

VII. LA LEGISLACIÓN LIBERAL SOBRE DESAMORTIZACIÓN

El gran momento de los liberales mexicanos llegó a finales de 1855, con el triunfo de la Revolución de Ayutla,³³ pues aunque, como hemos venido viendo a lo largo de este modesto trabajo, se venían dando una serie de escarceos entre conservadores, liberales moderados y liberales puros, no fue sino hasta entonces cuando el liberalismo puro estaba con suficiente madurez para proponer y sacar adelante su modelo de nación; tarea que asumiría aquella generación surgida de tal revolución que en ese momento se constituía en gobierno y no lo iba a lograr plenamente sino hasta el triunfo de la República en 1867, después de sortear infinidad de calamidades, entre guerras civiles e intervenciones extranjeras, sostenidos por una convicción férrea en las ideas que se profesan y una fe ciega en el derecho como única vía de la convivencia social.

El 4 de octubre de 1855 se constituyó el primer gobierno surgido de la Revolución de Ayutla, el cual sería presidido por el general Juan Álvarez y estaría integrado mayoritariamente por liberales puros como Melchor Ocampo, Benito Juárez, Miguel Lerdo de Tejada, Ponciano Arriaga, Guillermo Prieto e Ignacio Comonfort, este último de tendencia más bien moderada. Pos-

³³ A principios de 1853 dio inicio la dictadura de Antonio López de Santa Anna, quien se valió de la colaboración de los más destacados conservadores mexicanos. La dictadura de Santa Anna fue enfrentada por un grupo de liberales “puros”, agrupados en torno al Plan de Ayutla; estos jóvenes tomaron las armas en lo que se llamó la Revolución de Ayutla, misma que logró derrotar a Santa Anna e iniciar su gran plan de reforma liberal.

teriormente renunció Álvarez a la presidencia y fue sustituido por Comonfort.

La meta de este gobierno sería convocar un Congreso Constituyente, pero previamente avanzaron la reforma con dos decretos: el de 23 de noviembre de 1855, sobre administración de justicia, también llamada Ley Juárez, por ser don Benito su autor, la cual redujo prácticamente a su mínima expresión los fueros militar y eclesiástico, y la de 25 de junio de 1856, es decir Ley de Desamortización, también llamada Ley Lerdo, por haberla redactado don Miguel Lerdo de Tejada.³⁴

Como hemos venido señalando a lo largo de este trabajo, la desamortización es una institución económica, jurídica y política muy propia del liberalismo decimonónico, que pretendía cumplir dos objetivos esenciales de dicha corriente: estimular la actividad económica de la burguesía y lograr la tan mencionada secularización de la sociedad.

En efecto, y así lo establecimos al principio de este trabajo, la estructura política y social de la Colonia había prohiado la acumulación de bienes inmuebles en manos de las instituciones corporativas que por su propia naturaleza impedían legalmente que una vez ingresadas en la masa patrimonial de dichas corporaciones, los mismos no podían ser vendidos, hipotecados o en general enajenados, salvo casos excepcionales, es decir, salían del comercio, por lo cual se decía que pasaban a “mano muerta”, o se amortizaban. Parece que durante los tres siglos que duró el periodo colonial en México, se logró amortizar una gran cantidad de bienes raíces.

Ahora bien, aunque el fenómeno de la desamortización se podía dar, y se daba en las personas físicas, a través de los mayorazgos, éstos no representaron un problema grave, aparte de

³⁴ En esta época no había precisión para diferenciar a la “ley” como acto formal del Poder Legislativo de los actos del Ejecutivo propiamente “decretos”, por lo cual decretos del Ejecutivo como el aquí citado tranquilamente se les denominaba “ley”. Como en la historia se les conoce como “leyes”, seguiremos esa costumbre haciendo la salvedad que formalmente no se deberían nombrar así.

que su desamortización o desvinculación, fue muy sencilla —en 1820, todavía cuando México era parte del Imperio Español, en pleno trienio liberal— a través del decreto de 27 de septiembre sobre supresión de toda clase de vinculaciones, y sin efectos traumáticos, ya que el dueño de los bienes vinculados —el titular del mayorazgo— lo seguía siendo de dichos bienes, nada más que a partir de ese momento dejaba de tener los límites a las diversas formas de disposición jurídica del bien vinculado (50% en vida de él y el resto a su sucesor). No olvidemos que toda la legislación española, tanto del bienio liberal como la del trienio, hasta el 27 de septiembre de 1821, siguió estando en vigor en el México independiente, en todo lo que no se opusiera a la naturaleza propia de la joven nación, por disposición del propio Congreso mexicano.

En cambio, fue un problema enorme desamortizar bienes de comunidades civiles y eclesiásticas en México, no sólo por el gran volumen que representaba, sino porque tales corporaciones tenían que despojarse de dichos bienes inmuebles, más aún puesto que se trataba de instituciones muy poderosas en aquel entonces, como las pudieran ser las comunidades religiosas —órdenes, cofradías, congregaciones, etcétera— o civiles —ayuntamientos o comunidades indígenas— a las cuales inicialmente se les iba a permitir quedarse sólo con aquellos bienes indispensables para cumplir con su objetivo social.

O sea la desamortización, la auténtica desamortización, no la simple expropiación de bienes eclesiásticos, es muy compleja, y más compleja llevarla a la vida real, es decir aplicarla correctamente.³⁵

Insistimos: si bien, y por principio, tales medidas desamortizadoras tenían un propósito económico, o sea volver una gran masa patrimonial inmobiliaria al comercio, con efectos de estimulación económica inmediata y trascendental, no dejaba de te-

³⁵ Es común que se confunda la desamortización con la expropiación de bienes eclesiásticos, pues si bien esta última implica la primera, en México eran cosas diferentes, como veremos a continuación.

ner un objetivo estrictamente político o ideológico: lograr la secularización de la sociedad.

Por todo ello, como ya vimos antes, era una verdadera empresa de romanos la que tenían entre manos para alcanzar dicha finalidad secularizadora: quitarle al clero todas estas competencias —empezando por supuesto con la educación— y evidentemente el poder económico, para situar a la Iglesia y su influencia social dentro de las cuatro paredes del templo como se decía entonces, y qué mejor medio para lograr ello que a través de un programa de desamortización de bienes de las comunidades civiles y eclesiásticas no relacionadas estrictamente con el cumplimiento de su objetivo social; por esto decíamos que la desamortización, junto con la finalidad económica, tuvo otra política: coadyuvar con la secularización de la sociedad de la nación recién independizada.

Ya hemos dicho que el 25 de junio de 1856, Ignacio Comonfort, presidente sustituto de la República, con fundamento en lo acordado en el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, expidió el decreto sobre Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, también conocido como la Ley de Desamortización (en lo sucesivo LD), el cual fue ratificado por el Congreso Constituyente en ley de 28 del mismo mes de junio. De igual forma, el presidente Comonfort expidió el Reglamento de la Ley de Desamortización el 30 de junio del mismo año de 1856 (en lo sucesivo RD).

La base de toda la legislación desamortizadora de 1856, estaba en la prohibición de que cualquier corporación civil o eclesiástica tuviera capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, ni tampoco podían retener su usufructo, exceptuándose los edificios destinados directa o inmediatamente a servicio u objeto de la institución (conventos, palacios episcopales y municipales, colegios, hospitales, hospicios, casas de comercio y beneficencia), así como una casa unida a ella que tuviera como propósito la habitación de quien sirve al objeto de la institución, como puede ser el párroco o capellán. También

se comprendían los edificios, ejidos y tierras destinadas a servicios públicos, pertenecientes a los ayuntamientos. Con respecto a las comunidades indígenas, igualmente quedaban comprendidas, pues como señalaba la resolución presidencial de 19 de diciembre de 1856: “Incuestionable es que no debe tolerarse la subsistencia de las comunidades indígenas.”

Sin embargo, las corporaciones sí podían adquirir acciones o deudas pignoratias sobre bienes raíces, cobrar intereses sobre las mismas, pero nunca administrar un inmueble, ni mucho menos adquirirlo, como apuntamos antes. Ahora bien, consecuencia de todo ello es que en ningún caso se podía establecer modalidades a la propiedad surgida de antiguas fincas de corporaciones en virtud de la LD.

En tal virtud —aquí viene el efecto principal de tal Ley— todas las fincas rústicas y urbanas que en el momento de publicar la LD administraran o tuvieran como propietarios dichas corporaciones civiles o eclesiásticas, se adjudicarían a los arrendatarios, por el valor de la renta anual calculada como si fuera el 6% del valor total (por ejemplo si fuera la renta mensual de cien pesos, en un año sería de mil doscientos, que comprendía, según la regla de tres propuestas, veinte mil pesos como precio de la finca). El problema que se suscitó fue el que la publicación de la LD no se hizo al mismo tiempo en toda la República, por lo cual, gracias a ese desfase, se dio lugar a que algunas instituciones tomaran acciones legales —cambiar de titular a sus bienes a través de testafierros— a fin de que no se les aplicara la LD a dichos bienes.

Para efectos de la LD se asimilaba el censo enfiteúatico³⁶ al arrendamiento, equiparando igualmente el canon que se pagaba

36 Dicha institución se define como “El derecho que tenemos de exigir de otro cierto canon o pensión anual en razón de haberle transferido para siempre o para largo tiempo el dominio útil de alguna cosa raíz, reservándonos el directo”. *Cfr.* Escriche, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense, con citas del derecho, notas y adiciones por el licenciado Juan Rodríguez de San Miguel*, edición facsimilar realizada por María del Refugio González, México, UNAM, 1993, p. 106.

por la enfiteusis con la renta anual del arrendamiento, con el fin de fijar el precio de la finca. En caso de no existir una contraprestación líquida, a cambio de permitir el uso y disfrute del bien (o sea, que la contraprestación fuese una cosa o un servicio personal, no valorizado con anterioridad), se debería valorar tal contraprestación a fin de establecer el precio de la finca, para lo cual se procedería a nombrar peritos por ambas partes, y en caso de discrepancia se recurriría a un tercero en discordia; pero si la corporación no nombrase su perito, lo haría el juez de primera instancia, previa citación judicial a la corporación, así como la autoridad política nombraría, en ese caso, al perito tercero en discordia.

Respecto a los bienes de comunidades indígenas, no estando arrendados (pues este caso de arrendatario tendría prioridad) tendrían que repartirse entre los miembros de la comunidad según disponían circulares de 9 de octubre y 19 de diciembre de 1856, para lo cual se les daba un plazo de tres meses a partir de ese momento, de la misma forma se tenía que proceder con los excedentes de los fundos legales de los municipios, repartiéndolos entre los vecinos. Los capitales no eran susceptibles de ser desamortizados.

El RD autorizó que en caso de que las fincas no estuviesen arrendadas, o el arrendatario directo renunciara a su derecho, las corporaciones podían, dentro de los tres meses siguientes, venderlas voluntariamente (parece que hubo abusos sobre este particular y tuvieron que anular algunas operaciones, dando a los arrendatarios un nuevo plazo de quince días para que renunciaran a su derecho, según dispuso la resolución presidencial de 27 de noviembre de 1856), con autorización gubernamental, de lo contrario se rematarían. También se podía hacer la compraventa voluntaria entre la corporación y el inquilino en los términos y condiciones que libremente estipularan ambas partes, respetando las normas particulares que rigiera la corporación.

Hubo casos de traspasos simulados pues los pseudoadquirentes se comprometían en documentos paralelos a devolver las fin-

cas a las corporaciones, por lo que el Ejecutivo federal tuvo que expedir una circular el 18 de diciembre de 1856, anulando cualquier traspaso que se hiciera al tenor de la LD y estableciendo reserva o promesa de devolver por parte del adquiriente, incluso después de otorgada la escritura correspondiente. También se hacía, en fraude de la ley, venta con hipoteca, de tal suerte que la corporación recibía intereses en vez de rentas, lo cual resultaba una trampa, pues el “comprador” nunca tendría recursos para liquidar su deuda.

De no poder hacerse la adjudicación, ni siquiera en compraventa, se tenía que subastar la finca, los remates tenían que hacerse dentro de los tres meses siguientes a la publicación de LD de la manera siguiente: pasados los tres meses sin producirse dichas adjudicaciones, el inquilino perdía su derecho y lo adquiría el subarrendatario y a falta de éste, quien hiciera la denuncia ante la primera autoridad política del partido (para lo cual tenían que llevar un libro de registro de denuncias), contando tal denunciante con quince días para formalizar la adjudicación a su favor, pues en caso de que no se diera en tal plazo, se sacaría en pública almoneda al mejor postor; ahora bien, en caso de no haber inquilino ni haberse producido el remate dentro de los tres meses señalados, quien denunciare tal situación, de no adquirir el bien, tenía el derecho a cobrar la octava parte del precio del predio que se rematare en pública almoneda, quedando el resto, o sea las siete octavas partes, en favor de la corporación.

Para ser sujeto de la LD el propietario tenía que ser una corporación civil o eclesiástica, femenina o masculina, con una duración perpetua o indefinida. En cuanto al adquirente, si eran varios los arrendatarios o censuatrios, había que diferenciar si se trataba de finca urbana o rural, ya que en el primer caso, si eran varios los arrendatarios, se prefería a quien pagara mayor renta y, en caso de empate, al más antiguo, mientras que en el segundo —finca rural— habiendo varios arrendatarios se adjudicaría a cada uno de ellos la parte que tuviera arrendada.

Si las fincas estuviesen dadas en usufructo, el usufructuario tendría el derecho de adquirirlas, procediendo conforme los criterios de la LD en cuanto a fijar el valor de la finca, así como con la subasta en los mismos términos, en caso de negarse a adquirirla, subsistiría el usufructo según hubiera sido otorgado. Si el usufructuario fuera una corporación, se consolidaría la propiedad en favor del nudo propietario, procediendo igualmente conforme los criterios de la LD.

Si existiera resolución judicial ejecutoriada de desalojo del bien objeto de desamortización, se consideraría no arrendada, de la misma manera eran considerados inquilinos los que hubiesen suscrito formalmente contrato de arrendamiento, aunque no hubiesen entrado en posesión de la cosa.

El objeto de la desamortización eran todas las fincas rústicas y urbanas de las corporaciones antes mencionadas, incluyendo servidumbres, pero exceptuando, como señalamos antes, las destinadas directamente al objeto de la corporación. El que adquiriese una finca de corporación tenía libre disposición de la misma, pudiéndola enajenar libremente en cualquier tiempo (aquí la LD tuvo un dislate al señalar en su artículo 21, que quien de esa forma hubiese adquirido una finca se equipararía a “una propiedad legalmente adquirida”, como si tal forma de adquirir no fuese legal); incluso las podían dividir sin que las corporaciones censualistas y titulares de gravamen pudieran oponerse, ya que lo único que podían hacer en ese caso era exigir se mencionase la parte alícuota de su capital en las diversas fracciones. En cualquier caso que las corporaciones tuviesen hipotecas y créditos sobre las fincas, mientras no entregaran los títulos de ellas no podrían hacerlos efectivos y los nuevos dueños quedarían libres de cualquier responsabilidad futura.

En cuanto a los aspectos económicos, el inquilino adquirente no podía descontar ninguna cantidad a título de guantes, traspaso o mejoras, sólo que la corporación lo hubiese mencionado por escrito antes de publicarse la LD (parece que hubo abusos sobre este particular, por lo cual se autorizó por resolución presidencial

de 3 de diciembre de 1856 impugnar la validez de dichos documentos por la vía judicial) si el inquilino tuviese rentas debidas, no podía formalizar la adjudicación sin cubrir el adeudo, pues de lo contrario se constituiría una hipoteca en favor de la corporación, constando en la misma escritura de adjudicación, por la cantidad debida de rentas atrasadas, misma que no causaría intereses; por otro lado, si se adjudicaba al denunciante, éste estaría obligado a presentar el último recibo de pago, pues de otra forma también se constituiría en una hipoteca, en cuyo caso tal denunciante podría repetir contra el arrendatario; en caso de remate no existiría tal obligación. En este tipo de hipotecas, el bien nunca podía regresar lógicamente a la corporación de donde salió, sólo podía pedir el remate en pública almoneda del bien en cuestión, en caso de que no se pagara lo debido y garantizado por la hipoteca.

En cualquiera de esas formas de adquirir el bien, se podía establecer el pago a plazos: mensuales, tratándose de fincas urbanas; semestrales, tratándose de fincas rústicas, teniendo tal crédito el lugar en la prelación que conforme a deudor correspondiese. Por supuesto que en este caso las corporaciones podían cobrar réditos, en caso de remate el adquirente debería dar fiador de esos réditos y en los otros dos casos, si no pagare los intereses en seis meses tratándose de fincas urbanas, y doce, en fincas rústicas, previa citación judicial, el nuevo propietario debería dar fiador.

Existía evidentemente una reconducción tácita respecto al inquilino no adquirente, aunque si el alquiler no tuviera término, se entendería de tres años, lo mismo sucedía tratándose de subarrendamientos. En todo caso se podía pedir la desocupación del bien arrendado por las causas legalmente señaladas.

Como señalamos antes, todas las adjudicaciones o remates deberían constar en escritura pública, sin que las mismas pudieran ser impugnadas mediante cualquier contradocumento. Los escribanos que tirasen tales escrituras tenían la obligación de notificarlo a la autoridad hacendaria federal. En caso de que las cor-

poraciones se negasen a firmar tales escrituras a través de su representante legal, que por lo demás sería una actitud muy lógica, en su lugar, después de citársele judicialmente o por edictos, al representante de la corporación sin que compareciere, la firmaría en su lugar la misma autoridad política o el juez de primera instancia.

Todos los litigios que se suscitasen por el cumplimiento de la LD se sustanciarían en juicios verbales ante el juez de primera instancia que correspondiese, no admitiéndose más recursos sobre sus fallos que los de responsabilidad. Sin embargo, dichos juicios verbales sólo podrían versar sobre alguna declaración previa a la adjudicación o al remate, nunca después de éstas, y siempre exclusivamente sobre cuestiones relevantes a la desamortización del bien.

Todas las operaciones translativas de dominio previstas en la LD causaban un impuesto de alcabala correspondiente al 5% sobre el valor de la transacción, quedando dicho tributo a cargo del comprador, lo mismo que todos los demás gastos de remate o adjudicación. Los predios cuyo valor fuera inferior a doscientos pesos no pagaban alcabala, es más, en ese caso la adjudicación no tenía que constar en escritura pública sino en contrato privado autorizado por la autoridad política, según la resolución presidencial de 9 de octubre de 1856. Del producto de esa alcabala se debería separar un millón de pesos, destinados a la capitalización de retiros, montepíos, pensiones civiles y militares, así como a pago de salarios de empleados civiles y militares.