

IX. CONSOLIDACIÓN DE LA NACIONALIZACIÓN

Es evidente que las disposiciones del presidente Juárez de julio de 1859 hayan sido dictadas de manera un tanto apresurada, ya que las mismas circunstancias de la Guerra de Reforma no permitían un trabajo jurídico muy acabado, por ello, una vez concluida la guerra, a principios de 1861, se tenía que volver sobre el asunto con el objeto de aclarar muchas dudas, precisar alcances, reglamentar preceptos, etcétera, particularmente por lo que a bienes eclesiásticos se refería. Para tal fin, el propio presidente Juárez expidió, el 5 de febrero de 1861, la Ley (insistimos, propiamente *decreto*) sobre adjudicaciones, redenciones de capitales, capellanías y otras materias relativas a nacionalización de bienes eclesiásticos.

En primer lugar trataremos el tema de la adjudicación de bienes desamortizados. Ya hemos apuntado la infinidad de problemas que se suscitaron particularmente a partir del golpe de Estado de Comonfort-Zuloaga, respecto a bienes eclesiásticos desamortizados cuyos adjudicatarios se echaron para atrás por circunstancias fácilmente deducibles; por tal motivo, el decreto que analizamos precisa cuáles de tales adjudicaciones seguían siendo válidas (los que no devolvieran la escritura, ni recogieran el certificado de devolución de alcabala, los que lo hicieran en *artículo mortis*, los menores, las solteras, huérfanos o viudas, etcétera) o los que no estuvieran en tales supuestos o no hayan cumplido con las prescripciones de la LD o su reglamento. Igualmente se daba por terminado el plazo concedido a los inquilinos

de bienes eclesiásticos estableciendo LD para adquirir tales bienes.

Luego tenemos el tema en extremo delicado de aquellas ventas que las corporaciones eclesiásticas hicieron sin permiso del gobierno liberal, con el fin de sustraer sus bienes de los efectos de la LD, mismas que el decreto de 5 de febrero de 1861 declaró nulas, considerando diversas hipótesis y reglamentando los efectos jurídicos.

Lo propio podemos decir de todo lo relativo a denuncias, re-denciones de las llamadas capellanías de sangre (o sea una especie de legado en que se establecía una renta en favor de algún clérigo emparentado con el *de cujus*) así como lo que restaba del patrimonio de las comunidades religiosas femeninas, una vez descontado el importe de las dotes y gastos de culto que hacía referencia el artículo 18 del Reglamento de 15 de julio de 1859, disponiendo se fueran fusionando las comunidades de religiosas pertenecientes a la misma regla y tratándose de las comunidades que fueran extinguiéndose se procediese a ocupar sus bienes ya que éstos pasarían a dominio de la nación.

Se disponía proceder de inmediato al remate de los bienes de comunidades eclesiásticas cuya desamortización no estuviera en proceso así como los conventos hasta entonces no vendidos (salvo la excepción consignada en el decreto de 24 de octubre de 1860) y se reconocían todas las cargas legales derivadas de los bienes eclesiásticos recientemente expropiados, anteriores al 17 de diciembre de 1857, fecha de el golpe de Estado de Comonfort-Zuloaga; se revalidaban las cargas que los gobernadores de los estados hubieran impuesto a los bienes nacionalizados hasta la fecha del decreto que comentamos y se les prohibía que a partir de ese momento se crearan nuevos gravámenes.

Finalmente, el gobierno declara en vigor únicamente las disposiciones en materia de desamortización y expropiación de bienes eclesiásticos de 25 de junio de 1856 y circulares relativas, la de 12 y 13 de julio de 1859, la de 14 de octubre de 1860 y

la que ahora comentamos, disponiendo que quedaban derogadas las restantes.

Dice Francisco Pascual García³⁹ que antes de este decreto era un verdadero caos la materia de desamortización y nacionalización de bienes eclesiásticos: “Esta ley vino á ordenar y esclarecer la legislación á este respecto”, añadiendo que fue expedida siendo consultor y consejero de la oficina especial de desamortización y nacionalización don Ignacio Mariscal, por lo cual a él atribuye su autoría.

Después de liquidada la aventura imperial de los conservadores mexicanos, el gobierno del presidente Juárez recommenzó la tarea de llevar a cabo la nacionalización de bienes del clero; para ello, por primera providencia expidió el decreto de 12 de agosto de 1867 mediante el cual se estableció una oficina especial dentro del Ministerio de Hacienda, correspondiente a la sección séptima del mismo, que llevaba por título “Administración de bienes nacionalizados” cuya función era “Entender en todo lo relativo a la administración y desamortización de las fincas, y de cobro, adjudicación y redención de los capitales que administra el Clero”.

Luego vino el decreto del día 19 del mismo mes de agosto que establecía las reglas que se deberían observar para la denuncia y adjudicación de bienes nacionalizados, el cual consistía en tres partes: a) regulaba la denuncia, adjudicación, redención o cobro de los bienes que administró (usó ese verbo, no habló de bienes que tuviera, poseyera o fuera propietario el clero) y que se conservan en el dominio nacional; b) se daba un porcentaje, que variaba del 8% a la tercera parte, a quien denunciara fincas o capitales ocultos, definiendo por tales a aquellas que no se tuviera noticia en ninguna oficina pública o juzgado, incluyendo dependencias públicas del gobierno de Maximiliano, excluyendo conventos y demás edificios públicos; c) establecía

³⁹ *Código de la Reforma ó sea colección de las leyes que afectaron especialmente á los católicos y al Clero, ordenada y anotada*, México, Herrero Hnos., 1903, p. 319.

que la denuncia había de hacerse en las jefaturas de Hacienda en los estados o en el ministerio del ramo en el Distrito Federal, para lo cual se tenía que llevar en un libro de registro correspondiente. Dichos bienes tenían que ser subastados.

Los lineamientos establecidos en el decreto que citamos en el párrafo anterior, en lo tocante a denuncias de bienes ocultos, fueron cambiados por Ley de 10 de diciembre de 1869, en el sentido de que el denunciante los podía adquirir, estableciendo las reglas para proceder en caso de que fueran más de una persona los denunciantes. En esa Ley también se establecían normas para que los censatarios redimieran sus adeudos, que en este caso habían pasado del clero al gobierno.

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

El lector habrá observado una gran precariedad en cuanto al fundamento jurídico de todas las medidas sobre todo de nacionalización de bienes del clero (no tanto de las medidas de desamortización ya que los decretos correspondientes fueron constitucionalizados por el Congreso Constituyente de 1856-1857) y en general por todas las disposiciones que a partir de 1859 expidió el gobierno de don Benito Juárez. En tal orden de ideas el gobierno del presidente Sebastián Lerdo de Tejada promovió la correspondiente reforma constitucional a fin de dar carácter de ley suprema a todos esos principios de la reforma liberal mexicana.

Así fue como el 25 de septiembre de 1873 el presidente Lerdo de Tejada expidió la Ley (así se le denominaba) que reformaba y adicionaba la Constitución Federal de la República, siguiendo una técnica de reforma constitucional similar a la de los Estados Unidos, es decir a través de anexos llamados enmiendas en lugar de la técnica que se siguió después, es decir de ir cambiando o añadiendo el texto de los artículos constitucionales.

Así fue como esta “Ley” añadió a la Constitución el texto contenido en cinco artículos en donde se hablaba de la inde-

pendencia del Estado respecto de la Iglesia (en singular), 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, con la excepción que marcaba el artículo 27 constitucional, es decir los edificios que se destinaban inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones o instituciones, lo que se entendía únicamente los templos, casas parroquiales o palacios episcopales, ya que las órdenes religiosas habían sido extinguidas. Se cambiaba el juramento por la promesa y se prohibían las órdenes monásticas.

El 14 de diciembre de 1874 se expidió la Ley Reglamentaria de las normas constitucionales de 25 de septiembre del año anterior. Ahí, a través de 29 artículos se recogían los principales textos que el gobierno expidió a partir de 1859 y que conocemos generalmente, como hemos venido repitiendo, con el nombre de Leyes de Reforma, por lo cual no volveremos sobre su contenido pues incluso se usaron literalmente las mismas expresiones.

Con esa reforma constitucional prácticamente se consumaba la reforma liberal en México, solamente queremos añadir dos palabras de algunas disposiciones ulteriores, lógicamente menos importantes; nos referimos a la Ley de 8 de noviembre de 1892 que concedía a los tenedores de fincas nacionalizadas el derecho de adquirir la propiedad sobre las mismas, dándoles el término de 30 de junio de 1893 para ejercer tal derecho; lo mismo a los que denunciaron dicha situación se les otorgaba la novena parte de lo que obtuviera el fisco; el Congreso de la Unión, por decreto de 18 de diciembre de 1893 prorrogó el plazo al 31 de diciembre de 1895; luego, nuevamente, por decreto de 17 de diciembre de 1895 se amplió el plazo al 30 de junio de 1897; y, finalmente, por decreto de 24 de mayo de 1897 se amplió al 30 de junio de 1898.

Parece increíble que todavía a finales del siglo XIX, habiendo transcurrido cuarenta años del primer decreto expropiatorio de bienes eclesiásticos no se hubiere cumplimentado ese propósito

del liberalismo mexicano. ¿Falta de voluntad política?, ¿falta de voluntad de la ciudadanía común y corriente?, ¿influencia social de la Iglesia Católica?, o ¿quizá todo ello combinado? Para ello, por Ley de 16 de noviembre de 1900 se decretó la prescripción de derechos y acciones fiscales sobre bienes nacionalizados, los cuales se redujeron a bienes de dominio privado, exceptuándose los que se hallasen en poder de instituciones religiosas; ¿qué representaba ello: conclusión de la Reforma o desistimiento del Estado?

Pensamos que la respuesta está en la Circular expedida por la Secretaría (en esta época se usaban indistintamente los términos “ministerio” y “secretaría”, aunque el título oficial era “secretaría de Estado y del despacho de...” de Hacienda de 15 de julio de 1884 que señalaba:

Permaneciendo aún insoluta una gran parte del valor de las fincas adjudicadas, á causa del extravío que sufrieron en diversas épocas los documentos que representaban el derecho de la hacienda pública á las especies de las redenciones, y siendo ya indispensable poner á cubierto la propiedad raíz nacionalizada de toda ulterior responsabilidad, librándola de los gravámenes á que está afecta, y que causan constantes perturbaciones en el derecho de dominio de que se resiente el órden público; y teniendo en consideración el presidente de la República:

1. Que para terminar la realización del gran principio político de la desamortización y nacionalización de los bienes del clero, en que está vivamente interesada la sociedad en general, es indispensable procurar que el dominio sobre toda clase de bienes, especialmente los raíces, descansen en bases sólidas, de manera que entren en la esfera de las transacciones sin dificultad alguna y puedan ser objeto de toda clase de operaciones de crédito, lo que no se obtendrá respecto de la propiedad desamortizada mientras no se terminen definitivamente las cuestiones derivadas de su redención.

2. Que es un hecho perfectamente esclarecido que se han extraviado de las oficinas de hacienda vales de nacionalización que representan cantidades considerables de dinero efectivo, garantizadas en su mayor parte con hipoteca de las fincas enajenadas, lo que ha

producido dos consecuencias igualmente trascendentales: la primera, que la hacienda pública ha dejado de percibir esos valores que le gítimamente le corresponden; y la segunda, que los deudores no pueden librar sus fincas del gravámen á que están afectas, porque los tenedores no se atreven á presentarlos para su cobro.

3. Que la pérdida de los documentos no implica la de los derechos que representan, pues los primeros solo constituyen medios de prueba que pueden sustituirse ventajosamente para ejercitar y esclarecer los segundos con las escrituras hipotecarias de desamortización que al principio consignaron un censo redimible á voluntad, y despues importaron créditos hipotecarios exigibles en plazos, y para cuya cancelación se previno la intervencion forzosa de los funcionarios fiscales en todas circunstancias.

4. Que el gobierno tiene expedita su acción para cobrar el importe de los pagarés extraviados: 1o. porque éste es parte del precio de las fincas por él enajenadas; 2o. porque no ha transmitido su derecho por algun medio legal, pues esta disposicion no se refiere á los vales de cuya enajenacion hay constancia en las oficinas de hacienda; 3o. porque subsiste la garantía hipotecaria, y permanece viva la inscripcion en el registro público.

5. Que el artículo 36 de la Ley de 5 de febrero de 1861 previene que el cobro de los pagarés se verifique por medio de la facultad económico-coactiva, cuya disposición se generalizó despues á toda clase de adeudos fiscales por la Ley de 11 de diciembre de 1871, en su artículo 1o.

6. Que aun cuando por la primera de las disposiciones citadas se imponen determinadas penas á los deudores morosos, no puede darse este calificativo á los que esperan para verificar el pago la interpelacion del acreedor, que no ha podido verificarse por falta de los pagarés relacionados; y por tal consideración, los poseedores de las fincas actualmente gravadas con esta clase de responsabilidades, no pueden considerarse incurso en las prescripciones penales de la ley de 5 de Febrero de 1861, sino después del requerimiento de pago.

O sea, un claro problema de corrupción que había hecho legalmente imposible concluir el procedimiento expropiatorio, por lo cual el Congreso de la Unión tuvo que tomar las medidas antes aludidas y finalmente decretar el fin de dicho procedimiento.