de la homogeneidad y de la identidad nacional ante el expansionismo territorial de los Estados Unidos.

La rebelión de Ayutla, cuyo plan fue proclamado el 1o. de marzo de 1854, puso fin a la dictadura de Antonio López de Santa Anna e inició el largo proceso de reforma de las instituciones políticas mexicanas. Fue entonces cuando los liberales de segunda generación, contemporáneos de la Reforma, promulgaron una

<sup>66</sup> Rocafuerte, V., *Ensayo sobre tolerancia religiosa*, México, 1831; Zavala, L. de, *Viaje a los Estados Unidos del Norte de América*, París, 1834.

<sup>67</sup> Mora, J. M. L., “Revista política”, *Obras sueltas*, México, Porrúa, 1963.

serie de leyes en materia religiosa tratando de establecer la igualdad jurídica y la secularización de la sociedad sin enfrentarse abiertamente a la Iglesia católica.<sup>68</sup>

Las Leyes de Reforma, promulgadas durante la guerra civil, reorientaron definitivamente el programa civil en materia religiosa<sup>69</sup> y, junto con la ruptura de relaciones diplomáticas con el Vaticano en 1860, y la ley del mismo año sobre “libertad de culto”, marcaron el punto final de las tentativas mexicanas por integrar a la Iglesia católica en el Estado.

Un tercer momento en la historia de la relaciones Estado-Iglesia en México, coincide con el desarrollo de las corrientes científicista y positivista en los ámbitos institucionales y se manifiesta a través de dos actitudes diferenciadas por parte del Poder Ejecutivo: agnosticismo tolerante y anticatolicismo radical. Ambas se corresponden con la última parte del Porfiriato y el constitucionalismo revolucionario de 1916-1917 defensor, este último, de la supremacía del Estado sobre la Iglesia.

El objetivo principal del liberalismo radical de finales del siglo XIX fue lograr que se respetasen tanto la Constitución de 1857 como las Leyes de Reforma. Su programa rechazaba activamente la política de conciliación del gobierno de Porfirio Díaz con la Iglesia católica, porque constituía una violación de las Leyes de Reforma y promovía la manipulación electoral que sancionaba las reelecciones. Prácticas de gobierno contrarias ambas al espíritu y a la letra de la Constitución.

A partir de 1900, bajo la conducción de un grupo de liberales potosinos, el liberalismo radical se bifurcó en dos corrientes paralelas con un objetivo común: la lucha contra el régimen de Porfirio Díaz. La corriente liderada por los hermanos Jesús y Ricardo Flores Magón planteó la renovación total de las reivindicaciones

<sup>68</sup> Sinkin, R. N., *The Mexican Reform, 1855-1876. A Study in Liberal Nation-Building*, Austin, 1979.

<sup>69</sup> Castañeda Batres, O., *Leyes de Reforma y etapas de la Reforma en México*, México, 1960.

ciones liberales radicales, y su programa político, hecho público el 1o. de julio de 1906 en San Luis Missouri,<sup>70</sup> exigió que se aplicasen “restricciones a los abusos del clero católico” y condenó su intervención en la vida política del país.

Los puntos de este programa, ampliamente difundido a través de diversas publicaciones que editó Flores Magón fuera de México, ejercieron una influencia profunda entre los hombres que ocuparían los primeros lugares del movimiento revolucionario a principios de 1910.

La segunda corriente, liderada por Francisco I. Madero, propició el surgimiento, a partir de 1908, de un movimiento antirreleccionista defensor de un cambio pacífico por la vía electoral, y que trataba de superar la cuestión religiosa con el propósito de obtener el apoyo de los católicos. De hecho, cuando Madero participó como candidato a la presidencia de la República en las elecciones de 1911 no presentó ninguna objeción para ser postulado conjuntamente por su propio partido y por el católico. Sin embargo, durante su gobierno, los católicos condenaron públicamente algunas de sus políticas, particularmente los aspectos nacionalista y agrario, calificándoles de socialistas.<sup>71</sup>

A la altura de 1910, los católicos mexicanos habían adoptado ya una nueva actitud política conforme al pensamiento de León XIII y el tratamiento que la encíclica *Rerum Novarum* daba a las cuestiones sociales.<sup>72</sup> Después del derrocamiento de Porfirio Díaz, decidieron actuar organizadamente a través del Partido Católico Nacional.

Los préstamos y otros favores eclesiásticos concedidos al general golpista Victoriano Huerta, después del asesinato del presidente Madero en el mes de febrero de 1913, colocaron a las auto-

<sup>70</sup> *Programa del Partido Liberal, planes políticos y otros documentos*, pról. de M. González Ramírez, México, 1981, pp. 3-29.

<sup>71</sup> *Journal of Church and State*, VIII, 2, primavera de 1966, pp. 215 y 216.

<sup>72</sup> Adame, J., *El pensamiento político y social de los católicos mexicanos 1876-1914*, México, 1981.

ridades de la Iglesia y del Partido Católico Nacional en una situación difícil, que se hizo insostenible<sup>73</sup> cuando, meses después, triunfó el movimiento constitucionalista, liderado por Venustiano Carranza, quien derrocó a Huerta en 1914 y logró impulsar un nuevo Congreso Constituyente (1916-1917).

Con independencia de los temas que se sometieron a la consideración del Congreso Constituyente convocado en Querétaro, en diciembre de 1816, relativos a la enseñanza, órdenes monásticas, libertad de cultos, bienes eclesiásticos, personalidad jurídica de las Iglesias, etcétera, el principio fundamental que presidió los debates respectivos no fue en esta ocasión “la más perfecta independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos”, como lo había proclamado el Manifiesto del Gobierno Constitucional a la Nación, el 7 de julio de 1859, y lo estableció la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, por la Ley de Adiciones y Reformas de 25 de septiembre de 197, sino el derivado de una nueva filosofía política: la supremacía del Estado sobre la Iglesia.<sup>74</sup>

A partir de las reformas propuestas por el primer jefe de la Revolución, la Asamblea Constituyente decidió desarrollarlas hasta sus últimas consecuencias y fundamentó la nueva política restrictiva en materia religiosa en la necesidad de superponer al principio reformista de la separación entre la Iglesia y el Estado, heredado de la Reforma, el nuevo paradigma político de la supremacía del Estado sobre la Iglesia. El resultado se plasmó en un conjunto de normas fundamentales sancionadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917.

Las consecuencias para las agrupaciones religiosas y los ministros de los cultos fueron inaceptables.<sup>75</sup> En este nuevo contexto

<sup>73</sup> Correa, E. J., *El Partido Católico Nacional y sus directores. Explicación de su fracaso y deslinde de sus responsabilidades*, México, 1991.

<sup>74</sup> Tena Ramírez, F., *Leyes fundamentales de México, 1808-1989*, México, 1989.

<sup>75</sup> Borquez, A., *Crónica del Constituyente*, México, 1938.

constitucional el conflicto entre ambas partes fue inevitable. El Estado no tenía más disyuntiva que aplicar la ley, y la jerarquía eclesiástica no encontró más vía que la del desafío y la resistencia a las disposiciones del nuevo Estado revolucionario.

Tuvieron que transcurrir 20 años (1917-1937) de violencia y conflicto institucional entre la Iglesia y el Estado antes de que se esbozara una solución intermedia que acercase entre sí las posiciones extremas: la Iglesia se sometió formalmente a la supremacía institucional del Estado; y como consecuencia de este reconocimiento implícito, el Estado reconoció de hecho la existencia de la jerarquía eclesiástica mexicana.

Sin embargo, en lo sucesivo, la autoridad eclesiástica no dejó de presionar al Estado para reformar la legislación. A pesar del *modus vivendi* que se instauró entre la Iglesia y el Estado, en los años siguientes, el conflicto religioso, como tendremos ocasión de ver, persistió de manera colateral.

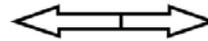
Dentro de cada uno de los grandes momentos que hemos definido en la historia de las relaciones entre la Iglesia y el Estado en México (la etapa del regalismo, la del liberalismo y la de la supremacía del Estado sobre la Iglesia), la cuestión de los bienes del clero y del destino que el Estado dio al patrimonio eclesiástico nacionalizado desempeñaron un papel muy significativo en determinadas coyunturas políticas.

El análisis histórico-jurídico realizado permite definir tres fases, a lo largo de los siglos XIX y XX, en las sucesivas políticas estatales que se formularon y adoptaron con la finalidad de incorporar el patrimonio eclesiástico al conjunto de bienes nacionales. Me refiero en particular a las fases desamortizadora, nacionalizadora y constitucional, previas a la modernización del sistema de relaciones entre el Estado y las asociaciones religiosas y a la formalización de un nuevo régimen patrimonial para éstas.

MÉXICO  
(1821-2004)

ETAPAS EN EL SISTEMA DE RELACIONES IGLESIA-ESTADO  
Y SU CORRESPONDENCIA CON LAS FASES DE LA INCORPORACIÓN  
DE LOS BIENES ECLESIASTICOS AL PATRIMONIO NACIONAL

Etapa regalista  
(1821-1857)



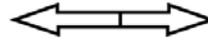
Fase desamortizadora

Etapa liberal  
(1857-1916)



Fase de nacionalización

Supremacía del Estado  
sobre la Iglesia  
(1917-1990)



Reformulación de la política  
inmobiliaria

Proceso de modernización  
del Estado respecto  
de las Iglesias (1990-2004)



Nuevo régimen patrimonial para  
los bienes destinados  
al culto público

## I. LA DESAMORTIZACIÓN: EL PRELUDIO DE LA INCORPORACIÓN

### 1. *Precedentes peninsulares*

La revisión histórica del fenómeno desamortizador permite afirmar que la utilización de bienes eclesiásticos por parte del poder civil dista mucho de ser un fenómeno propio de los siglos XVIII y XIX. Durante la Edad Moderna, en el conjunto de las monarquías europeas, se produjeron circunstancias que pueden ser entendidas como predesamortizadoras,<sup>76</sup> cuyo conocimiento resulta ser de gran utilidad para la comprensión de las formas que el proceso adquirió posteriormente.

La historiografía especializada en estos temas entiende que los procesos de trasvase de la propiedad religiosa a los poderes temporales se produjeron al tiempo que se consolidan las monarquías europeas, tanto en los espacios de influencia protestante como en los que permanecieron católicos.<sup>77</sup> Lo cual permite considerar ese modelo europeo como un primer precedente de la historia desamortizadora, aunque carezca de los perfiles propios del periodo ilustrado y liberal.

Por efecto del proceso de “divinización” de la institución regia, las Iglesias sometidas en lo temporal al ámbito territorial de las monarquías se vieron obligadas a contribuir al sostenimiento de éstas, Y esto se tradujo en la aportación de subsidios de la más diferente naturaleza, particularmente, con motivo de los constantes aumentos de sus gastos, bien de carácter suntuario o de carácter militar. En más de una ocasión, estos poderes políticos ocuparon bienes temporales de la Iglesia que luego no devolvieron.

<sup>76</sup> Moor, M. de *et al.*, *The Management of Common Land in North West Europe, c. 1500-1850*, Turnhout, Bélgica, Brepols Publishers, 2002.

<sup>77</sup> Brien, H. J., “La secularización de bienes eclesiásticos como problema de la historia de la Iglesia en Europa”, *Acta del XI Congreso Internacional*.

Las formas que el fenómeno desamortizador adquirió en la España ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII pueden interpretarse como un precedente histórico del proceso de desamortización y nacionalización que se llevó a cabo en México en la segunda mitad del siglo XIX.<sup>78</sup> No estamos hablando del concepto de desamortización en sentido estricto, es decir, del

proceso político y económico transcurrido desde finales del siglo XVIII hasta cien años después, en el cual se produjo, por medio de normas estatales y, en función de una política consciente, la conversión en bienes nacionales, de los bienes y derechos que hasta entonces habían constituido el patrimonio amortizado de diversas entidades para enajenarlos inmediatamente a ciudadanos individuales en pública subasta.<sup>79</sup>

Hablamos de propuestas introducidas por los reformistas de la Ilustración, en escritos, dictámenes y proyectos de gobierno, que tenían como finalidad detener las adquisiciones de bienes raíces por parte del poder eclesiástico y su consecuente amortización.

En esta línea hay que interpretar el primer proyecto de una ley desamortizadora propuesta en 1766 por el fiscal de Hacienda, don Francisco Carrasco; así como el Tratado de la Regalía de Amortización, de don Pedro Rodríguez Campomanes, fiscal del Consejo de Castilla. Se trata, en este segundo caso, de un manifiesto regalista que reivindicaba la potestad regia sobre los bienes del

<sup>78</sup> Hera, A. de la y Martínez de Codes, R. M., “Las políticas desamortizadoras en el tránsito del siglo XVIII al XIX”, *Actas y estudios*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1997, pp. 318-338.

<sup>79</sup> Tomás y Valiente, F., “Desamortización y hacienda pública: reflexión entre el balance, la crítica y las sugerencias”, *Hacienda Pública Española*, 77, Madrid, 1982, p. 21.

clero y, de manera directa, sobre los bienes laicos en trance de espiritualizarse.<sup>80</sup>

Aquel primer programa desamortizador de los Borbones no buscaba privar a la Iglesia de los bienes poseídos; el propósito inicial era impedir que éstos aumentasen y reforzar la autoridad real sobre tales bienes, en la línea regalista de reducir el poder de la autoridad eclesiástica a sólo las materias espirituales y someter a la jerarquía al poder político.<sup>81</sup>

El primer caso importante de apropiación por parte del Estado de una masa de bienes eclesiásticos significados que se dio en España fue el de la ocupación de las *Temporalidades* de la Compañía de Jesús, a partir de su expulsión operada mediante Real Decreto del 27 de febrero de 1767. La expulsión fue acompañada de la confiscación de bienes y éstos pasaron a disposición del Estado, administrador único que, en pocos años, mediante operaciones de venta anárquica y reparto a las diócesis, dilapidó, sin provecho para el Erario público, el patrimonio de la Compañía.

Este precedente de apropiación por el Estado de bienes de la Iglesia y venta de los mismos no persiguió ninguno de los objetivos que caracterizaron años después el proceso desamortizador. Por el contrario, fue consecuencia de una finalidad básicamente política: suprimir la Compañía de Jesús en los reinos de España y, a continuación, en la Iglesia universal.

La gestión y administración de los responsables del fondo de Temporalidades fue desigual y poco rentable para la Corona; cincuenta años después de la confiscación, los bienes que aún quedaban pendientes de venta o transferencia pasaron a engrosar

<sup>80</sup> Véase Tomás y Valiente, F., “Estudio preliminar”, *El tratado de la regalía de amortización de Campomanes*, Madrid, 1988; así como la reciente monografía de J. M. Vallejo García-Hevia, *La monarquía y un ministro, Campomanes*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, pp. 325-365.

<sup>81</sup> Egido, I., “El regalismo y las relaciones Iglesia-Estado en el siglo XVIII”, en García-Villoslada, R. (dir.), *Historia de la Iglesia en España, IV. La Iglesia en la España de los siglos XVII y XVIII*, Madrid, 1979 y Levaggi, A., *Las capellanías de la Argentina. Estudio histórico-jurídico*, Buenos Aires, 1992.

la masa de bienes enajenables que los gobiernos independientes se apresuraron a utilizar para paliar, en particular en el caso de México, el déficit del Erario público.<sup>82</sup>

Por el contrario, la política de los gobiernos de Carlos IV sobre los bienes del clero obedeció, inicialmente, a presiones coyunturales de la hacienda pública que con el tiempo se convirtieron en permanentes. Fue entonces cuando el fenómeno adquirió algunos de los rasgos característicos de las desamortizaciones del siglo XIX: el Estado, ante las necesidades acuciantes de una hacienda en bancarrota, se vio obligado a sustraer ingentes masas de bienes raíces y de capitales por la vía de la incautación y la apropiación.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> Las propiedades del llamado “Fondo piadoso de Californias”, administrado por los jesuitas hasta 1767, fueron valorados en \$631.057, por Mora, J. M. L., *México y sus revoluciones*, México, 1950, t. I, p. 339; y Bazant, J., *Los bienes de la Iglesia (1974)*, en *México (1856-1875)*, México, El Colegio de México, 1971, pp. 24-31.

<sup>83</sup> Para un buen conocimiento del camino recorrido hasta hoy en los estudios sobre hacienda, deuda pública, desamortización y sus intrincadas conexiones, véase Herr, R., *España y la revolución del siglo XVII*, Madrid, 1964; “Hacia el derrumbe del antiguo régimen”, *Moneda y Crédito*, Madrid, 118, 1971, pp. 37-100; “El significado de la desamortización en España”, *Moneda y Crédito*, Madrid, 131, 1974, pp. 59-94; “La vente de propriétés de mainmorte en Espagne, 1978-1808”, *Annales*, E. S. C., XXIX, p. 215-228; “El experimento de los Vales Reales”, Otazu, A., *Dinero y Crédito (siglos XVI a XIX)*, Madrid, 1978, pp.115-123; *La hacienda real y los cambios rurales en la España de finales del antiguo régimen*, Madrid, 1991; Artola, M., *Los orígenes de la España contemporánea*, Madrid, 1959, 2 vols.; *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Madrid, 1973; *Antiguo régimen y revolución liberal*, Barcelona, 1978; *La hacienda del antiguo régimen*, Madrid, 1982; “Desamortización y hacienda”, *Jornadas de Desamortización y hacienda pública*, Madrid, 1982; Fernández de Pinedo, E. y Bilbao, J. M. (eds.), *Estudios de hacienda de Ensenada a Mon*, Madrid, 1984; Tomás y Valiente, F., *El marco político de la desamortización en España*, Barcelona, 1971; “Recientes investigaciones sobre la desamortización: intento de síntesis”, *Moneda y Crédito*, Madrid, 131, 1974, pp. 95-160; “El proceso de desamortización de la tierra en España”, *Agricultura y Sociedad*, Madrid, 7, 1978, pp. 11-33; “Desamortización y hacienda pública. Reflexiones: entre el balance, la crítica y las sugerencias”, *Hacienda pública*

El precedente peninsular data de 1798, año en que los reales decretos y cédula de 19 y 25 de septiembre ordenaron la enajenación de una serie de bienes raíces y de capitales pertenecientes a instituciones educativas, de beneficencia y de salud, así como de otros pertenecientes a fundaciones piadosas, patronatos laicos y capellanías eclesiásticas y laicas.<sup>84</sup>

La medida fue interpretada por instancias oficiales como un “préstamo forzoso”, que atendía a la finalidad económica de crear un fondo cuantioso para extinguir los vales reales y poder así reactivar la industria y el comercio. De hecho, a los propietarios de los bienes enajenados se les concedió el derecho de cobrar réditos, del 3% anual sobre las cantidades que habían entregado a la Consolidación,<sup>85</sup> y recibir títulos de propiedad sobre los bienes enajenados.

*Española*, Madrid, 77, 1982, pp. 15-31; Merino, J. M., “La Hacienda de Carlos IV”, *Hacienda Pública Española*, Madrid, 69, 1981, pp. 139-181; “Hacienda, deuda pública y desamortización con Carlos IV”, *Jornadas de Desamortización y hacienda pública*, 1982; *Las cuentas de la administración central española, 1750-1820*, Madrid, 1987; Fontana, J., *La quiebra de la Monarquía absoluta 1814-1820. La crisis del antiguo régimen en España*, Barcelona, 1971; *Hacienda y Estado en la crisis final del antiguo régimen: 1823-1833*, Madrid, 1973; *Cambio económico y actitudes políticas en la España del Siglo XIX*, Barcelona, 1973; *La revolución liberal (política y Hacienda en España 1833-1845)*, Madrid, 1977; “La desamortización de Mendizábal y sus antecedentes”, *Historia agraria de la España contemporánea*, 1. *Cambio social y nuevas formas de propiedad*, Barcelona, 1985; Anes, G., *Economía e Ilustración en la España del siglo XVIII*, Barcelona, 1969; “La economía española, 1782-1829”, *El Banco de España, una historia económica*, Barcelona, 1970; *El antiguo régimen: los Borbones*, Madrid, 1975; “La reforma de la hacienda durante el reinado de Carlos III”, *Hacienda Pública Española*, 2, 1990, Monografías.

<sup>84</sup> Sugawara, M. (ed.), “Los antecedentes coloniales de la deuda pública de México”, *Boletín del Archivo General de la Nación*, vol. 8, núms. 1 y 2, 1967, pp. 131-402.

<sup>85</sup> Sobre la aplicación de este Decreto y posteriores Reales Cédulas, así como las reformas administrativas llevadas a cabo por Carlos IV en 1800, véase Schmidt, P., *Die Privatisierung des Besitzes der Toten Hand in Spanien. Die Säkularisation unter König Karl IV in Andalusien (1798-1808)*, Stuttgart, 1989.

Durante los diez años que estuvo vigente la Consolidación en España, de 1798 a 1808, se recaudó sumas cuantiosas, que oscilan según los cálculos entre 73 y 84 millones de pesos,<sup>86</sup> pero los problemas financieros del Estado no pudieron corregirse. Las cantidades que hubieran podido servir para retirar vales de la circulación se desviaron para cubrir otras obligaciones financieras. Ello, unido a los excesivos gastos militares que tuvo que afrontar la monarquía desde la década de 1780, contribuyó a la bancarrota que sufrió el erario real en 1800.

Las investigaciones más recientes indican que los responsables sucesivos de la Secretaría de Hacienda entre 1792 y 1808 malgastaron una ocasión preciosa para reestructurar el sistema fiscal y financiero de la Corona,<sup>87</sup> y no supieron rectificar los errores de una política mal planteada y peor ejecutada trasladando parte de la deuda externa española a las Cajas de Consolidación americanas, mediante el Real Decreto de Consolidación de Vales Reales del 28 de noviembre de 1804.<sup>88</sup>

La Consolidación en América afectó tanto a instituciones eclesiásticas y seculares como a personas físicas. Entre las instituciones eclesiásticas más afectadas estuvieron las catedrales, las parroquias, los conventos y los juzgados de capellanías y obras pías, así como algunas instituciones educativas, de beneficencia y de salud, que pertenecían al clero.

En el caso de la Nueva España, las instituciones eclesiásticas aportaron alrededor del 40% del total recaudado de 10.481.802

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 95.

<sup>87</sup> Wobeser, G. von, *Dominación colonial. La convalidación de vales reales, 1804-1812*, México, UNAM, 2003, pp. 27-34; y Martínez de Codes, R. M., "La contribución de un mallorquín, Miguel Cayetano Solís al proceso desamortizador de la monarquía hispana", *VII Congreso Internacional de Historia de América. La Corona de Aragón y el Nuevo Mundo: del Mediterráneo a las Indias*, Zaragoza, 1998, t. 1, pp. 473-489.

<sup>88</sup> Wobeser, G. von, *Dominación colonial... cit.*, nota 87.

pesos,<sup>89</sup> es decir, algo más de cuatro millones de pesos. Si bien, el reducido periodo de cinco años en que el citado Real Decreto estuvo en vigor (1805-1809), impidió que se causaran grandes daños patrimoniales a la Iglesia indiana.<sup>90</sup>

Merece destacarse el interés de la Consolidación por su carácter de eslabón jurídico-financiero entre la evolución que el proceso desamortizador había tenido en la península hasta finales del siglo XVIII y los nuevos objetivos que informaron al proceso en manos de los gobiernos liberales del siglo XIX; es decir, la atribución al Estado de la propiedad de tales bienes, su venta por parte del mismo y el ingreso de su importe en la Hacienda Pública.

En el marco histórico del siglo XVIII estamos, por el contrario, ante un proyecto de reforma del régimen agrario, así como del sistema económico y fiscal, que asume lentamente las posibilidades que la desamortización ofrece, como instrumento de gobierno, para incorporar gran cantidad de tierras y otros bienes al desarrollo económico del país. No se atacará por tanto a los bienes del clero regular o secular, sino a los de aquellas instituciones que estaban en peor situación para defender sus intereses.

Conviene recordar que el programa de reformas del regalismo contemplaba la colaboración de la jerarquía y su respaldo en la estrategia de reclamación de bienes. Subsidios para guerras, préstamos, diezmos, rentas de prebendas y beneficios, frutos de las mesas episcopales, etcétera, son ejemplos de la actitud conciliadora de la Iglesia con la Corona,<sup>91</sup> antes de que los gobiernos liberales del siglo XIX recondujeran el proceso desamortizador y mostrasen una clara oposición al pontificado.

<sup>89</sup> *Ibidem*, pp. 119-167.

<sup>90</sup> La Corona recaudó vía consolidación en toda América y Filipinas poco más de 15.500.000 pesos, cantidad insuficiente para el pago de las libranzas expedidas por la Tesorería Real contra las cajas de Consolidación en los reinos americanos. *Ibidem*, pp. 47-50.

<sup>91</sup> Castro, C. de, *Campomanes, Estado y reformismo ilustrado*, Madrid, 1996, p. 263.

La relativa conformidad de la propia Iglesia con las acciones desamortizadoras, fruto en parte de la presión de los reformadores peninsulares sobre la Curia Romana,<sup>92</sup> y en parte del surgimiento de sectores clericales avanzados, se manifestó especialmente en la cesión de rentas decimales.<sup>93</sup> En este sentido debe interpretarse el Breve de Pío VI que facultaba a la hacienda pública a cobrar un subsidio de treinta y seis millones de reales sobre las rentas eclesiásticas de España y otro de treinta millones de reales sobre las correspondientes de América.

El aumento de la presión fiscal sobre el estamento eclesiástico fue más visible a partir de 1801, fecha en que la Iglesia aceptó la imposición del noveno decimal extraordinario, además de los gravámenes tradicionales de los tercios reales, la cruzada y el excusado.<sup>94</sup>

Con todo, las reformas diseñadas por los responsables de hacienda en los sucesivos gabinetes de Carlos IV no fueron suficientes para frenar el voluminoso déficit del Estado. Ni las medidas desamortizadoras, ni la detracción de ingresos regulares del clero, ni el aumento de las contribuciones directas, lograron equilibrar la hacienda pública.

En los años previos a la guerra de Independencia, el proceso desamortizador fue bloqueado por los sectores más conservadores, opuestos a las reformas patrimoniales y jurídicas propuestas, y no fue hasta 1820 cuando las Cortes liberales aprobaron varias disposiciones legales que acometieron decididamente la supresión de los monasterios, conventos y hospitales; la seculariza-

<sup>92</sup> Llobat, V., *Campomanes, economista y político de Carlos III*, Madrid, 1992, p. 193.

<sup>93</sup> Maravall, J. A., *Estudios de historia del pensamiento español (siglo XVIII)*, Madrid, 1991, p. 66.

<sup>94</sup> Los datos que aporta J. Fontana permiten esta interpretación. Si en el quinquenio 1793-1797 las rentas decimales de la Corona significaron el 4.2% de la tributación total, en 1803-1807 esa proporción alcanzó el 12.8%. Véase *La quiebra de la monarquía absoluta, 1814-1820. La crisis del antiguo régimen en España*, Barcelona, 1971.

ción de los regulares y la nacionalización de los bienes muebles e inmuebles suprimidos, sujetos a inmediata desamortización.<sup>95</sup>

La política de reforma del clero regular que los liberales del trienio 1820-1823 llevaron a cabo vinculó las necesidades fiscales con medidas legales de índole económico-eclesiásticas, e inauguró una nueva línea de actuación jurídica que los reformadores mexicanos, siempre necesitados de dinero, utilizaron luego ampliamente con la colaboración o el rechazo de la Iglesia.

En este contexto hay que interpretar la llamada Ley de Desvinculaciones, de 11 de octubre de 1820,<sup>96</sup> que suprimía “Todos los mayorazgos, fideicomisos, patronatos y cualquier otra especie de vinculaciones de bienes raíces, muebles, semovientes...” que llevó a efecto la medida que había sido defendida 50 años atrás por los reformistas ilustrados —Carrasco, Campomanes, Floridablanca, Jovellanos, etcétera— referida a la prohibición de la adquisición de inmuebles a todo tipo de “manos muertas”.

## 2. *México independiente. La prerreforma de Gómez Farías*

Desde la proclamación de la Independencia en 1821 hasta la sanción de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1857, los intereses de la Iglesia quedaron asegurados y protegidos por todas las leyes fundamentales que se promulgaron en México; me refiero en concreto la confesionalidad del Estado, el fuero eclesiástico y la propiedad de las corporaciones eclesiásticas.<sup>97</sup>

<sup>95</sup> Tomás y Valiente, F., *El marco político de la desamortización en España*, Barcelona, 1989, pp. 65-72.

<sup>96</sup> Casas, A., *Recopilación concordada y comentada de la colección legislativa española*, Granada, 1857, t. I, pp. 97-99.

<sup>97</sup> El documento fundacional del Estado mexicano fue el Plan de Iguala, suscrito por los jefes insurgentes el 24 de febrero de 1821; en él se estableció que la joven nación se estructuraría sobre la base de una “monarquía constitu-

Entre los problemas a resolver cabe mencionar la cuestión del patronato. ¿Subsistía automáticamente, después de la Independencia, en base a la asunción de la soberanía por parte del pueblo soberano o por el contrario requería una nueva concesión por parte de la Santa Sede?

La opinión mantenida por los obispos mexicanos partidarios de solicitar a Roma un nuevo otorgamiento y dar en el ínterin la colación de oficios y beneficios eclesiásticos,<sup>98</sup> se enfrentó con la opinión contraria de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, del 18 de abril de 1822: “El pueblo soberano de América sucedió en el patronato, que ha ejercido y ejerce como lo prueban muchos hechos positivos y de posesión. Debe por tanto, mantenerse el ejercicio del patronato en el gobierno actual, esperando sólo de la silla apostólica la declaración de él”.<sup>99</sup>

En la Constitución de 1824 se encuentran varias disposiciones importantes relativas a este tema. En ella se establecieron como facultades del Congreso (artículo 50, fracción XII): “dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlas para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la Federación”. De donde se infiere cierta indefinición, por parte de los constituyentes, respecto a si el patronato continuaba vigente o no, previa negociación con la Santa Sede.<sup>100</sup>

Por el contrario, Las Siete Leyes Constitucionales de diciembre de 1836 dispusieron que el patronato se ejercería hasta en

cional”. Hubo que convocar un segundo Congreso Constituyente ante la negativa de las nuevas autoridades a comprometerse con dicha forma de gobierno. Fue la Constitución de 1824 la que proclamó la forma republicana de gobierno y declaró expresamente la confesionalidad católica del Estado.

<sup>98</sup> Soberanes, J. L., “Pervivencia del regalismo indiano en el México independiente”, *Actas de derecho indiano*, San Juan, Asamblea Legislativa de Puerto Rico, 2003, t. II, Estudios, pp. 599-615.

<sup>99</sup> Soberanes, J. L., *Memorias de la Secretaría de Justicia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

<sup>100</sup> Véase *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, 1985, t. 4.

tanto la silla apostólica lo otorgara a las autoridades de la república mexicana. La Ley IV, artículo 17, fracción XXV, señalaba como atribución del presidente de la República: “Previo el Concordato con la silla apostólica y según lo que con él se disponga, presentar para todos los obispados, dignidades y beneficios eclesiásticos que sean del patronato de la nación con acuerdo del Consejo”.<sup>101</sup>

Por su parte, Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843 retomaban el texto de 1824, sin facilitar una definición constitucional clara sobre la materia eclesiástica.<sup>102</sup>

Al margen del debate nacional en torno al ejercicio del derecho del patronato por parte del Estado, en la práctica los estados lo ejercieron, con la cooperación de cabildos y autoridades eclesiásticas y la resignación tácita de Roma, en espera de hallar mejores soluciones. A la Iglesia en México no le resultaba fácil desprenderse de hábitos multiseculares y difícilmente podía imaginar su reconstrucción orgánica, su funcionamiento mismo sin la tutela tradicional y la ayuda del Estado.

El gobierno central, por su parte, en busca de soluciones a la crisis financiera del Estado, solicitó en repetidas ocasiones préstamos a cabildos y corporaciones eclesiásticas. Durante 35 años, hasta la sanción de la Ley General de Desamortización del 25 de junio de 1856, liberales y conservadores, respaldados por sus convicciones o a pesar de ellas, acudieron a la Iglesia como fuente de financiación.<sup>103</sup>

La posición patrimonial de la Iglesia, después de la Independencia, era aparentemente sólida. Si bien es cierto que emergía de un periodo convulsivo con sus organismos, dependientes todos del real patronato, desarticulados, sus bienes permanecían intactos. Por el contrario, la República heredó una deuda pública

<sup>101</sup> *Idem.*

<sup>102</sup> *Idem.*

<sup>103</sup> Knowlton, R., *Los bienes del clero y la reforma mexicana, 1856-1910*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 35 y ss.

que ascendía a cuarenta y cinco millones de pesos en 1822,<sup>104</sup> y afrontaba un porvenir incierto que la contribución de las corporaciones eclesiásticas ayudó a paliar.

La imagen que nos ofrecen algunos autores coetáneos sobre los bienes de la Iglesia es la de una institución solvente con capacidad para prestar cuantiosas sumas a un interés relativamente estable del 5%. Las diversas estimaciones publicadas no permiten obtener una cifra precisa del valor de la riqueza eclesiástica; por el contrario, los cálculos oscilan entre los 300 millones de pesos apuntados por el historiador y estadista conservador Lucas Alamán,<sup>105</sup> y los 179 millones de pesos que el liberal José María Luis Mora estimó<sup>106</sup> y consignó el barón de Humboldt en su Ensayo político sobre el reino de la Nueva España.

Al margen del valor de los bienes muebles e inmuebles eclesiásticos, interesa subrayar aquí la capacidad crediticia de la Iglesia, calculada por el obispo Manuel Abad y Queipo en 44 millones y medio de pesos, procedentes de los capitales impuestos por los juzgados de capellanías y obras pías.<sup>107</sup> Los trabajos publicados sobre la riqueza de la Iglesia en México<sup>108</sup> y Perú<sup>109</sup> indican que las estrategias inversionistas de las corporaciones eclesiásticas habían tratado de eliminar, ya en décadas anteriores, el riesgo, otorgando préstamos a propietarios e instituciones de bienes raíces que eran sujetos dignos de crédito.

<sup>104</sup> *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al cuadragésimo año académico*, 16 de septiembre de 1870, México, 1870, p. 45.

<sup>105</sup> Alamán, L., *Historia de México*, México, 1942, t. 1, p. 70.

<sup>106</sup> *Idem*.

<sup>107</sup> “Escritos del obispo Abad y Queipo”, en Mora, J. M. L., *Obras sueltas*, *cit.*, nota 67, t. 11, p. 101.

<sup>108</sup> Costeloe, M., *Church Wealth in Mexico: A Study of the “Juzgado de Capellanía” in the Archbishopric of Mexico 1800-1856*, Cambridge, 1967, pp. 76-78.

<sup>109</sup> Hamnett, B., “Church Wealth in Perú”: Estate Loans in the Archdiocese of Lima in the Seventeenth Century”, *Jahrbuch für Geschichte von Staat*, 10, 1973, p. 116.

El primer gobierno que solicitó un préstamo, voluntario inicialmente y forzoso después, a determinados ciudadanos pudientes, con hipoteca de los bienes de la ex Inquisición y del Fondo Píadoso de las Californias, fue el de Agustín Iturbide.<sup>110</sup> La hostilidad de los afectados obligó a suspender el préstamo solicitado de un millón y medio de pesos y a ensayar una nueva estrategia: la subasta y remate al mejor postor de las fincas de temporalidades.

Aun tratándose de bienes eclesiásticos que habían sido anteriormente nacionalizados por la Corona, la postura corporativa de ambos cleros fue evitar la venta, aunque para ello tuvieron que comprometer sus fondos en el préstamo solicitado por el gobierno. Ni entonces ni en los años subsiguientes se realizó venta alguna de bienes eclesiásticos nacionalizados.<sup>111</sup> Si bien, la precaria situación económica del gobierno conservador del general Bustamante, a principios de la década de 1830, modificó los equilibrios establecidos por las administraciones precedentes y comenzaron a salir a la venta fincas y capitales de los antiguos bienes de Temporalidad y de la Inquisición.

El acceso a la Presidencia y a la Vicepresidencia de México del binomio Antonio López de Santa Anna<sup>112</sup> y Valentín Gómez

<sup>110</sup> Los bienes de la Inquisición abolida en 1813, establecida por Fernando VII y suprimida definitivamente por el gobierno español en 1820, ascendían aproximadamente a \$1.500.000 según los cálculos de Mora, J. M. L., *México y sus Revoluciones*, México, 1950, t. 1, p. 338. La cifra de Mora concuerda con el informe del 28 de mayo de 1823 donde se detalla el estado exacto de todos los bienes y créditos de la Inquisición. Véase *Estado general que manifiesta todos los bienes y créditos que poseía el extinguido Tribunal de la Inquisición*, Biblioteca Nacional de México, colección La Fragua, t. 425.

<sup>111</sup> Véase Providencia de la Secretaría de Hacienda sobre venta en almoneda pública de bienes y fincas de temporalidades, de 10 de mayo de 1829 y Anuncio de la Comisaría General de México, publicando las sentencias conducentes a los bienes y fincas de temporalidades de 31 de mayo de 1829, en "Anexo documental".

<sup>112</sup> Santa Anna no se presentó a tomar posesión de la Presidencia el 1o. de abril de 1833, en su lugar la ejerció el vicepresidente Gómez Farías, hasta el 16 de marzo que la tomó Santa Anna, para dejarla el 2 de junio y retomarla el 17 de

Farías, posibilitó la puesta en escena de la primera gran experiencia liberal en México. El programa político de Gómez Farías perseguía una reforma social de fondo que se podría resumir en lo siguiente: 1) implantación efectiva de las libertades de opinión e imprenta; 2) abolición de los fueros militares y eclesiásticos; 3) desaparición de los órdenes monásticos; 4) reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública; 5) eliminación del peligro de bancarrota de la propiedad raíz; 6) desaparición del monopolio del clero sobre la educación; 7) abolición de la pena de muerte, y 8) creación de colonias para garantizar la integridad territorial.<sup>113</sup>

Consecuentemente, la legislación liberal que sancionó la Quinta Legislatura federal entre 1833 y 1834 abordó el tema educativo, el tema eclesiástico y, finalmente, el relativo al arreglo de la deuda pública. Por lo que se refiere a la reforma educativa, el decreto de 24 de octubre de 1833 autorizó al gobierno a reorganizar la enseñanza pública en los distritos y territorios, poniendo a cargo de la Dirección General de Instrucción Pública todos los fondos y fincas propiedad de establecimientos educativos,<sup>114</sup> muchos de ellos pertenecientes a congregaciones religiosas.

La cuestión eclesiástica exigió, asimismo, un conjunto de medidas significadas, tales como el cese de la obligación civil de pagar diezmos, la secularización de todas las misiones de la República, la derogación de las leyes civiles que obligaban al cum-

junio, y así sucesivamente, hasta su renuncia a la Presidencia de la República el 12 de agosto de 1855, cuando triunfa la revolución liberal de Ayutla. La historia de México estuvo seriamente marcada en este periodo por los sucesivos pronunciamientos, golpes de Estado y accesos a la Presidencia de este singular personaje capaz de reaparecer en el escenario político como el gran árbitro nacional.

<sup>113</sup> Mora, J. M. L., *op. cit.*, nota 67, 1963, pp. 53 y 54.

<sup>114</sup> Véase Circular de la Primera Secretaría de Estado, del día 24 que incluye el Decreto. Se consignan y ponen a cargo de la Dirección General de Instrucción Pública los Fondos que se determinan. En "Anexo documental".

plimiento de los votos monásticos y, la más intervencionista, relativa a la Provisión de Curatos en la República.<sup>115</sup>

Esta última norma, expedida el 17 de diciembre de 1833, señalaba, en su primer artículo, que se deberían de proveer en propiedad, por el presidente de la República en el distrito y territorios federales y por los gobernadores en los estados, todos los curatos vacantes y que vacaren en la República, en clérigos seculares, conforme a lo dispuesto en la Recopilación de Indias de 1680. El Poder Ejecutivo pasaba a ejercer por tanto las facultades que tenían los virreyes en la época colonial. El incumplimiento de la norma por parte de obispos y gobernadores de los obispados fue sancionado con multas de 500 a 600 pesos y el destierro del país en caso de reincidencia.

La prerreforma liberal de Gómez Farías evidencia en esta norma la expresión más acabada del regalismo mexicano que pretendía reivindicar los privilegios gubernamentales sobre la Iglesia, al tiempo que sentaba las bases de la futura desamortización de bienes de manos muertas.

En esta línea incidió el tercer aspecto de la reforma relativo al arreglo de la deuda pública.<sup>116</sup> La proposición presentada por el diputado Lorenzo de Zavala, en sesión del 7 de noviembre de 1833 a la Cámara de Diputados, relativa a la amortización de la deuda interior, puso en estado de alerta a las comunidades religiosas impulsándolas a vender sus propiedades susceptibles de ser ocupadas por el gobierno.

Por otra parte, los diversos proyectos para el arreglo del crédito público que se presentaron a la Cámara de los Diputados en los primeros meses de 1834<sup>117</sup> contemplaron, igualmente, la ocu-

<sup>115</sup> Circular de la Secretaría de Justicia que incluye la Ley de igual fecha, cesa la obligación civil de pagar diezmos y sigüientes. "Anexo documental".

<sup>116</sup> Véase Mora, J. M. L., *Crédito público*, ed. facsimilar de 1837, México, UNAM, 1986, pp. 263-266.

<sup>117</sup> "Reflexiones sobre el dictamen de la Comisión de Crédito Público, presentado a la Cámara de Diputados el 17 de febrero de 1834 más primer Proyecto

pación de todos los bienes pertenecientes a los regulares de ambos sexos, a las cofradías y archicofradías, así como de los capitales impuestos a favor de dichas comunidades, aunque fuesen de patronato u obra pía. El usufructo de los bienes de esta última clase, que resultare estar aplicado a persona determinada, continuaría pagándose hasta la muerte del usufructuario.

Para entonces los liberales en el poder habían divulgado a través de diversas propuestas la utilidad y conveniencia de aplicar a la extinción de la deuda los bienes de “manos muertas”. José María Luis Mora fue el encargado de clarificar las dudas existentes sobre la posibilidad de satisfacer, con los fondos ocupados, los dos rubros importantes de la deuda pública y de los gastos de culto. En un documento titulado *Cuestión importante para el crédito público*, Mora afirmaba que se podía “demostrar la posibilidad de satisfacer los intereses de la deuda pública interior y los gastos necesarios para la conservación del culto, con sólo los bienes que disfrutaba el clero y aun con menos si el diezmo hubiera de subsistir”.<sup>118</sup>

Consecuentemente, presentaba un presupuesto de lo que debía invertirse en sostener el culto nacional en la República, incrementando el número de iglesias catedrales, obispados y curatos, puestos a dotación fija. Ello significaba que a la altura de 1833-1834 no se pensaba en la separación de la Iglesia y el Estado; por el contrario, su proyecto suponía la ocupación de los bienes del clero y que éste pasase a convertirse en una burocracia eclesiástica patrocinada exclusivamente por el Estado.

Gómez Farías no logró incorporar bien alguno al patrimonio del Estado para satisfacer los intereses de la deuda pública. Los proyectos legislativos que acompañaron a su programa prerreformista se vieron truncados por la reacción de la oligarquía militar

to de ley, segundo proyecto de ley y tercer proyecto de ley”, en Mora, *Crédito público*, cit., nota 116, pp. 325-359.

<sup>118</sup> Véase Mora, *Crédito público*, cit., nota 116, p. 362.

y clerical,<sup>119</sup> y finalmente no llegó a sancionarse y menos a publicarse la ley que arreglaba la hacienda pública a costa de los bienes de comunidades religiosas.

### 3. *La desamortización de 1847*

Durante los diez años de República centralista (1836-1846), que siguieron a la aventura liberal de 1833-1834, Santa Anna se limitó básicamente a vender los bienes nacionalizados de las Temporalidades y los bienes del Fondo Piadoso de las Californias con el propósito de silenciar al grupo de capitalistas, representados por el Banco Nacional de Amortización. Esta entidad, que había sido creada en 1837 con la misión de amortizar, es decir, de retirar el circulante devaluado, se había convertido en cinco años en un acreedor poderoso debido a los sucesivos préstamos contratados por el gobierno para indemnizar a Francia y paliar los gastos de la guerra de Texas.<sup>120</sup>

El restablecimiento de la paz en el mes de octubre de 1841 permitió a Santa Anna negociar con los prestamistas la deuda contraída por el Estado y proceder a la venta de los antiguos bienes eclesiásticos nacionalizados. Dicha negociación, financieramente ruinosa para el Estado, posibilitó la transferencia de los bienes del Fondo citado a manos de los acreedores de Santa Anna, asu-

<sup>119</sup> Solamente tres decretos quedaron en vigor hasta las leyes de Reforma: la suspensión de la coacción civil para la ejecución de los votos religiosos y para la percepción de los diezmos, así como la prohibición de vender, enajenar y realizar imposiciones y redenciones de bienes y fincas de regulares del Distrito Federal, hechas desde que se juró la independencia nacional. Véase Labastida, L. G., *Colección de leyes, decretos, reglamentos, circulares, órdenes y acuerdos relativos a la desamortización de los bienes de corporaciones civiles y religiosas y a la nacionalización de los que administraron los últimos*, México, 1892, pp. 111 y ss.

<sup>120</sup> La indemnización a Francia ascendió a \$600.000 y la guerra de Texas costó más de \$6.000.000,00. Véase Bazant, J., *Los bienes de la Iglesia, cit.*, nota 82, pp. 25 y 26.

miendo el país, en diciembre de 1845, una deuda con el Fondo Piadoso de Californias por valor de \$1.207.671.<sup>121</sup>

Un año después, el nuevo Congreso Constituyente, convocado después del golpe de estado promovido por el general Mariano Salas, decidió la vuelta al régimen federalista y ensayó con relativo éxito la fórmula: préstamo forzoso con hipoteca de los bienes de la Iglesia. El motivo razonado que el Poder Ejecutivo utilizó para emitir títulos de crédito, hasta por dos millones de pesos, a cargo tanto del clero secular como del regular, fue el aumento imparable de los gastos de guerra ante las constantes agresiones armadas de los Estados Unidos.

El decreto del 19 de noviembre de 1846 obligó al clero a satisfacer el importe de las letras en el término de dos años “pudiendo los tenedores de ellas designar fincas o rentas de las corporaciones eclesiásticas en qué hacer efectiva esta responsabilidad de ambos, sino lo hiciera el mismo clero dentro de seis meses, contados desde el vencimiento de dichos dos años”.<sup>122</sup> Asimismo, el gobierno distribuyó la responsabilidad de ambos cleros entre las diócesis que detentaban mayor riqueza: un millón al arzobispado de México, cuatrocientos mil pesos al obispado de Puebla, doscientos cincuenta mil al de Guadalajara, ciento setenta mil al de Michoacán, cien mil al de Oaxaca y ochenta mil al de Durango.

El rechazo de algunas diócesis al cumplimiento del decreto forzó al gobierno a renegociar con el clero de la diócesis metropolitana un acuerdo algo menos ventajoso. El clero capitalino prestaría su garantía a la emisión de bonos por la cantidad de

<sup>121</sup> “Observaciones que los actuales poseedores de los bienes que pertenecieron al Fondo Piadoso de Californias, hacen a los señores diputados y senadores”, México, 6 de diciembre de 1845.

<sup>122</sup> Artículo 12, Decreto del 19 de noviembre de 1846, Que se Expidan Letras a Cargo del Clero Regular y Secular del Arzobispado de México y Obispos de la República para Atender a los Gastos de Guerra. Véase “Anexo documental”.

\$850.000.00, pagaderos en el plazo de tres años y nueve meses.<sup>123</sup> A partir de entonces el clero mexicano se comprometió en una estrecha relación con los agiotistas.

Un mes más tarde, la urgente necesidad de recursos económicos para hacer frente a la nueva invasión de los Estados Unidos, resucitó la vieja fórmula de hipotecar o vender en subasta pública bienes de manos muertas. La vuelta al poder de Antonio López de Santa Anna y de Valentín Gómez Farías, en diciembre de 1846, hizo posible la puesta en marcha del siguiente intento de samortizador.

La impresión que se obtiene de la lectura de este primer ensayo de Ley de desamortización mexicana del 11 de enero de 1847 es su parcialidad y carácter coyuntural. Llama la atención que aunque la Ley se refiera a manos muertas sólo se tomasen en cuenta bienes eclesiásticos y no se aplicase a otros bienes en manos muertas, como los municipales o los de las comunidades indígenas. Por otra parte, su vigencia quedaba condicionada al fin de la guerra, tal y como afirmaba el artículo 11.<sup>124</sup>

Se trata de un ordenamiento breve, dictado de manera apresurada, que requirió dos posteriores provisiones para hacerlo efectivo. La ley comienza autorizando al gobierno a proporcionarse hasta \$15.000.000,00 hipotecando o vendiendo en subasta pública bienes de manos muertas, sin definir lo que por manos muertas se debería entender y exceptuando del proceso expropiatorio: los bienes de los hospitales, hospicios, casas de beneficencia, colegios y establecimientos de instrucción pública cuyos individuos no estuvieran ligados por voto monástico alguno y los destinados a la manutención de los presos; las capellanías, beneficios y fundación que se accedieran por derecho de sangre o de

<sup>123</sup> Artículo 2o., decreto de 5 de diciembre de 1846, Cesan los Efectos del Decreto del 19 de noviembre de 1846. Véase "Anexo documental".

<sup>124</sup> Ley de 11 de enero de 1847, "Se autoriza al Gobierno para proporcionarse hasta quince millones de pesos, con hipoteca o venta de los bienes de manos muertas". Véase "Anexo documental".

abolengo; los vasos sagrados, paramentos y demás objetos necesarios para el culto, así como los bienes de conventos de religiosas, excepto aquellos que permitieran dotar a cada una de ellas con seis mil pesos (artículo 2o.).

Respecto a capitales de manos muertas, la ley regulaba con gran cautela la redención de los capitales impuestos sobre fincas urbanas de plazo cumplido, otorgando plazos muy cómodos y reduciendo a una trigésima parte lo debido; e incluso se limitaba a cobrar los réditos sin exigir la redención de los capitales de manos muertas impuesto sobre fincas rústicas.

En los remates los inquilinos tendrían el derecho de preferencia por el tanto, con tal que su postura llegara a los cinco sextos del total en que se valuó el bien y entregase una tercera parte de éste, quedando el resto a beneficio del dueño (artículos 3o. y 4o.).

Los compradores de fincas arrendadas por tiempo indefinido no podían exigir la desocupación a sus actuales arrendatarios, sin darles un plazo de dos años en el caso de fincas rústicas y seis meses en el caso de las urbanas. Se obligaban, además, a cumplir los contratos de arrendamiento por tiempo fijo (artículo 6o.).

La Ley sólo autorizó como forma de pago dinero en efectivo, nunca papeles o créditos, salvo los bonos expedidos en virtud del decreto del 19 de noviembre de 1846. De igual forma, limitó las posibilidades del gobierno de obtener un préstamo sobre la base de los bienes desamortizados, éste tendría que ser al menos un 67% en numerario, puesto en territorio nacional y libre de todo gasto (artículo 7o.); por último, estipulaba el control del Congreso sobre las cantidades obtenidas por el gobierno y la inversión que se les diere (artículo 13).

Con la intención de evitar muchas operaciones ad cautelam de venta de bienes de manos muertas, antes de que se emitiera el Reglamento, Gómez Farías expidió, el mismo día en que se publicó la Ley, un conjunto de “prevenciones” destinadas a impedir la ocultación, fraude o enajenación de bien eclesiástico alguno,

así como a sancionar a escribanos y funcionarios que autorizasen operaciones que violasen tales disposiciones.<sup>125</sup>

La experiencia negativa que guardaba Gómez Farías del anuncio de la enajenación de bienes del clero regular para paliar la deuda pública en la década anterior, le animó a expedir, cuatro días después de la sanción de la Ley, el Reglamento de la misma. Se trata de un ordenamiento redactado con urgencia y excesiva provisionalidad, tal y como se desprende de la mención expresa a posibles rectificaciones (artículos 2o. y 5o.) en la distribución de las cargas que las diócesis más prósperas debían aceptar e, igualmente, en la designación de las autoridades que debían llevar a cabo las medidas desamortizadoras.<sup>126</sup>

La rectificación de la distribución mencionada a que alude el artículo 5o. del Reglamento evidencia el desconocimiento del gobierno del valor de los bienes de manos muertas, así como de un inventario de los mismos que conforme a la ley debían ocuparse. De hecho, se solicitó a los cabildos, comunidades religiosas, archicofradías y cofradías que mostrasen a las juntas creadas al efecto una relación de sus fincas y capitales, así como un listado del número de religiosas profesas existentes. Igualmente se ordenó a los juzgados de capellanías una constancia del número de depósitos existentes en numerarios, de capitales a censo e incluso de las de capellanías, así como su número y condición.

Los jueces, tanto civiles como eclesiásticos, tendrían que informar mediante declaración jurada, en el plazo de ocho días a partir de la publicación del Reglamento, sobre las sucesiones que tramitaran relativas a bienes con fines piadosos.

El desconocimiento del legislador respecto a qué bienes se debían ocupar se vuelve a poner de manifiesto en la prelación que

<sup>125</sup> Un análisis detallado sobre esta Ley puede verse en Soberanes, J. L., *Los bienes eclesiásticos en la historia constitucional de México*, México, UNAM, 2000, pp. 51-60, capítulo VI.

<sup>126</sup> Reglamento para la Ley de 11 del enero de 1847. Véase “Anexo documental”.

dispone el artículo 12, modificable por la autoridad eclesiástica afectada, siempre que la sustitución indicada no redundase en perjuicio de tercero poseedor. Todo parece indicar que el legislador era consciente de la necesaria colaboración de las autoridades eclesiásticas en el proceso de ocupación de bienes; hasta el punto de aceptar la suspensión de todo procedimiento, por parte de las juntas, si los obispos “como es de esperar” se comprometieran voluntariamente con las juntas respectivas a entregar mensualmente las cantidades establecidas en el artículo 1o. del Reglamento (artículo 14).

La urgencia en la expedición del Reglamento forzó a rectificaciones inmediatas en aspectos claves del proceso, como fue la sustitución de la Junta Directiva de la Academia de San Carlos, órgano supremo de la verificación de las ocupaciones realizadas, por una Junta de Hacienda *ad hoc* nombrada por el gobierno, conforme a la Ley del 4 de febrero de 1847.<sup>127</sup>

El mismo día el Congreso expedía otra ley que facultaba extraordinariamente al gobierno para proporcionarse hasta cinco millones de pesos para hacer frente a la guerra sin mencionar de qué bienes los tomaría.<sup>128</sup> Todo parece indicar que el gobierno trataba de proporcionarse recursos por una vía más expeditiva, que le permitiese celebrar convenios con particulares y corporaciones más proclives a la negociación que las autoridades eclesiásticas.

Las dificultades para enajenar o hipotecar los bienes de manos muertas, y para hacer efectivo el cobro de las rentas de las fincas ocupadas por los comisionados del gobierno del distrito, se volvió a manifestar en el decreto del 11 de marzo de 1847. En él se daban plenas facultades al ministro de Hacienda para “dictar cuantas providencias considere convenientes y en la forma que

<sup>127</sup> Ley del 4 de febrero de 1847. Se Establece una Junta de Hacienda para la Realización de Bienes Eclesiásticos. Véase “Anexo documental”.

<sup>128</sup> Ley del 4 de febrero de 1847. Se Faculta al Gobierno para que Pueda Proporcionarse hasta Cinco Millones de Pesos para Atender a la Defensa del Territorio Nacional. Véase “Anexo documental”.

lo estime oportuno” para dar cumplimiento a la ley del 4 de febrero citada; y se creaba una sección separada en la tesorería general, para la contabilidad de los bienes referidos y su inversión única en las atenciones de la guerra.<sup>129</sup>

Dos meses después de la expedición de esta Ley desamortizadora y de su Reglamento, el Cabildo Metropolitano de México dirigió una enérgica protesta al Congreso, recordando que quien dispusiera de los bienes de la Iglesia, en contra de la voluntad de ésta, incurriría en excomunión. Las voces de los demás obispos y cabildos afectados se sumaron a la protesta, argumentando el agravio que se causaba a todos los que habían depositado su dinero en la Iglesia, si ésta tenía que cumplir con la ocupación de bienes y capitales decretada.

Algunas legislaturas estatales, como las de Querétaro y Puebla, junto con varios secretarios de Estado y diputados federales, solicitaron la derogación de la ley; pero fue la sublevación de un conjunto de batallones de milicia voluntaria lo que logró poner fin a la legislación desamortizadora.<sup>130</sup> El conflicto institucional se saldó una vez más con el regreso del presidente López de Santa Anna, la destitución del vicepresidente Gómez Farías y la derogación de la Ley del 11 de enero de 1847.<sup>131</sup>

López de Santa Anna implementó de nuevo la política de celebrar convenios con las corporaciones eclesiásticas y olvidar los préstamos forzosos. La colaboración del clero mexicano se hizo realidad en mayo de 1847 mediante la creación de una Junta Consultiva de Préstamos Eclesiásticos, facultada para negociar

<sup>129</sup> Decreto del 11 de marzo de 1847. Sobre Enajenación de los Bienes de Manos Muertas y Hacer Efectivo el Cobro de sus Rentas. “Anexo documental”.

<sup>130</sup> Conocida en la historiografía como “la Rebelión de los Polkos”, se sublevaron el 16 de febrero de 1847 alegando la restauración de los principios federativos. Véase Iglesias González, R. (comps.), *Planes políticos, proclamas, manifiestos y otros documentos de la Independencia al México Moderno, 1912-1914*, México, UNAM, 1998, pp. 273-276.

<sup>131</sup> Decreto del 29 de marzo de 1847. Derogación de la Ley de 11 de enero sobre Bienes de Manos Muertas. Véase “Anexo documental”.

préstamos con acreedores y agiotistas, llevar una contabilidad exacta de plazos y vencimientos y evitar a las corporaciones múltiples embargos y descréditos.<sup>132</sup> El papel de la Junta fue, en definitiva, garantizar a los acreedores que el dinero prestado al gobierno le sería devuelto en fecha posterior, hasta un total de los \$3.145.000,00 solicitados por el Ejecutivo.<sup>133</sup>

En este contexto encuentra plena explicación la Circular del Ministerio de Justicia del 14 de julio de 1847 donde se establecía que el clero podía manejar sus bienes sin permiso de la autoridad civil con el fin de cumplir lo acordado con el gobierno.<sup>134</sup> Es decir, se trataba de facilitar al clero la enajenación de los bienes que juzgase necesarios para cumplir con las aportaciones convenidas en numerario, a fin de coadyuvar en los gastos de la guerra de intervención norteamericana. La circular, no obstante, mantenía la obligación de informar al gobierno de las enajenaciones realizadas, así como de los capitales a rédito redimidos.

Por último, conviene mencionar que el erario público no ingresó un solo peso producto de la Ley del 11 de enero de 1847. Este resultado tan negativo bien puede atribuirse al desconocimiento de los bienes patrimoniales en manos muertas por parte del Poder Ejecutivo. El legislador se vio forzado a improvisar una normativa que presentaba muchas lagunas y ello facilitó al clero arbitrar otras soluciones.

<sup>132</sup> *Memoria secreta de la Junta de Préstamos Eclesiásticos se acordó elevar al Sr. Vicario Capitular, al concluir sus trabajos, para su conocimiento superior y el del Sr. Arzobispo que va a posesionarse de su silla*, AGN, Papeles de Bienes Nacionales, leg. 81, exp. 1.

<sup>133</sup> Esta cantidad es el resultado de los cuatro préstamos garantizados por la Iglesia en distintas ocasiones, por valor de \$315.000,00 y \$480.000,00, antes del estallido de la guerra con Estados Unidos, otro de \$850.000,00, contraído en diciembre de 1846; y el más elevado, negociado por Santa Anna, por valor de \$1.500.000,00 en marzo de 1847.

<sup>134</sup> Aclaración del 6 del corriente sobre que el clero pueda enajenar los bienes que juzgase necesarios sin permiso anticipado del gobierno. Véase “Anexo documental”.

En este sentido debe interpretarse la circular del Ministerio de Justicia del 19 de julio de 1847, que solicitaba al clero secular y regular datos pormenorizados de sus respectivos patrimonios, con fines aparentemente estadísticos. La información extensa que se solicitaba de los titulares de los citados patrimonios —relación de todos los sacerdotes, de su oficio, salario y capellanías que disfrutaban; relación de todos los conventos femeninos y sus religiosas profesas; así como de sus dotes y egresos; relación de todas las órdenes religiosas masculinas, el número de ordenaciones *in sacris*, de sus ingresos y egresos, así como de la contabilidad de limosnas y gastos de las órdenes mendicantes; relación de los patrimonios de las asociaciones piadosas (cofradías, archicofradías y congregaciones, etcétera) y de sus ingresos y gastos; relación de los colegios de niños, sus fondos, réditos y egresos—,<sup>135</sup> invita a reflexionar sobre el significado que los bienes de manos muertas tenían para los liberales moderados de la década de 1840. Tales bienes constituían un capítulo previo del proceso de desamortización que los liberales radicales no dudarían en liquidar en la década siguiente.

La actitud del clero ante las demandas de crédito y numerario del Ejecutivo pueden interpretarse como estrategias disuasorias en espera de circunstancias favorables; pero en última instancia, la actividad desarrollada por la Junta Consultiva de Préstamos Eclesiásticos prueba la falta de liquidez de los organismos eclesiásticos para cumplir con las obligaciones contraídas.

*La Memoria secreta* de la Junta de Préstamos Eclesiásticos sobre la situación existente entre los años 1847-1851 explica el sistema de circulación cerrado de los fondos eclesiásticos. Tales fondos se hallaban vinculados a cargas específicas o beneficios, razón por la que se hacía necesario recurrir al préstamo de los agiotistas para pagar a los tenedores de bonos del clero; e incluso

<sup>135</sup> Circular del Ministerio de Justicia, del 14 de julio de 1847, “Se piden datos al clero secular y regular para la estadística general”. Véase “Anexo documental”.

en ocasiones fue necesario endosar capitales eclesiásticos privando de sus rentas a los beneficiarios de los mismos.<sup>136</sup>

La indemnización norteamericana, consecuencia del tratado de Guadalupe Hidalgo firmado en 1848, liberó temporalmente a las instituciones eclesiásticas de la presión financiera del Ejecutivo. Los doce millones de pesos netos obtenidos por dicho concepto aliviaron las finanzas del país, pero el desajuste del gasto público y el aumento de los gastos militares, con la última llegada de Santa Anna al poder el 20 de abril de 1853, pusieron al gobierno ante un déficit presupuestario de \$16.994.071,00.<sup>137</sup>

El rechazo del clero a facilitar más préstamos con hipoteca de sus bienes se subsanó coyunturalmente con la venta a Estados Unidos del territorio de La Mesilla por valor de diez millones de pesos, de los cuales México recibió el 5 de julio de 1854 siete millones.<sup>138</sup> El triunfo de la Revolución de Ayutla, promovido por un grupo de liberales agrupados en torno al Plan de Ayutla, puso en marcha un nuevo programa de reforma liberal que contemplaría nuevas soluciones sobre la cuestión de los bienes amortizados en manos muertas.

#### 4. *La legislación liberal sobre desamortización*

La legislación liberal sobre desamortización buscó cumplir dos objetivos esenciales del liberalismo decimonónico: la estimulación de la actividad económica y la secularización de la sociedad.

<sup>136</sup> Martínez de Codes, R. M., "La contribución de las Iglesias locales a la rehabilitación financiera de México. Del compromiso al enfrentamiento, 1824-1854", en varios autores, *Nation Building in Nineteenth Century Latin America*, The Netherlands, Research School CNWS-Leiden University, 1998.

<sup>137</sup> *Memoria de Hacienda y Crédito Público, del 16 de septiembre de 1870*, cit., pp. 398-408.

<sup>138</sup> *Ibidem*, pp. 421-423.

Los liberales que accedieron al poder en México, en 1854, entendían que la desamortización era un instrumento de la consolidación del régimen liberal y compartían la idea de que la circulación de bienes amortizados fomentaba el desarrollo económico y posibilita la creación de un sistema tributario que consolidaba al Estado.

El entonces ministro de Hacienda, Miguel Lerdo de Tejada, miembro del gobierno provisional presidido por Ignacio Comonfort,<sup>139</sup> durante su paso fugaz por la Secretaría de Estado del Despacho de Hacienda (mayo de 1856-abril de 1857) legó a las generaciones futuras una ley general de desamortización de fincas rústicas y urbanas que afectó a todas las propiedades de corporaciones civiles y religiosas.

El hecho era nuevo en la legislación desamortizadora de México, ya que hasta entonces los decretos o leyes expedidos habían aparecido ocasionalmente, en coyunturas de guerra contra el país vecino invasor o ante la crisis financiera del Estado, pero nunca bajo un planteamiento normativo general. Lerdo de Tejada defendió las virtudes del decreto del 25 de junio de 1856 sobre Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas que Administren como Propietarias las Corporaciones Civiles y Eclesiásticas de la República, subrayando que las razones para llevar a cabo la gran reforma del sistema de propiedad imperante eran de carácter económico y no perjudicaban a las corporaciones afectadas.<sup>140</sup>

El decreto fue respaldado por todo el gobierno y aplaudido por la prensa liberal desde las páginas de *El Republicano*, *El Constituyente* y *El Herald*o.<sup>141</sup> La fe del gobierno y de sus parti-

<sup>139</sup> Durante los dos años y tres meses de vigencia del Plan de Ayutla, hasta el golpe del 18 de diciembre de 1857, los dos presidentes provisionales, Juan Álvarez e Ignacio Comonfort, realizaron numerosos cambios en la composición de sus respectivos gabinetes. Véase Knowlton, R. J., *Los bienes del clero y la reforma mexicana*, cit., nota 103, pp. 42 y 55.

<sup>140</sup> Véase el texto del Decreto en “Anexo documental”.

<sup>141</sup> Citado en *El Siglo Diez y Nueve*, México, 1o. y 3 de julio de 1856.

darios en los beneficios de aquél, extensivo incluso a los intereses de la Iglesia, apareció asimismo reflejada en la carta que el secretario de Fomento, M. Siliceo, dirigió al gobernador de Guanajuato el mismo día de su expedición: “Si logramos esto —en relación a la Ley Lerdo— habremos hecho un inmenso bien al país; si no, caeremos; pero caeremos por algo que valga la pena... y aún cayendo, dejaremos la simiente del bien, que en lo sucesivo germinará”.<sup>142</sup>

Tres días más tarde el Congreso Constituyente ratificó el decreto sin trámite parlamentario ni el dictamen de la Comisión. De hecho se presentó a votación después de una breve discusión parlamentaria en la sesión de 28 de junio arrojando un resultado de 78 votos a favor y quince en contra. Aquel mismo día fue remitido a todos los estados, por la Secretaría de Estado del Despacho de Hacienda y Crédito Público, con una circular firmada por Lerdo de Tejada fundamentando la medida.<sup>143</sup>

A pesar de la brevedad de la discusión parlamentaria, la lectura de las actas del *Diario de Sesiones* evidencia que los argumentos utilizados en defensa del decreto Lerdo priorizaron la finalidad reformista, financiera y tributaria de éste, frente a otras consideraciones:

una medida económica y progresista que realizaba la gran reforma de dividir la propiedad territorial, de desamortizar bienes que estancados son muy poco productivos, de proporcionar grandes entradas al erario y facilitar la reforma del sistema tributario, la abolición de las alcabalas y la disminución de los gravámenes que pesan sobre el suelo.<sup>144</sup>

<sup>142</sup> “Carta de M. Siliceo a M. Doblado en Guanajuato, 25 de junio de 1856”, en García, G. (ed.), *Documentos inéditos o muy raros para la historia de México*, vol. 31, p. 211.

<sup>143</sup> Véase Zarco, F., *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, 1956, pp. 423-430.

<sup>144</sup> *Ibidem*, p. 424.

No obstante, tanto el gobierno como el Congreso, de mayoría liberal radical, eran conscientes de que liberalizando la propiedad amortizada contribuirían a la secularización de la sociedad. Reducir las competencias del clero en materia educativa y eliminar su poder económico permitiría situar a la Iglesia y su influencia social dentro de las cuatro paredes del templo, tal como se decía entonces. El mejor medio para lograrlo era arbitrar un programa de desamortización de bienes de las comunidades civiles y eclesiásticas no relacionadas estrictamente con el cumplimiento de su objetivo social. Por eso mencioné, al principio de este epígrafe, que la legislación liberal sobre desamortización tuvo junto con la finalidad económica otra de carácter sociopolítico: coadyuvar a la secularización de la sociedad.

La estrategia política de cara a la opinión pública fue muy acertada: la desamortización civil y eclesiástica era una medida no solamente económica sino de política y conveniencia pública. La Ley no implicaba ni el desalojo ni la expropiación, no distraía los fondos de los objetivos a que estaban destinados; por el contrario, conciliaba de manera admirable los intereses del pueblo, del erario y del clero, que quedaba asegurado en la pertenencia de sus rentas y en orden a los gastos de conservación de sus bienes. Éste fue el planteamiento que en 35 artículos se trasladó a la Ley Lerdo.

La auténtica desamortización, no la simple expropiación de bienes eclesiásticos, resultó muy compleja. Ello se debió no sólo a las dificultades técnicas y de aplicación correcta que suscitó la Ley, sino porque se trataba de instituciones muy poderosas —órdenes, cofradías, congregaciones, ayuntamientos, comunidades indígenas, etcétera— a las cuales inicialmente se les iba a permitir quedarse sólo con aquellos bienes indispensables para cumplir con su objetivo social.

El artículo 1o. de la Ley Lerdo manifestaba cierta vaguedad respecto a los propietarios titulares de los bienes a desamortizar: “Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o adminis-

tran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República”. Esta imprecisión obligó al legislador, en un artículo posterior, a concretar el concepto de corporación: “Bajo el nombre de corporación se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías o archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y, en general, todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua e indefinida” (artículo 3o.).

A continuación se mencionaban los bienes que se exceptuaban de la enajenación: “los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones... como los conventos, palacios episcopales, mercados, casas de corrección y de beneficencia” y tratándose de ayuntamientos “los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución” (artículo 8o.).

Más adelante, el artículo 25 prohibía a las manos muertas, ya se tratase de corporación civil o eclesiástica, tener capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar bienes raíces con la única excepción de los edificios reseñados en el artículo 8o. y las piezas anexas a edificios ocupados por corporaciones.<sup>145</sup>

La base de toda legislación desamortizadora de 1856 radicó precisamente en la incapacidad legal de cualquier corporación civil o eclesiástica de adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, ni tampoco retener su usufructo; sólo podían adquirir acciones sobre bienes raíces y cobrar intereses sobre las mismas.

En tal virtud, todas las fincas rústicas y urbanas que al entrar en vigor la ley estuvieran administradas o tuviesen como propietarios tales corporaciones, se adjudicarían a los antiguos arrendatarios. A éstos, tanto si eran arrendatarios de bienes raíces de hospitales, cofradías, conventos, parroquias y catedrales, como de los bienes ci-

<sup>145</sup> Resolución de la Secretaría de Hacienda, del 5 de septiembre de 1856, Declara que las piezas anexas a edificios ocupados por las corporaciones no se desamorticen aún cuando estén arrendados. Véase “Anexo documental”.

viles de ayuntamientos y de reparto común, se les ofreció la posibilidad de decidir en el lapso de tres meses la adquisición de las propiedades arrendadas (artículo 9o.). Los futuros dueños no tendrían que pagar más que el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagaban, calculada como rédito al 6% anual (artículo 2o.).

Resultaba coherente con el espíritu de división de la propiedad territorial inherente a la Ley, arbitrar un sistema de adjudicación. Sólo en el caso de que los arrendatarios renunciasen a sus derechos y no adjudicasen, cualquier otro podía denunciar la propiedad adquiriendo ésta mediante el pago al contado de una octava parte del precio y quedando el resto a reconocer a favor de la corporación (artículo 11). Las fincas no arrendadas, finalmente, se adjudicarían al mejor postor en subasta pública (artículo 5o.).

El Estado, a pesar de la aguda crisis financiera que arrastraba, obtendría sólo el pago de la alcabala o impuesto de traslación de dominio de fincas rústicas y urbanas (5% del valor del bien), obligatorio tanto en los casos de adjudicación como en los de remate.

La idea subyacente en el sistema de adjudicación reseñado consistía en compensar a las entidades cuyos bienes se enajenasen con una cantidad equivalente al importe de la venta de los mismos. Se trataba de una alteración de la forma de propiedad: las corporaciones civiles y eclesiásticas se verían obligadas a convertir sus bienes raíces en capital, concretamente en hipotecas. La intención original del legislador no era privar a la Iglesia ni a las comunidades de su riqueza material, sino alterar el carácter de una parte de la misma. En la práctica la permuta no fue favorable para las corporaciones afectadas si tenemos en cuenta la diferencia entre el valor real y el valor de venta. Muchas de las transacciones se realizaron a precios inferiores al valor real, debido en parte a la oposición clerical y a la depreciación de la moneda.

Además, el procedimiento ensayado por la Ley Lerdo para individualizar la propiedad resultó erróneo en la práctica. La ley permitía fraccionar propiedades y adjudicarlas a varios arrendatarios.

tarios (artículo 22), al tiempo que especificaba que las hipotecas sobre las posesiones serían proporcionalmente distribuidas entre aquéllos; pero no insistió en que se hiciera la subdivisión antes de la adjudicación o en que la propiedad se distribuyera entre cierto número de compradores.

Esta laguna legal favoreció la adquisición de las fincas eclesiásticas por individuos o instituciones solventes y la configuración de un sector de grandes propietarios que eliminó al clero latifundista.

R. J. Knowlton apunta que es posible que se fraccionaran 300 de las 6000 propiedades eclesiásticas adjudicadas, cifras que indican que uno de los objetivos de la ley —poner en circulación el mayor número de bienes raíces— se vio frustrado por lo que respecta a la desamortización eclesiástica.<sup>146</sup>

Por otra parte, la inclusión posterior en la legislación desamortizadora de las tierras comunales o ejidos, inicialmente exentos, junto con la prohibición a las corporaciones de retener o adquirir el usufructo de los bienes adjudicados o rematados, causó pérdidas de terrenos y privó a aquéllas del sostén suficiente para mantener a sus miembros. En la práctica el camino elegido privó de muchos bienes a los ayuntamientos, creó una propiedad excesivamente pequeña con grandes dificultades para beneficiarse del crédito y de fácil absorción para los grandes propietarios.<sup>147</sup>

El Reglamento de la Ley del 25 de junio, publicado el 30 de julio de 1856, trató de clarificar qué corporaciones quedaban incluidas o excluidas; cómo debían de proceder los arrendatarios y, finalmente, establecía los procedimientos para los remates y los procesos.<sup>148</sup> Si bien no evitó que el gobierno, en los meses si-

<sup>146</sup> Knowlton, R. J., *Los bienes del clero...*, cit., nota 103, p. 77.

<sup>147</sup> Cue Canovas, A., *La reforma liberal en México*, México, 1960, pp. 59 y 60.

<sup>148</sup> Payno, M., *Colección de las leyes, decretos, circulares y providencias relativas a la desamortización eclesiástica, a la nacionalización de los bienes*

guientes, se viera obligado a emitir numerosas circulares, resoluciones y decretos precisando puntos particulares. En realidad, las exenciones reconocidas por la Ley Lerdo en su artículo 8o. provocaron múltiples resoluciones especiales, pero las mayores controversias y polémicas procedieron del pago de la alcabala, siendo necesario que el gobierno decretase que los evasores de este impuesto perderían la propiedad si no cumplían con esta carga impositiva.<sup>149</sup>

Paradójicamente la Ley Lerdo no previó el efecto adverso sobre el comprador individual, al imponerle un impuesto que debió fijarse al capital y no al ingreso derivado de él. El gobierno tuvo que suprimir mediante resoluciones posteriores, del 9 de octubre y del 7 de noviembre de 1856, el pago de la alcabala a fin de facilitar la adjudicación a arrendatarios de tierras valoradas en menos de 200 pesos.<sup>150</sup>

La aplicación de la Ley Lerdo y su Reglamento puso en evidencia sus debilidades y defectos: la alcabala, el pago de intereses a la corporación (sobre hipotecas que derivaban de la adjudicación) y los costos de mantenimiento fueron factores que colocaron tanto a la propiedad rural como a la urbana fuera del alcance de todos aquellos arrendatarios a quienes la ley pretendía beneficiar. Por el contrario, posibilitó a quienes tenían capital la posibilidad de actuar como denunciantes y adquirir bienes raíces de gran extensión.

La historiografía especializada no ofrece una visión general, para todo el territorio afectado por la Ley Lerdo, del volumen de transferencias de propiedades que se realizaron,<sup>151</sup> pero algunos

*de las corporaciones, y a la reforma de la legislación civil que tenía relación con el culto y con la Iglesia*, México, 1861, vol. 1, pp. 36-53.

<sup>149</sup> *Ibidem*, vol. I, p. 70, y vol. II, pp. 369-372.

<sup>150</sup> Labastida, L. G. (ed.), *Colección de leyes, decretos, reglamentos, circulares, órdenes y acuerdos relativos a la desamortización... cit.*, pp. 13 y 14.

<sup>151</sup> Schmidt, P., "La desamortización de la Reforma en México 1856-1876", *Eslabones*, núm. 4, julio-diciembre de 1993, pp. 40-53.

autores insisten en que a largo plazo no se cumplieron los objetivos previstos por el legislador. Las omisiones de la ley, al no poner límite a la adquisición de propiedades por una sola persona y no insistir en la división de las grandes posesiones eclesiásticas, facilitaron el monopolio de los bienes raíces urbanos y conspiraron a favor de la concentración. Paralelamente, el sistema alternativo de denuncias y subastas previsto en la ley contribuyó a la concentración de la propiedad en unas cuantas manos, como se deriva del número de compañías que se crearon para tal fin.<sup>152</sup>

Por último, un factor no técnico sino político-ideológico pervirtió la aplicación y minimizó la estabilidad de la transferencia de propiedades: me refiero a la oposición radical e inamovible del clero mexicano. Aunque la intención del legislador no fue privar a la Iglesia de su riqueza material, el rechazo por parte de la jerarquía mexicana se produjo en base al principio de no intrusión en sus intereses de propiedad sin pactar un acuerdo previo con Roma. Pío IX respaldó esta actitud y declaró nulos todos los decretos y proyectos de ley contra la religión, la Iglesia, sus derechos sociales, sus ministros y la autoridad de la Santa Sede, en diciembre de 1856.

La oposición radical del clero se manifestó también a través de una serie de estrategias de evasión, obstrucción y resistencia pasiva que tuvo efectos nocivos y perjudiciales para los laicos, para la administración y para las propias corporaciones eclesiásticas. La actitud incoherente del clero ante la aplicación de la Ley Lerdo y de su ley reguladora pervirtió el complejo sistema desamortizador diseñado en la norma. En algunos estados las corporaciones eclesiásticas, anticipándose a la publicación oficial de la ley en sus localidades, trasladaron sus bienes raíces a fieles leales, perjudicando ostensiblemente los derechos de los inquilinos. A continuación realizaron ventas simuladas con la ayuda de los individuos que prestaban su nombre en las transac-

<sup>152</sup> Bazant, J., "La desamortización de los bienes corporativos de 1856", *Historia Mexicana*, núm. 16, octubre-diciembre de 1986, pp. 193-212.

ciones y, finalmente, vendieron algunas propiedades a condición de una improbable aprobación papal que validara la venta.<sup>153</sup>

Por otra parte, las corporaciones se negaron con frecuencia a entregar las escrituras de adjudicación a los nuevos propietarios y aunque la ley previó en su artículo 29 la intervención de las autoridades locales en la concesión de títulos de propiedad, el legislador no reflexionó sobre la falta de credibilidad de tales títulos de propiedad territorial.

Incluso las propias corporaciones fueron víctimas de su oposición a la ley al resistirse los adjudicatarios a pagar intereses sobre las hipotecas que pesaban sobre sus bienes (sistema arbitrado por falta de capital) y ver reducido el valor de sus propiedades a través de la venta en pública subasta o del sistema de denuncias.<sup>154</sup> El efecto *boomerang* del rechazo a la ley impidió, finalmente, a las corporaciones denunciar ante los tribunales la ilegalidad de muchas adjudicaciones, ante la presión de la jerarquía de no aceptar su reconocimiento.

Sin duda, las estrategias disuasorias ensayadas por el clero dificultaron en gran medida las transacciones previstas y en febrero de 1857 el ministro Lerdo de Tejada se vio obligado a confesar, en su *Memoria* sobre la marcha de los negocios de hacienda pública, el pequeño número de propiedades de corporaciones eclesiásticas desamortizadas en algunos estados.<sup>155</sup>

La evolución de los acontecimientos en México durante 1856 agudizó el enfrentamiento institucional y, después de 11 meses de debate parlamentario, la recién sancionada Constitución liberal de 1857 elevó a rango constitucional las leyes expedidas por

<sup>153</sup> Knowlton, R. J., *Los bienes del clero... cit.*, nota 103, pp. 58 y 59.

<sup>154</sup> *Ibidem*, pp. 63-66.

<sup>155</sup> *Memoria presentada al Excmo. Sr. Presidente Sustituto de la República por el C. Miguel Lerdo de Tejada dando cuenta de la marcha que han seguido los negocios de la Hacienda Pública en el tiempo que tuvo a su cargo la Secretaría de este ramo*, México, 1857, p. 165.

Juan Álvarez e Ignacio Comonfort, entre las que se encontraba la Ley Lerdo.

El texto promulgado en febrero de 1857 supuso un consenso entre las distintas facciones de la familia liberal sobre la reducción o eliminación de los poderes públicos y económicos de la Iglesia.<sup>156</sup> El clero por su parte mostró firme oposición a todos los artículos relacionados con la Iglesia: libertad de prensa y de expresión en prevención de ataques a la religión, incapacidad política del clero para toda elección al Congreso, constitucionalización de las leyes Juárez y Lerdo, etcétera.

De hecho, por causa de los artículos objetables, los obispos amenazaron con excomulgar a todo el que prestara juramento a la Constitución, negándoles los sacramentos de la Iglesia. La cuestión del juramento aumentó las tensiones y divisiones en el país haciendo fracasar los esfuerzos del presidente en su plan de reformar las instituciones y evitar el enfrentamiento. Comonfort intentó reconstruir unas relaciones muy deterioradas con Roma, a través de su ministro de Justicia, Ezequiel Montes, pero la solución apuntada por ésta implicaba reconocer los derechos políticos del clero y su capacidad de adquirir propiedades.<sup>157</sup>

El difícil equilibrio político del gobierno Comonfort se quebró cuando su propio gabinete cuestionó la abrogación de la Constitución y perdió el apoyo de todas las facciones políticas. La confesión de Ignacio Comonfort al embajador francés, días después del golpe de Estado liderado por el general conservador Félix Zuloaga (15 de diciembre de 1857), indica las imprevisibles consecuencias de la sanción de leyes contrarias a la religiosidad de la nación:

Hoy estoy convencido de los errores que hemos cometido y de la violencia que mi gobierno ha ejercido contra las costumbres de

<sup>156</sup> Constitución Política de la Nación Mexicana, *Diario Oficial de la Federación*, febrero de 1857.

<sup>157</sup> González Navarro, M., *Vallarta y su ambiente político jurídico*, México, 1949, pp. 85 y ss.

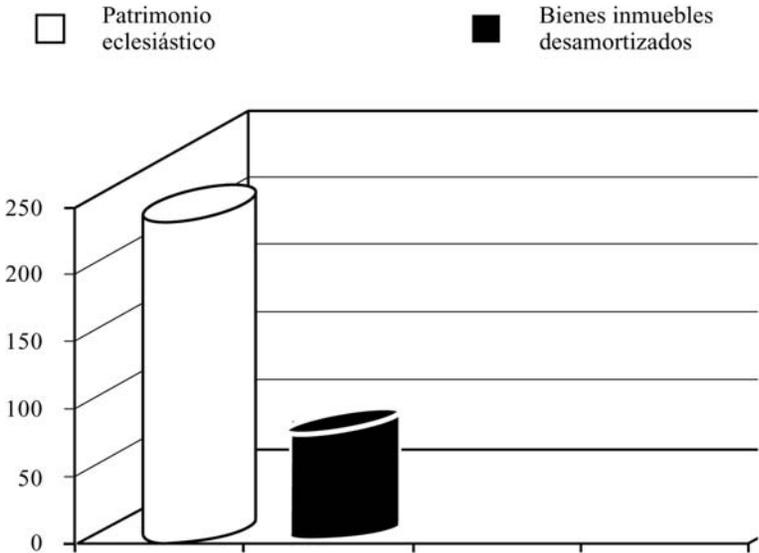
las masas, por las leyes en contra de la Iglesia y los rigores contra el clero. Por un momento tuve la esperanza de triunfar debido a la perseverante opinión del pueblo. Confieso que me equivoqué.<sup>158</sup>

Desde la perspectiva de las corporaciones eclesiásticas interesa destacar el nexo que el legislador esgrimió entre la afectación patrimonial a ciertos bienes y la propiedad titulada a su favor de las corporaciones. Es decir, el Decreto del 25 de junio de 1856 definió el patrimonio sujeto de afectación, por una parte en función de la naturaleza religiosa de los bienes que lo constituían y, por otra, del grado de vinculación que deberían tener aquellos bienes con los actos de culto público. En el primer supuesto se presumía la naturaleza religiosa de los bienes en función de los individuos propietarios de éstos; individuos colectivos, que el Decreto denominó “corporaciones eclesiásticas”. Fue necesario que el artículo 3o. explicitara a qué tipo de corporaciones iba dirigido: “Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua e indefinida”.

En el segundo supuesto el legislador entendía que si estaban desvinculados de los fines para los cuales fue creada la “administración que los administra”, serían sujetos de reasignación. El artículo 8o. del Decreto insistía en que sólo se exceptuarían los edificios destinados, inmediata y directamente, al servicio u objeto de las corporaciones, tales como los conventos, palacios episcopales, casas rurales, colegios, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección y de beneficencia. De donde se derivó que eran desamortizables todas las propiedades desvinculadas de los fines para los cuales fue creada la institución que ostentaba la propiedad.

<sup>158</sup> Díaz López, L. (ed.), *Versión francesa de México. Informe diplomático*, México, 1963-1967, vol. 1, p. 443.

## BIENES INMUEBLES DESAMORTIZADOS EN 1856



Aquellos bienes no tuvieron la importancia cuantitativa prevista y, a pesar de la creación de nueve mil nuevos propietarios mencionados por el secretario M. Lerdo de Tejada, en la *Memoria de Hacienda* de enero de 1857, sus efectos no fueron tan positivos. Se estima que, en virtud de la Ley Lerdo, se enajenaron bienes inmuebles de las corporaciones religiosas por valor de 23.000.000 de pesos; es decir, menos de un 10% del total del valor del patrimonio eclesiástico y en muchos casos, fueron adquiridos por una elite de adjudicatarios.

La idea clave de la Ley Lerdo, limitar la capacidad patrimonial de la Iglesia, se confirmó en el artículo 27 de la Constitución Federal de 1857, donde se prohibió expresamente a las corporaciones religiosas adquirir o administrar bienes raíces, salvo los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u obje-

to de la institución. Quedó entonces establecido uno de los principios rectores de la política del Estado mexicano en su relación con la Iglesia católica: la limitación patrimonial al estamento eclesiástico. Décadas más tarde este principio sería sustituido por otro que aboliría la propiedad eclesiástica.

## II. LA NACIONALIZACIÓN

La segunda fase del proceso de incorporación de los bienes eclesiásticos al patrimonio nacional se extiende a lo largo de aproximadamente 60 años (1859-1917) y abarca los periodos que la historiografía mexicana denomina bajo los epígrafes de “La Reforma”, el “Segundo Imperio”, el triunfo de la “República liberal” y el “Porfiriato”.

En México, todas las disposiciones legales que tuvieron por finalidad llevar a cabo los postulados liberales en la segunda mitad del siglo XIX se conocen como Leyes de Reforma, las cuales fueron expedidas entre el 23 de noviembre de 1855 y el 14 de diciembre de 1874, correspondiendo la primera fecha a la expedición de la llamada Ley Juárez sobre administración de justicia que suprimió parcialmente el fuero eclesiástico, y la segunda fecha a la promulgación de la Ley del 25 de septiembre de 1873 que adiciona y reforma preceptos constitucionales.<sup>159</sup> El sentido último de esta Ley Reglamentaria no fue otro que otorgar rango constitucional a las Leyes de Reforma expedidas con posterioridad a la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857.

El interés de este conjunto normativo reside en la exposición sistemática de los principios rectores que guiaron a los liberales mexicanos, cuando llegaron al poder, en el desarrollo de su proyecto secularizador de la sociedad. De la lectura de las normas se deducen tres ideas rectoras claves que condujeron, en breve espacio de tiempo, a un enfrentamiento entre el Estado y la jerar-

<sup>159</sup> Ley del 25 de septiembre de 1873. Véase “Anexo documental”.

quía eclesiástica. Me refiero, en particular, al establecimiento de la libertad de cultos; la separación de la Iglesia y del Estado y la regulación de los bienes eclesiásticos.

Con motivo de los debates que tuvieron lugar en el Congreso Extraordinario Constituyente de 1857 se puso de manifiesto la importancia que el principio de libertad religiosa, denominada entonces “libertad de cultos”, tenía en el programa liberal. Hasta 1857 México había aceptado el principio de intolerancia religiosa y, consecuentemente, no podía haber ninguna expresión religiosa fuera de la católica; incluso, en algún texto de naturaleza constitucional, se perpetuaba la obligación de todos los mexicanos de profesar esta religión.<sup>160</sup>

El principio de que ninguna ley ni autoridad en la República pudiera prohibir o impedir el ejercicio de culto religioso alguno implicaba no sólo un reconocimiento de carácter constitucional, sino que además conllevaba la regulación de un conjunto de actos jurídicos y actuaciones que hasta la fecha habían permanecido bajo el control de la Iglesia católica. Entre otros, todos los actos y registros propios del estado civil de las personas; las funciones y control de la educación pública y el ejercicio de la beneficencia pública.

La Constitución de 1857 no llegó a consignar explícitamente la tolerancia o libertad de conciencia, pero al no declarar religión de Estado a la religión católica, dejó la puerta abierta a posteriores revisiones. El diputado Francisco Zarco consignó esta idea en las sesiones del Congreso Extraordinario: “La cuestión queda pendiente ¡Cuestión de tiempo! Tarde o temprano el principio se ha de conquistar y ha tenido ya un triunfo sólo con la discusión”.<sup>161</sup>

No se equivocó Zarco en su pronóstico y en escasos dos años el Congreso dictó dos leyes y emitió dos declaraciones que afianza-

<sup>160</sup> Soberanes, J. L., *Los bienes eclesiásticos en la historia constitucional de México*, México, UNAM, 2000, pp. 23 y 24.

<sup>161</sup> Zarco, F., *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente*, México, El Colegio de México, 1957, p. 437.

ron el proceso de secularización de la sociedad. Me refiero, en primer lugar, a la Ley de Matrimonio Civil, del 23 de julio de 1859, por la cual cesaba la delegación del Estado a favor de la Iglesia para que el matrimonio surtiera efecto con su única intervención.

En adelante, el matrimonio pasaría a ser un contrato civil sin divorcio vincular (artículos 1o. y 4o.).<sup>162</sup> En segundo lugar, la Ley Orgánica del Registro Civil, del 28 de julio de 1959, donde se establecía el nombramiento de jueces del estado civil para el registro y constancia de mexicanos y extranjeros residentes en el territorio nacional, en lo relativo a su nacimiento, adopción, reconocimiento, matrimonio y fallecimiento (artículo 1o.).<sup>163</sup>

El 31 de julio, el gobierno declaró que cesaba toda intervención del clero en los cementerios y campos santos (artículo 1o.), y el 11 de agosto señaló el calendario de días festivos, prohibiendo la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia (artículos 1o. y 3o.).<sup>164</sup>

Una vez regulado el matrimonio y el estado civil de las personas, el gobierno constitucional de Benito Juárez expidió igualmente desde Veracruz la Ley sobre Libertad de Cultos, del 4 de diciembre de 1860, último peldaño en la consignación de la libertad religiosa como un derecho natural del hombre sin más limitaciones que los derechos de terceros y las exigencias del orden público (artículo 1o.).<sup>165</sup>

Con base en lo expuesto, la ley protegía el ejercicio del culto católico, así como el de los demás que se establecieran en el país, y ordenaba que ningún acto solemne religioso se verificase fuera de los templos, sin permiso escrito concedido por la autoridad local y conforme a los reglamentos que los gobernadores expidiesen en el futuro (artículo 11). Recortaba, igualmente, los derechos de sucesión de los clérigos cuando actuaban como directores espiri-

<sup>162</sup> Véase Tena Ramírez, F., *Leyes fundamentales de México*, México, 1989.

<sup>163</sup> *Idem.*

<sup>164</sup> *Idem.*

<sup>165</sup> Ley sobre Libertad de Cultos. Ley del 4 de diciembre de 1860. Véase "Anexo documental".

tuales de testadores (artículo 12), y eliminaba el uso del recurso de fuerza para hacer cumplir las obligaciones religiosas (artículo 17), así como el derecho de asilo en los templos (artículo 8o.).

En última instancia, la finalidad de la ley fue garantizar la libertad de creencias y promover el establecimiento de una sociedad secular, afirmando de paso la autoridad política.

La segunda vía que arbitró el Estado liberal para secularizar la sociedad fue confirmar la separación entre la Iglesia y el Estado. En la búsqueda de una Iglesia con funciones religiosas y no civiles, la Constitución de 1857 inició el camino eliminando todo privilegio del fuero eclesiástico, reduciendo los emolumentos del clero a lo estrictamente necesario y prohibiendo los votos religiosos.

La protesta de la Iglesia fue contundente: la alocución del Papa Pío IX ante el Sacro Colegio, pronunciada el 15 de diciembre de 1856,<sup>166</sup> censurando las leyes mencionadas y los artículos constitucionales que atacaban los privilegios del clero, pasaron a formar más tarde las proposiciones 26, 28, 29, 31, 46, 50, 52 y 79 del *Syllabus*, catálogo donde se recogen los errores de la época denunciados por el citado Papa.<sup>167</sup>

Llama la atención que aún en estas circunstancias el presidente Ignacio Comonfort mantuviese negociaciones diplomáticas con Roma en busca de soluciones. La documentación indica que en última instancia las limitaciones impuestas al clero por la ley Lerdo para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces frustraron las posibilidades de continuar negociando con Roma la nueva situación de la Iglesia en el marco del Estado liberal.<sup>168</sup>

<sup>166</sup> Vera, F. H., *Colección de documentos eclesiásticos de México*, vol. I, p. 585 y ss.

<sup>167</sup> Véase Tena Ramírez, F., *Leyes fundamentales*, cit., nota 162, p. 602.

<sup>168</sup> Martínez de Codes, R. M., "La regulación estatal del factor religioso en el siglo XIX en México. El ocaso del Patronato", *Actas del XIV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Lima, 2003.

1. *La confiscación de los bienes destinados al culto público (1859-1867)*

La cuestión de la regulación estatal de los bienes de la Iglesia pasó a convertirse, en el marco de las llamadas Leyes de Reforma, en una pieza clave y determinante del proceso de secularización de la sociedad. La Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, expedida por Benito Juárez el 12 de julio de 1859, puso los cimientos de lo que en adelante sería el patrimonio inmobiliario federal de origen religioso, sin prever los problemas que traería consigo su administración.

Desde Veracruz, todavía indecisa la guerra de Reforma o de los Tres Años, el gobierno presidido por Benito Juárez radicalizó el programa desamortizador, ordenando la confiscación de todos y cada uno de los bienes administrados por la Iglesia y anulando la posibilidad de que mediara indemnización alguna por parte del Estado.

La estrategia liberal se plasmó en el artículo 1o. de la citada Ley de Nacionalización: “Entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido”.

A continuación, los artículos 11 y 14, así como el 5o. de su Reglamento, otorgaban la posibilidad de que algunos templos continuaran empleándose en el oficio divino, siempre y cuando existiera la necesidad y utilidad del caso, previamente calificada por el gobernador del Distrito o por los gobernadores de los estados, a petición del arzobispo y de los obispos diocesanos. La calificación mencionada era condición *sine qua non* para que el templo quedara excluido de la confiscación.<sup>169</sup>

<sup>169</sup> Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos. Ley del 12 de julio de 1859. Véase “Anexo documental”.

Los eclesiásticos regulares de las órdenes suprimidas (artículo 5o.) podían llevarse a sus casas los muebles y útiles que tenían para su uso personal en el convento; en cambio, los ornamentos litúrgicos, los vasos sagrados y las imágenes pasarían junto con los templos a las correspondientes diócesis (artículos 9o. y 10). Respecto a los libros, impresos, manuscritos, pinturas, antigüedades y demás objetos pertenecientes a las comunidades suprimidas el decreto ordenó su traslado a museos, liceos, bibliotecas y otros establecimientos públicos (artículo 12). Por el contrario, tratándose de bienes de las comunidades femeninas la ley preveía que si bien se expropiarían sus bienes, se dejase un capital para el sustento de las religiosas y sus funciones litúrgicas (artículo 18, 19 y 20).

Cuatro años más tarde, por decreto del mismo presidente Benito Juárez, fechado en la ciudad de México el 27 de febrero de 1863, se suprimieron las órdenes femeninas, excepto las Hermanas de la Caridad, expropiándose sus conventos y destinando los templos anexos a los mismos a las diócesis correspondientes.

El “derecho de uso” sobre los “bienes nacionales de origen religioso” a favor del clero se otorgó como una facultad cierta y tangible sobre los bienes destinados directamente a actos de culto público (mayormente templos); facultad consistente en la ocupación material continuada de los bienes con carácter y destino intrínsecamente religioso que por ley ingresaron al patrimonio nacional.

Tal asignación quedó siempre supeditada a la estricta vigilancia estatal. La nacionalización no implicó, por tanto, en todos los casos, el desalojo físico de los ocupantes, pues al quedar los templos destinados, excepcionalmente, al culto público, continuaron empleándose en actividades religiosas y consecuentemente se generó un fenómeno de doble administración, derivado del uso o destino de los “bienes nacionales de origen religioso”, que el legislador no previó.

El Reglamento de la Ley, expedido al día siguiente, disponía que para llevar a efecto la ocupación de los bienes expropiados se crearía una oficina especial en el Distrito Federal, y las jefaturas superiores de hacienda actuarían en los respectivos estados. El legislador trató de eliminar los obstáculos que los representantes legales de las comunidades afectadas interpondrían y para ello tipificó previamente como delito la desobediencia a la Ley e injusta retención de los bienes públicos (artículo 3o.); y reguló, a continuación, en 32 artículos, el procedimiento de venta y remate de tales bienes.<sup>170</sup>

La Ley de Nacionalización de Bienes del Clero y su Reglamento fue mucho más eficaz que la Ley Lerdo a la hora de poner en circulación los bienes de manos muertas. Se trató de una auténtica confiscación y no únicamente de una desamortización.

Independientemente del aspecto punitivo de la Ley originado por el apoyo material que el clero brindó a los conservadores durante la guerra, tal y como se desprende de la Circular de la Secretaría de Justicia, de 12 de julio de 1859,<sup>171</sup> resultan notables las consideraciones financieras, sociales y políticas que se esgrimen en su Preámbulo, con la finalidad de privar a la Iglesia de su riqueza, obtener recursos para continuar la guerra y distribuir en todo lo que fuera posible la propiedad.

Resulta difícil de explicar, en medio de la ruptura con la Iglesia, el porqué de la concesión al clero de la potestad de “derecho de uso” sobre los bienes nacionales. Más allá de consideraciones relativas al mantenimiento de los servicios litúrgicos, reclamados por el pueblo, observamos otras de índole técnico.

El derecho de uso del clero sobre los templos encuentra su justificación en la utilidad que éstos tienen en actos de culto pú-

<sup>170</sup> Reglamento para el Cumplimiento de la Ley de Nacionalización. Ley del 13 de julio de 1859. Véase Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, 5054.

<sup>171</sup> Razones que motivaron el Decreto de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos. Circular de la Secretaría de Justicia, del 2 de julio de 1859. Véase “Anexo documental”.

blico, pues al no tener correspondencia alguna con ningún servicio público, no son formalmente susceptibles de un destino al interior de la administración pública. Por el contrario, el resto de los bienes confiscados que ingresaban de pleno derecho en el patrimonio inmobiliario federal eran vendidos en subasta de inmediato, por su naturaleza comercial y rentabilidad.

Ello invita a pensar que el espíritu de la Ley de Nacionalización no fue tratar de acrecentar el patrimonio nacional, sino más bien poner en circulación bienes amortizados que permitiese una mayor distribución de la propiedad y, simultáneamente, obtener de ellos el máximo beneficio para solventar la situación financiera del país.

Con esta finalidad, el presidente Benito Juárez expidió el Decreto sobre Adjudicaciones, Redenciones de Capitales, Capellanías y otras Materias relativas a la Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, el 5 de febrero de 1861.<sup>172</sup> El tema de la adjudicación de bienes amortizados había provocado multitud de problemas a partir del golpe de estado del presidente Comonfort y el general Zuloaga, retrayendo a aquellos adjudicatarios que fieles a la Iglesia y al partido conservador no quisieron acceder a la adjudicación.

Para tratar de clarificar las dudas, el último decreto citado precisaba cuáles de tales adjudicaciones seguían siendo válidas y reiteraba el procedimiento para la adquisición de bienes eclesiásticos consignado en la Ley de Desamortización de 1856.

Respecto a las ventas que las corporaciones eclesiásticas realizaran fuera del marco de la ley citada, el Decreto de Juárez las declaró nulas, y reglamentó sus efectos jurídicos. Igualmente clarificó todo lo relativo a redenciones de las llamadas capellanías de sangre y al patrimonio de las comunidades religiosas femeninas, en proceso de extinción.

<sup>172</sup> Véase “Anexo documental”.

Otro tema mayor del Decreto fue la regulación de remate de los bienes de comunidades eclesiásticas que aún no se hubieran desamortizado, así como el de los conventos masculinos no vendidos.

En definitiva, el decreto del 5 de febrero de 1861 vino a poner orden en el caos que la diversidad de normas había provocado en el proceso desamortizador y nacionalizador de bienes eclesiásticos, declarando en vigor únicamente la Ley Lerdo y circulares relativas, del 12 y 13 de julio de 1859, la del 14 de octubre de 1860 y la que acabamos de comentar.

En la década de 1860 la política eclesiástica del Segundo Imperio (abril de 1864-julio de 1867) y su legislación han sido interpretadas como una tercera Reforma para México, coincidente en muchos aspectos con el pensamiento de Juárez y con el de la prerreforma de 1833,<sup>173</sup> que por oposición permitió la consolidación del ser republicano y laico del Estado.

Interesa destacar que los conservadores proimperialistas mexicanos que recurrieron a la intervención extranjera lo hicieron convencidos de que la independencia del país sería respetada y que su seguridad frente a una previsible invasión de Estados Unidos estaría garantizada. El Segundo Imperio, bajo la dirección del archiduque austriaco Maximiliano de Habsburgo puede interpretarse como una proyección del liberalismo europeo en México. Fue todo lo liberal que una monarquía constitucional y al mismo tiempo católica podía permitirse en el siglo XIX. Es decir, incorporó el principio básico del liberalismo político a su programa de gobierno, pero mantuvo el catolicismo como religión oficial de Estado.

Es en este marco en el que hay que interpretar un proyecto de concordato<sup>174</sup> que Maximiliano puso en marcha para lograr un acuerdo con Roma, que le permitiera ejercer el patronato sobre la

<sup>173</sup> Galeana, P., *Las relaciones Iglesia-Estado durante el Segundo Imperio*, México, UNAM, 1991.

<sup>174</sup> Ramírez, J. F., "Historia documentada", en García, Genaro, *Documentos... cit.*, t. XIII, doc. LXVI, núm. 4, pp. 229 y 230.

Iglesia y vincular así el sistema monárquico con la ideología católica del país y los logros de la Reforma.

El proyecto contemplaba junto con la libertad de cultos y la protección del culto católico, apostólico, romano, como religión del Estado, la nacionalización de los bienes del clero y la supresión del pago de las obvenciones parroquiales. Además, en la medida que el oficio religioso era entendido como un servicio público que el Estado debía sostener, el clero era asimilado al funcionariado civil.

En la cuestión de los bienes del clero, Maximiliano trató de consolidar un precedente de legalidad y flexibilidad, sometiendo a la Iglesia a la autoridad civil, sin por ello dejar de mantener relaciones con el pontificado. Optó por ratificar la legislación de la Reforma expedida por Juárez, frente a la solución desamortizadora ensayada por los reformistas de 1833 y 1856, buscando beneficiar a la hacienda pública en lugar de a los especuladores, casi siempre extranjeros, adquirientes en última instancia de los bienes desamortizados.

En consecuencia, el Decreto del 26 de febrero de 1865, desarrollado por el Reglamento del 9 de marzo del mismo año, consiguió la revisión de todas las operaciones de amortización y nacionalización de bienes eclesiásticos llevados a cabo al tenor de las leyes del 25 de junio de 1856 y del 12 y 13 de julio de 1859 en los siguientes términos: “El Consejo de Estado enmendará los excesos e injusticias cometidas por fraudes, por violación de las citadas leyes o abusos de los funcionarios encargados de su ejecución... y las operaciones legítimas ejecutadas sin fraude y con sujeción a las leyes antes citadas, serán confirmadas”.<sup>175</sup>

Todo parece indicar que la política ambivalente del Segundo Imperio en materia eclesiástica fue una de las causas de su debilidad. Inicialmente, al adoptar las leyes sancionadas por la Refor-

<sup>175</sup> Gutiérrez y Alatorre, B. (eds.), *Leyes de Reforma, colección de las disposiciones que se conocen con este nombre publicadas desde el año de 1885 al de 1870*, México, 1870, vol. 2, segunda parte.

ma, Maximiliano rompió con quienes le habían apoyado sin lograr atraerse a la causa del Imperio a los llamados liberales puros. A continuación, en un momento cercano a su caída, se retractó parcialmente de su política liberal, en un intento desesperado por evitar su fracaso, aceptando que un sínodo estudiara su proyecto de concordato.<sup>176</sup>

## 2. *La consolidación de la nacionalización (1867-1916)*

Al concluir la aventura imperial en México, el gobierno de Benito Juárez declaró nulas y sin ningún valor las revisiones prescritas por Maximiliano y reinició el proceso de nacionalización de bienes del clero durante el periodo de la llamada restauración de la República.

El procedimiento que se arbitró para normalizar un proceso que se había llevado a cabo con tantas irregularidades estableció, por decreto del 19 de agosto de 1867, tres medidas. En primer lugar reguló la denuncia, adjudicación, redención o cobro de los bienes que el clero administró y se conservaban en el dominio nacional; a continuación concedió un porcentaje del avalúo, entre el 8% y el 30%, a quien denunciara fincas o capitales ocultos de los que no se tuvieran noticia en ninguna oficina pública o juzgado, incluyendo dependencias públicas del gobierno de Maximiliano y excluyendo conventos y demás edificios públicos y, por último, corresponsabilizó a las jefaturas de Hacienda en los Estados y a la Secretaría de Hacienda en el Distrito Federal para registrar los bienes correspondientes y practicar las subastas.

En posterior circular del Ministerio de Hacienda, del 28 de agosto de 1871, se dispuso que los antiguos conventos no utilizados como edificios públicos o de beneficencia fueran vendidos.

El resultado de este periodo fue que el Estado confiscó y vendió ininterrumpidamente, desde la sanción de la Ley de Naciona-

<sup>176</sup> Galeana, P., *Las relaciones Iglesia-Estado... cit.*, nota 173, pp. 159-174.

lización de 1859, bienes de origen religioso sin tener en cuenta la precariedad en cuanto al fundamento jurídico de tales las medidas. Fue el sucesor de Juárez, el presidente Sebastián Lerdo de Tejada, quien promovió la correspondiente reforma constitucional con la finalidad de dar carácter de ley suprema a todos los principios de la reforma liberal mexicana.

No se cambió ni se reformó ningún artículo en concreto, sino que se incorporó un anexo a la Constitución Federal de 1857, cuyo contenido elevó las Leyes de Reforma a rango constitucional. En cinco breves artículos se consignó la independencia del Estado respecto a la Iglesia; la secularización del matrimonio y demás actos y registros del estado civil de las personas; la prohibición de que cualquier institución religiosa adquiriese bienes raíces o capitales impuestos sobre los mismos, exceptuándose los citados en el artículo 27 constitucional, es decir, los templos, casas parroquiales o palacios episcopales; la sustitución del juramento religioso por la promesa de decir verdad y la supresión del voto religioso.<sup>177</sup>

Nos interesa llamar la atención sobre la importancia que para el gabinete, Lerdo de Tejada tuvo la regulación de los bienes nacionalizados de origen religioso. La Ley Reglamentaria de las normas constitucionales del 14 de diciembre de 1874 mantuvo la propiedad por excepción de los templos y sus dependencias anexas a favor de las instituciones religiosas, según reza su artículo 14. Pero a continuación reguló el “derecho de uso” sobre los “bienes nacionales destinados al culto público” a favor de las órdenes religiosas:

El dominio directo de los templos que conforme a la ley de 12 de julio de 1859, fueron nacionalizados y que se dejaron al servicio del culto católico, así como de los que con posterioridad se hayan cedido a cualesquiera otras instituciones religiosas, continúa per-

<sup>177</sup> Ley de Adiciones y Reformas a la Constitución Política de la República Mexicana, del 25 de septiembre de 1873, citada en “Anexo documental”.

teneciendo a la nación; pero su uso exclusivo, conservación y mejora serán de las instituciones religiosas a quienes se hayan cedido mientras no se decrete la consolidación de la propiedad (artículo 16).

El mencionado “derecho de uso” decretado en 1874 fue un legado de la Ley de Nacionalización de 1859 que el legislador no quiso revocar y que provocó en el modelo patrimonial una excepción importante, desdoblando la administración del patrimonio destinado al culto público. La vigencia de una administración dual durante 40 años sólo se explica por la política de conciliación que el dictador Porfirio Díaz aplicó a la Iglesia mexicana.

Durante el largo periodo de gobierno de Porfirio Díaz (1876-1911), apenas interrumpido cuatro años por la presidencia de Manuel González (1880-1884), no se expidió ni se derogó ninguna disposición constitucional o legal en esta materia, pero las leyes no fueron aplicadas. Se cayó en lo que la historiografía ha denominado “política del disimulo”; es decir, se suspendió el proceso de nacionalización e, inclusive, la parte del patrimonio eclesiástico que, mediante prestanombres u otras estrategias, no había sido aún incorporada al patrimonio nacional pudo ampliarse. La Iglesia penetró profundamente en la educación popular y varias comunidades de religiosos y religiosas volvieron a reanudar sus actividades caritativas y educativas en la República.

La política del disimulo se evidenció con claridad en las circulares que la Secretaría de Gobernación expidió en 1881, 1885 y 1889, urgiendo a los gobernadores de los estados y a las autoridades subalternas al cumplimiento de las Leyes de Reforma. En particular Gobernación subrayaba las infracciones cometidas en diversos puntos de la República relativas a la verificación de actos públicos religiosos fuera de los templos; a la falta de control

sobre los discursos que pronunciaban los ministros de culto y a la existencia clandestina de órdenes monásticas.<sup>178</sup>

La estrategia de Porfirio Díaz persiguió paralizar el proceso de nacionalización y ganar tiempo para reorganizar el modo de incorporar los bienes eclesiásticos al patrimonio nacional. Prueba de ello fue la expedición de la Ley y el Reglamento sobre Responsabilidades por Nacionalización, del 8 de noviembre de 1892, donde se observa el reajuste del sistema existente y la sanción de nuevas disposiciones para los usuarios de “bienes nacionales de origen religioso”.

Conforme a la citada ley, los tenedores de fincas nacionalizadas obtenían el derecho de adquirir la propiedad sobre las mismas y se les concedía un plazo de ocho meses para ejercer tal derecho; plazo que el Congreso sometió a sucesivas prórrogas hasta finales de la década de 1890.

Cuarenta años después de expedido el primer decreto confiscatorio de los bienes de origen religioso, la Ley del 16 de noviembre de 1900 decretó la prescripción de derechos y acciones fiscales sobre bienes nacionalizados, pasando todos los que se encontraban en esta situación a bienes de dominio privado, excepto aquellos que aún estaban en poder de instituciones eclesiásticas. El Congreso puso así punto final al proceso de nacionalización para dar solidez y credibilidad a la propiedad raíz adjudicada o subastada.

A principios del siglo XX resultaba indispensable que los bienes nacionalizados y adquiridos por una u otra vía pudieran ser objeto de toda clase de operaciones de crédito y se liquidasen las cuestiones derivadas de su redención. Por otra parte, el procedimiento expropiatorio había entrado en una fase legal inviable al extravariarse en las oficinas de hacienda muchos de los vales de nacionalización que representaban cantidades considerables de dine-

<sup>178</sup> Circulares de la Secretaría de Gobernación del 12 de abril de 1881, del 27 de marzo de 1885 y del 11 de septiembre de 1889 sobre cumplimiento de las Leyes de Reforma. Véase “Anexo documental”.

ro efectivo. Todo parece indicar que la falta de voluntad política junto con la corrupción administrativa conspiró en contra de la conclusión del proceso.

No obstante, Porfirio Díaz insistió en la clasificación y régimen de los bienes inmuebles federales y conforme a la Ley de Bienes Inmuebles de la Nación renovó el “derecho de uso”, sobre “bienes nacionales destinados al culto público” y precisó en el artículo 43 las causas de su extinción:

Cuando el clero no cumpla con la obligación de conservar en buen estado los templos y sus anexidades, y de mejorar los que no estuvieren en buenas condiciones de seguridad, de aseo o de higiene... Cuando dichos bienes se destinen por el clero a otro objeto que el señalado por la ley; o se suspenda el culto durante más de un año, sin causa justificada.<sup>179</sup>

La insistencia del Ejecutivo en este punto puede interpretarse como un límite a la Iglesia en la administración de los templos y un recordatorio al clero de la supremacía del poder civil sobre el eclesial.

Para entonces, la relación entre el Estado y la Iglesia católica se vio sometida a la presión de un nuevo movimiento liberal, distinto y hasta opuesto al oficial, que denunció la política de conciliación y demandó que se respetasen las Leyes de Reforma y se impusiera su cumplimiento al clero.

Queda por interpretar la continuidad en la excepción de la propiedad otorgada a las instituciones religiosas en 1873. En mi opinión, se pretendía moderar la supresión patrimonial de los bienes del clero sancionada por la Reforma. Moderar tal supresión suponía que para la administración de los bienes destinados al culto público se diseñara un modelo asimétrico que permitiera

<sup>179</sup> Ley de Bienes Inmuebles de la Nación, Clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales, *Diario Oficial de la Federación*, México, 18 de diciembre de 1902.

cierto protagonismo a las instituciones religiosas y que, simultáneamente, contribuyera a determinar qué hacer con los demás bienes que masivamente se incorporaban al patrimonio nacional.

Este modelo patrimonial asimétrico, correspondiente a la fase de nacionalización, concluyó en 1917 cuando los constituyentes retomaron el contenido anticlerical de la Reforma y reformularon una nueva política para el patrimonio eclesiástico en base al principio de “supremacía del Estado sobre la Iglesia”.

### III. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

#### 1. *Del principio de la separación de la Iglesia y del Estado al de la supremacía del Estado sobre la Iglesia*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, puede considerarse como el paradigma jurídico del segundo periodo del proceso de nacionalización de bienes de origen religioso. La nueva ley fundamental fue un texto nacido del desarrollo de una nueva filosofía política en el seno del Congreso Constituyente de 1916. El Congreso de Querétaro avanzó sobre las propuestas de reformas del proyecto del primer jefe de la Revolución, Venustiano Carranza, y dictaminó el principio de la supremacía del Estado sobre la Iglesia:

Una nueva corriente de ideas trae ahora el artículo 129, tendiendo no ya a proclamar la simple independencia del Estado, como lo hicieron las Leyes de la Reforma, que parece se sintieron satisfechas de sacudir el yugo que hasta allí habían soportado los poderes públicos, sino a establecer marcadamente la supremacía del

poder civil sobre los elementos religiosos en lo que, naturalmente, toca la vida pública.<sup>180</sup>

El dictamen de la Comisión sobre el contenido del artículo 129 del proyecto de reformas, que pasaría a convertirse, con los agregados correspondientes, en el artículo 130 de la Constitución, defendió la tesis sobre la separación Iglesia y Estado para hacer frente a la “intervención de los agrupaciones religiosas en el régimen político”. No se trataba sólo de “ampliar el punto de vista de las leyes en esta materia”, sino también “si el caso se presenta... de desviarse, en ciertas medidas de los principios de las Leyes de Reforma”.

En opinión de los constituyentes las Leyes de Reforma, “al establecer la independencia entre la Iglesia y el Estado, habían dejado a las agrupaciones religiosas en una completa libertad para acumular elementos de combate, que a su debido tiempo, hicieron valer contra las mismas instituciones a cuyo amparo habían medrado”.<sup>181</sup>

Todos los equívocos y malentendidos que surgieron a partir de la promulgación de la Constitución de 1917 se debieron a dos concepciones filosóficas y políticas antagónicas, que los protagonistas mantuvieron sobre su respectiva naturaleza. Desde la perspectiva de la jerarquía católica sus derechos eran anteriores al Estado y éste carecía de atribuciones para desconocerlos. La Iglesia defendía que su existencia como corporación no dependía de una ley civil, calificada de arbitraria, sino de su carácter divino y de su *status* como sociedad perfecta.

El Estado, por su parte, desconoció la existencia legal de las agrupaciones religiosas denominadas Iglesias; en consecuencia, éstas no podrían ser titulares de derechos y obligaciones y al ca-

<sup>180</sup> “Dictamen de la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente de Querétaro”, en Tena Ramírez, F., *Leyes fundamentales de México, cit.*, nota 162, pp. 745 y ss.

<sup>181</sup> *Idem.*

recer de personalidad jurídica quedaban inhabilitadas para poseer o administrar bienes.

La argumentación jurídica que el dictamen de la Comisión utilizó para fundamentar el desconocimiento de la personalidad jurídica de las Iglesias e imponer restricciones a los ministros de culto distinguió entre el derecho y libertad de creencia de los individuos y el derecho de las agrupaciones religiosas. Tales entidades colectivas, dotadas sólo de personalidad moral, podían ser eliminadas del ámbito legal y sus ministros pasar a ser servidores del Estado conforme a la regulación que se estableciera:

La ley respeta la creencia de los individuos y las prácticas que esta creencia impone también en el individuo; pero la colectividad como persona moral desaparece de nuestro régimen legal. De este modo, sin lesionar la libertad de conciencia, se evita el peligro de esa personalidad moral, que sintiéndose fuerte por la unión que la misma ley reconocería, pudiera seguir siendo otro peligro para las instituciones... Es una teoría reconocida por los jurisconsultos que la personalidad moral de las agrupaciones, no solamente del carácter de las religiosas, sino aún de las sociedades mercantiles, es una ficción legal, y que como tal, la ley dispone de ella a su arbitrio. Si a este respecto, se estudian las legislaciones de países de distintas tendencias jurídicas, como Francia, Inglaterra, se encontrará confirmando tal principio. No es, pues, una aberración jurídica basarse en semejantes teorías para negar a las agrupaciones religiosas la personalidad moral. Consecuencia del referido principio es que los ministros de los cultos son considerados no como miembros de un clero o Iglesias, sino como particulares que prestan a los adictos a la religión respectiva ciertos servicios. De ahí el pleno derecho del poder público para legislar en relación a estos ministros que reúnen en sí dos caracteres: por una parte, el mencionado de prestar servicio a los adictos a una religión y, por otra, un poder

moral tan grande, que el Estado necesita velar de continuo para que no lleguen a constituir un peligro para él mismo.<sup>182</sup>

Seguidamente los miembros de la Comisión pasaron a justificar las prohibiciones y restricciones sobre manifestación de ideas, voto y demás, así como lo referente a las publicaciones periódicas religiosas o simplemente de tendencias a favor de determinadas creencias religiosas y la relativa a la formación de partidos políticos con denominaciones religiosas: “Se ha procurado suprimir de un modo absoluto el ejercicio del ministerio de un culto con todos los actos de la vida política de la nación, con el fin de que los referidos ministros no puedan hacer del poder moral de la creencia el apoyo de una tendencia política”.<sup>183</sup>

En definitiva, el principio de la supremacía del Estado sobre la Iglesia se plasmaba en la facultad de legislar en materia de cultos religiosos y disciplina externa. Tal facultad, competencia directa de la autoridad federal, sería compartida con las legislaturas estatales en cuestiones tales como la reglamentación del número de ministros de cultos, que las circunstancias locales aconsejaban.<sup>184</sup>

Los debates que el proyecto de reforma del artículo 129 suscitó en la tribuna parlamentaria tuvieron de telón de fondo la lectura de algunos documentos que revelaban la participación política del clero en la contrarrevolución.<sup>185</sup> Bajo los efectos de los acontecimientos vividos, los parlamentarios de Querétaro sancionaron la Constitución más anticlerical de la historia de México.

Los principios fundamentales que en materia religiosa inspiraron la redacción de los artículos 3o., 5o., 24, 27, 55 y 130 condujeron a un conflicto inevitable; o la Iglesia se sometía al Estado y obedecía lo dispuesto por tales normas o el Estado se subordinaba

<sup>182</sup> *Idem.*

<sup>183</sup> *Idem.*

<sup>184</sup> Borquez, D., *Crónica del Constituyente*, México, 1938, pp. 572-574.

<sup>185</sup> Véase los argumentos del diputado Múgica F. J. en *ibidem*, p. 582.

ba a las presiones de la Iglesia y desconocía sus propios preceptos constitucionales.<sup>186</sup>

El catálogo sucinto de las prerrogativas y prohibiciones impuestas a las asociaciones religiosas denominadas iglesias, en los artículos mencionados, nos da una clara idea de la voluntad del legislador. El objetivo fue eliminar todas las concesiones que les habían sido otorgadas en épocas anteriores, a fin de evitar un posible resurgimiento del poder eclesiástico:

- 1) Educación laica tanto en las escuelas públicas como en las privadas.
- 2) Prohibición a las corporaciones religiosas y a los ministros de culto de establecer o dirigir escuelas primarias.
- 3) Prohibición de pronunciar votos religiosos y de establecer órdenes monásticas.
- 4) El culto público sólo se podía celebrar dentro de los templos, los cuales estarían siempre bajo la vigilancia de la autoridad.
- 5) Prohibición a las asociaciones religiosas, llamadas Iglesias (*sic*), para adquirir, poseer o administrar bienes raíces y los que tuvieran pasaron al dominio de la nación; así pues los templos serían propiedad de la nación.
- 6) Prohibición a los ministros de culto o corporaciones religiosas de patrocinar, dirigir o administrar instituciones que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito.
- 7) Desconocimiento del juramento como forma vinculatoria de efectos legales; ahora sólo se utilizaría la “promesa de decir verdad” para ese fin.
- 8) Desconocimiento de la personalidad jurídica de las agrupaciones religiosas denominadas Iglesias.

<sup>186</sup> Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917. Véase “Anexo documental”.

- 9) Consideración de los ministros de culto como profesionales sujetos a la legislación correspondiente.
- 10) Las legislaturas locales fueron facultadas para determinar el número máximo de ministros de culto en cada entidad federativa (algunas sólo permitieron uno por estado).
- 11) El ejercicio del ministerio de culto se reservó a los mexicanos por nacimiento.
- 12) Prohibición a los ministros de culto de hacer críticas a las leyes, a las autoridades y al gobierno.
- 13) Exclusión del voto activo y pasivo a los ministros de culto.
- 14) Prohibición a los ministros de culto para asociarse con fines políticos.
- 15) Prohibición de revalidar o dar reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en establecimientos dedicados a la formación de ministros de culto.
- 16) Prohibición de las publicaciones periódicas confesionales para comentar asuntos políticos, informar sobre actos de las autoridades o sobre el funcionamiento de las instituciones públicas.
- 17) Prohibición de que las asociaciones políticas tengan alguna denominación que las relacione con alguna confesión religiosa.
- 18) Prohibición de celebrar reuniones políticas en los templos.
- 19) Prohibición a los ministros de los cultos para heredar por testamento, salvo de sus parientes dentro del cuarto grado.

El artículo 27 constitucional prohibió con precisión la propiedad de cualquier clase de bien; así como la propiedad, posesión y administración de los bienes directa e inmediatamente destinados a actos de culto público y el “derecho de uso” sobre los “bienes nacionales de origen religioso”. Reguló, igualmente, la aplicación de las prescripciones de las leyes comunes para la propiedad privada, en el caso de que los templos hubiesen sido construidos con fondos de particulares.

A partir de entonces todos los bienes que tenían algún vínculo directo o indirecto con el clero fueron candidatos a la confiscación sin excepción alguna. Los bienes que comenzaron a ingresar en el patrimonio nacional fueron sujetos de asignación exclusiva al interior de los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones.

¿Qué hizo el legislador con los bienes destinados exclusivamente a la celebración de actos de culto público, que por su naturaleza no podían técnicamente ser asignados a servicios públicos? Tuvo que recurrir a la fórmula articulada por los gobiernos anteriores; es decir, al “derecho de uso”, pero en esta ocasión de manera más restringida: los templos quedarían destinados al culto público no sólo por su naturaleza, sino porque así lo determinaba discrecionalmente la autoridad estatal.

Lo que el nuevo paradigma de nacionalización no previó fueron los múltiples inconvenientes que presentaba la administración de los bienes nacionalizados. La falta de mecanismos de organización y control para verificar el oportuno y adecuado cumplimiento del nuevo régimen patrimonial generó, a lo largo del siglo XX, un modelo de gestión pública con serios problemas de aplicación.

Durante 20 años, entre 1917 y 1937, la orientación anticlerical del artículo 130 de la nueva Constitución y el establecimiento de la supremacía del poder civil sobre la Iglesia generó toda una serie de violentos conflictos sociales y políticos que ni la jerarquía eclesiástica ni el Poder Ejecutivo supieron prever.

El rechazo a las disposiciones constitucionales por parte del episcopado mexicano fue inmediato.

Este código hiere los derechos sacratísimos de la Iglesia católica, de la sociedad mexicana, los individuales de los cristianos; proclama principios contrarios a la verdad enseñada por Jesucristo... y arranca de cuajo los pocos derechos que la Constitución de

1857 reconoce a la Iglesia como sociedad y a los católicos como individuos.<sup>187</sup>

Las protestas de la jerarquía católica se centraron en el artículo 3o. constitucional, por prohibir a las corporaciones religiosas establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria; en el artículo 27 fracción II, por negar a las asociaciones religiosas el derecho a adquirir, poseer o administrar bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos y declarar que los templos designados al culto público son propiedad de la nación y en la fracción V del artículo 130, por no reconocer personalidad alguna a las agrupaciones religiosas.

El conflicto subió de tono cuando el arzobispo de México, José Mora y del Río promovió la creación de organizaciones políticas seculares con el fin de que defendieran la postura oficial de la Iglesia católica y formularan abiertamente las críticas que procedieran contra el gobierno.

En este contexto nació la Liga de la Defensa de la Libertad Religiosa, liderada por miembros del Movimiento Católico de la Juventud, con un programa totalmente coincidente con las aspiraciones de la Iglesia.<sup>188</sup> Su rápida expansión y desarrollo por los estados del centro y del occidente de México preparó el terreno al surgimiento del llamado movimiento cristero.

Resulta notable que en los seis años siguientes a la entrada en vigor de la Constitución, los principios anticlericales que se habían incorporado fueran aplicados con cierta tolerancia, especialmente respecto a la intromisión del clero en la educación primaria, la presencia de sacerdotes extranjeros, la existencia de ór-

<sup>187</sup> Carta Pastoral del Episcopado Mexicano, 24 de febrero de 1917, en Toro, A., *La Iglesia y el Estado en México*, México, 1969.

<sup>188</sup> Matute, A., "La rebelión cristera", *Historia de México*, México, 1978, t. 11, pp. 2511 y ss.

denes monásticas (toleradas por sus actividades hospitalarias) y las ceremonias fuera de los templos.<sup>189</sup>

La estrategia de desafío y resistencia de la jerarquía mexicana, respaldada por el Papa Pío XI en su carta *Apostolica Paterna Sane Sollicitude*, del 2 de febrero de 1926, “El Episcopado, clero y católicos no reconocemos y combatiremos los artículos 3o., 5o., 27 y 130 de la Constitución vigente”,<sup>190</sup> desembocó en el cierre de todas las escuelas católicas por inconstitucionales, la expulsión de sacerdotes extranjeros, la clausura de los monasterios y conventos y la limitación a un sacerdote por cada diez mil habitantes. La Iglesia reaccionó anunciando la suspensión de cultos en toda la República:

En la imposibilidad de continuar ejerciendo el ministerio sagrado según las condiciones impuestas por el decreto citado, después de haber consultado a Nuestro Santísimo Padre, Su Santidad Pío XI, y obtenida su aprobación, ordenamos que, desde el día 31 de julio del presente año, hasta que dispongamos otra cosa, se suspenda en todos los templos de la República el culto público que exija la intervención del sacerdote.<sup>191</sup>

La respuesta del Congreso no se hizo esperar y bajo la presidencia de Plutarco Elías Calles (1924-1928) se intentó llevar a la práctica los preceptos constitucionales, mediante la expedición de las correspondientes leyes reglamentarias.

<sup>189</sup> El presidente Carranza promovió en 1918 una reforma de los artículos 3o. y 130 de la Constitución que no prosperó. Véase *Diario Oficial de la Federación*, 21 de noviembre y 17 de diciembre de 1918.

<sup>190</sup> Véase, *El Universal*, 8 de febrero de 1926.

<sup>191</sup> “Carta Pastoral colectiva de los obispos mexicanos anunciando el cierre de los templos”, *El Universal*, 25 de julio de 1926.

El conflicto institucional desembocó en una guerra civil de tres años de duración (1926-1929) que la historiografía dio a conocer con el nombre de Guerra Cristera o Cristiana.<sup>192</sup>

## *2. La reformulación de la política inmobiliaria en el sistema normativo mexicano hasta la década de los ochenta*

El nuevo paradigma del proceso nacionalizador, en manos del Constituyente de 1917, se convirtió en una renovada estrategia de política inmobiliaria que pretendió una administración eficaz de los bienes expropiados al clero a la vez que su observancia cierta en la circunscripción nacional. A partir de entonces, la fracción II del párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Federal fue el común denominador de todas las normas, decretos y leyes que conformaron el segundo periodo del proceso hasta la octava década del siglo XX.

La lectura de este conjunto normativo permite definir cuatro etapas en el conjunto de leyes y disposiciones que se expidieron con el fin de ejecutar el mencionado proyecto: las reformas al Código Penal de 1926; la primera Ley de Nacionalización de Bienes, Reglamentaria de la Fracción II del Artículo 27 Constitucional, expedida en 1935; la segunda Ley de Nacionalización de Bienes, Reglamentaria de la Fracción II del Artículo 27 Constitucional, expedida en 1940 y el Decreto por el que se Reforma la Ley de Nacionalización de Bienes de 1974.

Las reformas al Código Penal para el Distrito y Territorios Federales sobre delitos del fuero común y delitos contra la Federación en materia de culto religioso y disciplina externa, del 14 de junio de 1926, fueron los primeros preceptos que confirmaron el paradigma contenido en el artículo 27 constitucional. De la lectura de los artículos 21 y 22 se desprende que el Ejecutivo pre-

<sup>192</sup> Entre los muchos trabajos que tratan este periodo, destaca la obra de Meyer, J., *La cristiada*, México, 1976, 3 vols.

tendía dotar de eficacia al proceso nacionalizador, prohibiendo, en primer lugar, la simulación:

Las asociaciones religiosas denominadas Iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán, en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieran actualmente por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallen en tal caso. Las personas que oculten los bienes y los capitales a que se refiere este artículo, serán castigadas con la pena de uno a dos años de prisión. Los que sirvan de interpósita persona serán castigados con la misma pena.

Y, a continuación, el legislador hace una referencia necesaria a los templos destinados al culto público: “son propiedad de la nación, representada por el gobierno federal, quien determinará los que deban continuar destinados a su objeto” e impone sanciones más estrictas: “Las personas que destruyan, menoscaben o causen perjuicios a los referidos edificios, serán castigados con la pena de uno a dos años de prisión y quedarán sujetos a la responsabilidad civil en que incurran”.<sup>193</sup>

Nueve años más tarde se expidió la primera Ley de Nacionalización de Bienes, Reglamentaria de la Fracción II del Artículo 27 Constitucional, publicada el 31 de agosto de 1935, bajo la presidencia de Manuel Ávila Camacho. Fue ésta una sólida base que aseguró la prosecución de la incorporación de los bienes eclesiásticos al patrimonio nacional y dio garantías a los propietarios que actuasen conforme a derecho.

<sup>193</sup> Ley que Reforma el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales sobre Delitos del Fuero Común y sobre Delitos contra la Federación en Materia de Culto Religioso y Disciplina Externa, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de julio de 1926.

En los años sucesivos, la insistencia en regular lo ya regulado por parte de los diversos gobiernos de la Revolución mexicana evidencia que los compendios legislativos sancionados, conforme al espíritu antirreligioso del paradigma constitucional de 1917, no fueron implementados, y en México comenzó a vivirse la era de la no aplicación.

El proceso de nacionalización comenzó a padecer parálisis de aplicación y se volvió lento e inconcluso al enfrentarse a una política simuladora que lo bloqueó. Los bienes nacionales ingresaron en el patrimonio federal con cuenta gotas y la ausencia de datos no permiten precisar cuántos fueron incluidos, cuántos vendidos y cuántos titulados.

La mencionada política simuladora alude a lo que se ha venido denominando *modus vivendi*, en la historiografía mexicana, para designar sutilmente la significada relación entre la Iglesia católica y Estado a partir de 1929.

Originalmente se designó así a los acuerdos no escritos establecidos por el Estado y la Iglesia en México en 1929. Pío XI se refirió en su encíclica *Acerba animi*, del 1o. octubre de 1932, a la actitud del gobierno mexicano *contraria al espíritu* en el cual el *modus vivendi* había sido establecido.<sup>194</sup> En esencia, los “arreglos” acordaron la reapertura de los templos a cambio de una aplicación flexible de las leyes anticlericales.

La carta pastoral del obispo Leopoldo Ruiz Flores, del 26 de junio de 1929, ofrecía una explicación del acuerdo obtenido con el presidente Portes Gil, anunciando la reanudación de los cultos y el sometimiento al Estado:

Careciendo la Iglesia de México de personalidad jurídica, y por tanto de los derechos que de ella emanan, no le quedaba sino aceptar un reconocimiento oficial de su existencia de hecho y de la indispensable libertad para su vida social. Y esto se ha conseguido en tales términos, que han venido a salvar los principios y

<sup>194</sup> Véase *L'Observatore Romano*, 1o. de octubre de 1932, p. 7.

a permitir la reanudación de los cultos. Queda a los prelados, sacerdotes y fieles, expedito el derecho oficialmente reconocido en las declaraciones presidenciales, de pedir sin la necesidad de formar ningún partido, las reformas de la ley en el sentido de las peticiones presentadas anteriormente a las cámaras. La solución definitiva se conseguirá sin duda alguna, pero sin apresuramientos indebidos, porque los males de un siglo no se han de curar en un día... Sinceramente pedimos que nadie tache a la Iglesia de mezclarse indebidamente en política por las peticiones indispensables de la misma para conseguir la solución definitiva que todos anhelamos, pues repetiremos lo que tantas veces hemos dicho, no es el ánimo de la Iglesia poner ni quitar gobiernos, ni declararse a favor de ningún candidato político, sino más bien el de robustecer el principio de autoridad y aceptar de grado la libertad que necesita de manos de cualquier gobierno.<sup>195</sup>

En la práctica, el *modus vivendi* no llegó a concretarse durante esos años, por la aplicación estricta que las legislaturas locales realizaron de los preceptos constitucionales en lo relativo a número de sacerdotes por entidad federativa, culto externo, propiedad eclesiástica y educación.<sup>196</sup> No fue sino hasta finales de la década de 1930 cuando, oficiosamente, se establecieron las bases de un acuerdo informal entre la Iglesia y el Estado que permaneció vigente con sus características iniciales hasta los primeros años de la década de los cincuenta.<sup>197</sup>

La documentación de la época y las posturas confrontadas de los actores sociales contemporáneos no facilitan una visión equilibrada del periodo en cuestión. Si bien, lo que de hecho estaba su-

<sup>195</sup> Véase “Carta Pastoral”, *El Universal*, 26 de junio de 1929.

<sup>196</sup> “Carta que el Episcopado Mexicano dirige a los Venerables Episcopados de los Estados Unidos, Inglaterra, España, Centro y Sudamérica, Antillas y Filipinas”, *Christus*, año 1, núm. 4, marzo de 1936, p. 203.

<sup>197</sup> Blancarte, R., *Historia de la Iglesia católica en México, 1929-1982*, México, 1992, pp. 29-62.

cediendo en aquel periodo era un conflicto global entre las dos únicas instituciones que tenían poder y representatividad en todo el país: el Estado y la Iglesia. La Guerra Cristera representó el punto culminante de la oposición armada, pero no dio por finalizada la disputa entre ambas; ni tampoco la legislación restrictiva expedida fue suficiente para imponer silencio a la Iglesia católica.

En este sentido México fue una excepción notable en el siglo XX. Los sucesivos gobiernos del Partido Revolucionario Institucional desconocieron la existencia legal de las Iglesias, suprimieron los derechos políticos del clero y mantuvieron una legislación severamente restrictiva en cuanto a las libertades religiosas.

La explicación puede hallarse en la construcción jurídica de los diversos regímenes de la Revolución mexicana. De hecho, las restricciones jurídicas impuestas a la Iglesia —no la práctica que le siguió— se acercaron mucho más al razonamiento marxista que a las tesis liberales emanadas de las revoluciones burguesas europeas del siglo XIX. Los liberales decimonónicos entendían que la libertad de religión se alcanzaba en el seno de un Estado secularizado. En el caso mexicano, las leyes anticlericales y en ciertos periodos la acción gubernamental no se limitó a establecer un Estado secularizado, donde la separación Estado-asociaciones religiosas fuese una garantía de neutralidad, sino que, en ciertos casos, se pretendió su desaparición de la sociedad.

Ésta fue en buena medida la situación paradójica del Estado mexicano durante buena parte del siglo XX. Mantenía una legislación antirreligiosa, en principio afín a una serie de postulados liberales, aunque, en muchos casos, sus propuestas se aproximaban más a tesis filosóficas marxistas.

En 1934, como resultado del ascenso al poder del régimen populista, encabezado por el general Lázaro Cárdenas, se modificó el artículo 3o. constitucional, en sintonía con una concepción laicista, generalizada, a favor de la “educación socialista”. El precepto mencionado apuntaba:

La educación que imparte el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social. —Más adelante añadía— Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación... de acuerdo, en todo caso, con las siguientes normas... deberán ajustarse, sin excepción alguna a lo preceptuado en el párrafo inicial.<sup>198</sup>

En mi opinión este nuevo rumbo explica por qué el 31 de diciembre de 1940 se expidió una segunda Ley de Nacionalización de Bienes exceptuando de la nacionalización los establecimientos educativos que hubieran obtenido previamente la autorización expresa del Poder Público y las instituciones de beneficencia privada sometidas a la vigilancia estatal. Sin embargo, no hubo enmiendas al capítulo de nacionalización de los bienes del clero. En consecuencia, los artículos que regularon la cuestión de bienes de origen religioso quedaron idénticos. La estrategia nacionalizadora seguía siendo la misma: reducir al máximo todos y cada uno de los bienes vinculados directa o indirectamente con el culto público:

*Artículo 1o.* Son bienes propiedad de la nación representada por el gobierno federal:

I. Los templos que estén destinados al culto público y los que, a partir del 1o. de mayo de 1917, lo hayan estado alguna vez, así como los que en lo sucesivo se erijan con ese objeto.

II. Los obispos, casas curales y seminarios; los asilos o colegios de asociaciones, corporaciones o instituciones religiosas; los conventos y cualquier otro edificio que hubiere sido construido o

<sup>198</sup> Sobre política religiosa del presidente Cárdenas, véase González, L., *Historia de la Revolución mexicana; periodo 1934-1940. Los días del presidente Cárdenas*, México, 1981, t. 15.

destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso.

III. Los bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos que estén poseídos o administrados por asociaciones, corporaciones o instituciones religiosas, sea directamente o a través de interpósitas personas.<sup>199</sup>

Cabe cuestionar si la Ley de Nacionalización de Bienes de 1935 o bien la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional de 1940 clarificaron la forma de administrar los bienes que una vez incorporados, al menos *de iure*, al patrimonio nacional quedaron destinados a la celebración de actos de culto público.

Ninguna de ellas profundizó en la regulación de este tema. En consecuencia, tanto los bienes de origen religioso que por orden de la autoridad estatal habían quedado destinados al culto público, como los bienes que la Iglesia había adquirido con el título de propietaria —especialmente templos—, por mandato de la Ley entre 1873 y 1917, quedaron atrapados en medio de las múltiples reglas nacionalizadoras.

En suma, la Revolución mexicana, con influencias tanto liberales como socialistas, diseñó un modelo propio de política religiosa no exento de contradicciones y, sin duda, fue en el ámbito patrimonial donde éstas fueron más visibles. Las autoridades encargadas de regularizar la propiedad de los bienes que por ley eran propiedad de la nación, tuvieron que acudir a la vía del derecho privado para tratar de reconducir la política inmobiliaria del país.

La donación fue una vía simplificada que obviaba los engorrosos requisitos para hacer funcionar el proceso de nacionalización. Los usuarios encargados de los bienes eclesiásticos, ya fueran templos, anexidades o bienes raíces, en busca de los beneficios que protegían a un bien federal, aceptaban la regularización del inmueble propuesta por las autoridades.

<sup>199</sup> Ley de Nacionalización de Bienes, Reglamentaria de la Fracción II del Artículo 27 Constitucional. Véase *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1940.

Otra fórmula que se utilizó, por los propios ocupantes de los bienes en coordinación con las autoridades responsables, fue la permuta. El procedimiento se iniciaba con la solicitud de intercambio de algún templo o anexo que por sus condiciones no podían permanecer abiertos al culto a cambio de uno nuevo en condiciones adecuadas. Y finalizaba cuando la autoridad pertinente realizaba la calificación oportuna y se intercambiaba la documentación necesaria.

Ambos procedimientos, donación y permuta, culminaban con la titulación a favor de la Federación y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad Federal.

Finalmente, hay que mencionar el Decreto por el que se Reformó la Ley de Nacionalización de Bienes del 28 de diciembre de 1974,<sup>200</sup> última etapa del segundo periodo de nacionalización instaurado en México. Su lectura evidencia que las reformas no modificaron el régimen patrimonial instaurado en 1917, ni en lo relativo al derecho de uso, ni al título de propiedad de los bienes destinados exclusivamente a actos de culto. Una vez más el legislador trató de dinamizar el proceso de nacionalización, con escaso éxito.

<sup>200</sup> Decreto por el que se reforma la Ley de Nacionalización de Bienes Reglamentaria de la Fracción II del Artículo 27 Constitucional. Véase, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1974.