

LEGISLACIÓN Y POLÍTICA AGRARIA DE LA REFORMA Y DEL SEGUNDO IMPERIO

Rosa Isabel ESTRADA MARTÍNEZ

SUMARIO: *Introducción; 1. Ley de desamortización. 1. Ley de desamortización. 1.1 Una medida preliminar. 1.2 Ley de desamortización. 1.3 Efectos de ley de desamortización. 2. La Constitución de 1875. 3. Ley de Nacionalización de los bienes del Clero del 12 de julio de 1859. 4. La política agraria del segundo Imperio.*

En suma, la Reforma en lo que respecta a la propiedad, hizo una obra incompleta y gravemente defectuosa: aun así fue una obra benéfica, porque poniendo en circulación toda la propiedad eclesiástica, una parte de la municipalidad, y otra parte de la comunal indígena,* formó una nueva clase de intereses que fue de los *criollos nuevos* o *criollos liberales*, y ayudó a formar con los mestizos que ya eran la clase preponderante, una nueva clase de intereses también.

Andrés Molina Enríquez

Introducción

La cultura política y económica fundamental de la sociedad mexicana, al triunfo de la Revolución de Ayutla, no había cambiado mucho con relación a la de los primeros años de la independencia, e incluso a las prevalecientes en el periodo colonial. “Hablar de la sociedad mexicana de 1855, es en muchos aspectos hablar todavía de la sociedad de los últimos años del periodo colonial”.¹ El clima de inestabilidad política de los primeros años seguía reinando, como dice Bulnes:

Desde la consumación de la independencia hasta 1882, todos los presidentes de México con excepción del general Santa Anna, fueron

* A pesar de que en dicha ley se preveía la división de las tierras comunales; al no darse ningún derecho preferente o exclusivo a favor de los miembros de las comunidades, las tierras de éstos quedaron a disposición de los denunciantes.

¹ López Cámara Francisco, *La estructura económica y social de México en la época de la Reforma*. Edit. Siglo XXI, México, 1978.

magníficamente probos y magníficamente infelices. No podían desagradar al clero, porque les compraba el ejército o movía las conciencias de los generales religiosos para que contra él moviesen sus sables, no podían corregir a los comerciantes contrabandistas, porque inmediatamente se sublevaban las guarniciones de Veracruz, Guadalajara, Mazatlán, y la región de Tepic; no podían suspender los pagos a los agiotistas, que ni huesos dejaban para que los royera el ejército, sin que se pronuciase la Ciudadela... no podían tocar ligeramente al más virulento agitador sedicioso, porque eran acusados ante el Congreso de destituir las libertades públicas y violar los cimientos de la nación; no podían encausar a un juez venal, porque toda la abogacía fulminante se les arrojaba encima; no podían poner contribuciones a los propietarios de casas y haciendas, sin que el ejército defeccionara en defensa de la inviolabilidad de la propiedad privada.²

El triunfo de los liberales no significó, de ninguna manera, el sometimiento de los conservadores; menos aún su conformidad. Al contrario; los conservadores no perdían la esperanza de arrebatar el poder a los liberales, y para ello no tenían empacho en establecer todo tipo de alianzas en cualquier grupo o facción que, por sentirse agraviado por la presencia de los liberales en el poder, estuviere interesado en su caída. El principal, más poderoso y persistente aliado de los conservadores fue el clero. Los conservadores en su lucha contra los liberales fueron financiados por el clero; los grandes recursos de éste, fueron puestos a disposición de aquéllos, a sabiendas de que su triunfo significaba el mantenimiento de los fueros, derechos y propiedades de la Iglesia. En cambio, el triunfo de los liberales traía consigo una fuerte campaña en contra del clero, la cual consistía precisamente en la supresión de sus privilegios y, sobre todo, en la afectación de sus inmensas propiedades, en las que estaba basado su gran poderío económico.

Los liberales estaban ciertos de que no podrían establecer un verdadero gobierno civil, capaz de aglutinar las diversas fuerzas políticas e iniciar un desarrollo económico, mientras el clero siguiera teniendo el control político e ideológico de la población y, ante todo, mientras fuera el principal propietario. De ahí que los liberales se propusieran como objetivo fundamental arrebatarle ese poder político y económico al clero. Si se lograba lo primero, dicho control político pasaría al Estado; si se lograba lo segundo, las propiedades de la Iglesia pasarían al poder de particulares que las harían producir. Desde luego, el logro de este objetivo, aunque saludable, no era tarea fácil. Los liberales tenían para ello que luchar no solamente contra el clero, sino también contra sus aliados, y a veces contra la población misma. El clero no sólo fomentaba la lucha entre conservadores y liberales; sino que,

² Bulnes, Francisco, *El verdadero Díaz y la Revolución*. Edit. Nacional, México. 1972, p. 15.

valiéndose de la gran influencia que tenía sobre la población en general, propiciaba levantamientos en contra del gobierno, disfrazados de movimientos populares, que aumentaban el clima de inestabilidad y descontento.

Por otra parte, los liberales además de luchar contra sus adversarios tenían que vérselas con un precario presupuesto público, que muchas veces no era suficiente para cubrir las más elementales necesidades del Gobierno. Tan era así, que los gobiernos caían unas veces por la acción de sus adversarios, pero otras por la imposibilidad de subsistir con tales recursos.

La agricultura, que era la actividad económica más importante, seguía siendo predominantemente de autosubsistencia; los métodos de explotación eran sumamente rudimentarios en las grandes haciendas, pero sobre todo en las pequeñas propiedades. A este respecto nos dice López Cámara:

De hecho, si la producción agrícola en las haciendas era en extremo atrasada, la situación en los ranchos o pequeñas granjas apenas se co'ocaba por encima de las etapas más primitivas de la gricultura, desprovistas de capitales, de conocimientos técnicos, de mercados regulares y accesibles, ahogadas por las deudas a la iglesia, estos modestos rancheros y granjeros sólo cultivaban la tierra para satisfacer sus propias necesidades. . . y las del clero, acreedor implacable y voraz perceptor de ofrendas religiosas.³

La precaria situación en que se encontraba la agricultura se debía, en gran medida, al sistema de tenencia de la tierra imperante. La mejor y mayor parte de las tierras laborables se hallaban en poder de grandes latifundistas y, sobre todo, del clero; el resto de ellas se encontraba repartido entre las comunidades indígenas y entre los escasos pequeños propietarios, huelga decir que la situación de estos dos últimos era en extremo desventajosa con relación a los primeros, quienes constantemente los acosaban: unas veces los latifundistas invadían sus tierras; otras, la Iglesia pagándose con las tierras de los particulares o de las comunidades las deudas que éstos tenían con ella.

A pesar de que existían grandes latifundios en propiedad de particulares, la Iglesia era, sin lugar a dudas, el más poderoso propietario. Sin embargo, la Iglesia no explotaba directamente sus tierras, sino que las daba en arrendamiento a particulares, a cambio de una renta periódica. De ahí pues, que el clero respecto a sus bienes no fuera un empresario agrícola, sino más bien un "rentista". La renta que la Iglesia captaba no la reinvertía en sus tierras con el objeto de mejorar los sistemas de cultivo, semillas, etcétera, pues esto quedaba a cuenta y riesgo del arrendamiento. Dicha renta pasaba a aumentar los tesoros de

³ López Cámara, *op. cit.*

la Iglesia o era prestada a particulares a cambio de un atractivo interés. Desde luego, esta situación era perjudicial para el desarrollo de la economía agrícola, pues el escaso excedente que ésta producía no era reinvertido en la agricultura, sino que iba a parar a manos estériles que no lo hacían producir, o a otros sectores de la economía, en detrimento del sector que lo había producido. A esto había que agregar además el hecho de que la Iglesia mantenía grandes extensiones de tierra sin cultivar, por no encontrar, a decir de la Iglesia, arrendatarios "fiabiles" a quienes confiar esas tierras, lo cual agravaba la escasa productividad agrícola.

Desde los primeros años de la independencia se había advertido el peligro y la perturbación que el poder del clero representaba para la consolidación de un gobierno estable, no es sino a partir del triunfo de la Revolución de Ayutla cuando el ataque a la Iglesia se hace más sistemático, hasta el grado de llegar a conformar el punto más importante de la política liberal. La forma más eficaz de debilitar el poderío del clero fue precisamente desamortizando sus bienes y nacionalizándolos después. Pero además de estas medidas económicas se dictaron otras que tenían como objetivo arrebatarle el control político e ideológico que tenía sobre la población.

I. Ley de desamortización

1. Ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y religiosas de 25 de junio de 1856. Reglamentos y circulares.

1.1. Una medida preliminar

La ley de desamortización tiene su antecedente inmediato en la disposición emitida por Ignacio Comonfort el 31 de marzo de 1856, que ordenó la intervención de los bienes eclesiásticos de la Diócesis de Puebla, lo que originó una sublevación encabezada por el cura Francisco Ortega y García, en la que se deconocía al gobierno emanado de la Revolución de Ayutla y se proclamaban las bases orgánicas adoptadas en 1836. En vista de la gravedad de este acontecimiento, Comonfort tomó el mando de las tropas federales y sometió a los sublevados el 26 de marzo y, pocos días después, basándose en las facultades que el Plan de Ayutla le otorgaba, ordenó la intervención de los bienes de la Diócesis poblana.⁴

En los considerandos de esta disposición se señalaba:

Que el primer deber del gobierno es evitar a toda costa que la nación vuelva a sufrir los estragos de la guerra civil;

⁴ "Leyes de Reforma", Edit. Empresas Editoriales, S. A. Colección *El Liberalismo Mexicano en Pensamiento y Acción*, 2a. Ed., México, 1955. p. 12.

Que a la que acaba de terminar y ha causado a la República tantas calamidades se ha pretendido darle el carácter de una guerra religiosa;

Que la opinión pública acusa al clero de Puebla de haber fomentado esa guerra por cuantos medios han estado a su alcance;

Que hay datos para creer que una parte considerable de los bienes eclesiásticos se ha invertido en fomentar su sublevación;

Considerando, igualmente, que cuando se dejen extraviar por un espíritu de sedición las clases de la sociedad que ejercen en ellos, por sus riquezas, una grande influencia, no se les puede reprimir sino por medidas de alta política, pues de no ser así, ellos eludirían todo juicio y se sobrepondrían a toda autoridad;

Considerando, en fin, que para consolidar la paz y el orden públicos es necesario hacer conocer a dichas clases que hay un gobierno justo y enérgico, al que deben sumisión, respeto y obediencia.⁵

Debido a que esta disposición era una respuesta a un acontecimiento político concreto, los argumentos dados en los considerandos son todos de tipo político; en ninguno de ellos se argumentan cuestiones económicas para tomar tal medida, como sí sucedió con la ley de 25 de junio. En el caso de Puebla se trata, al igual que las medidas tomadas anteriormente, de disposiciones aisladas que no integran aún una política general.

La afectación de los bienes de la Diócesis de Puebla, produjo una gran reacción en diversos sectores de la sociedad adictos al clero y sobre todo del clero mismo. Es famosa la polémica entre el obispo Antonio Labastida y Dávalos y don Ezequiel Montes, ministro de Justicia del gobierno de Comonfort, en la cual el primero defendía el derecho de propiedad de la Iglesia, argumentando la calidad soberana e independiente de la misma y no sólo eso, sino que dada esa soberanía tenía además del derecho de propiedad, la facultad de dictar las reglas para su ejercicio, ya para la recaudación, ya para la inversión.⁶

A estas reglas deben sujetarse los obispos y todos los clérigos y no pueden quebrantarlas ni sujetarse a otras dadas por otros poderes sin nociones acreedoras a las sanciones establecidas por el poder eclesiástico. (...) si el gobierno por razones extraordinarias u otros motivos de conveniencia pública o de alta política, necesita de algunos bienes de la iglesia, impétrese la autoridad pontificia, y de este modo se conseguirá todo sin lastimar los principios y disputar a los obispos la facultad de disponer de sus fondos conforme a las reglas de su constitución, cuya guarda les está encomendada.⁷

⁵ *Ibid.*, pp. 12-13.

⁶ "Leyes de Reforma", *op. cit.*, p. 14.

⁷ *Ibid.*

A lo cual don Ezequiel Montes contestó:

Triste sería la condición del supremo gobierno si careciera de facultades amplias y expeditas para refrenar los excesos de los particulares y corporaciones que abusan de su poder o de sus bienes para transformar impúnemente la tranquilidad de la nación... Mal podrían los jefes de los Estados cumplir con las estrechas obligaciones que les impone el alto puesto que ocupan; sería ilusoria la potestad de los príncipes de las naciones.⁸

1.2. Ley de desamortización

En virtud de tales acontecimientos y para evitar que el clero siguiera promoviendo rebeliones en contra del gobierno, éste se decidió a tomar medidas más drásticas en contra del clero. Así fue como dictó la "ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles y eclesiásticas".

Se dice que a pesar de que la ley iba dirigida contra los bienes de la Iglesia, el gobierno quiso disfrazar esta situación haciendo aparecer la medida como una disposición general, aplicable a todos los bienes pertenecientes tanto a corporaciones civiles como eclesiásticas; y con esto quedaron incluidas las propiedades de las comunidades indígenas, lo que trajo como consecuencia el "estrangulamiento de los pueblos" y el despojo de los bienes de dichas comunidades. En este sentido afirma Sergio de la Peña:

Es posible que por la convicción liberal de formar un Estado nacional único sin competencias corporativas, pero también por táctica política, se haya decidido a destruir a todas las corporaciones para evitar la acusación de ser un gobierno antirreligioso. Por la reacción generada es evidente que no se evitó esta acusación y, en cambio, por la rebelión de comunidades campesinas (sobre todo en el centro del país) la porción de los liberales se debilitó.⁹

Sin embargo, cabe otra interpretación: dada la particular concepción liberal acerca de la civilización y el progreso, podría suponerse que los liberales consideraban la existencia de comunidades indígenas como un obstáculo importante para construir la "próspera nación" que ellos ambicionaban. Además, dicha política correspondía perfectamente a los principios básicos del liberalismo, en el sentido de que todos eran iguales ante la ley. Ésta no podía hacer distinciones sin alterar tal principio, por lo tanto, para hacerlo efectivo era necesario establecer

⁸ *Ibidem*.

⁹ Peña, Sergio de la, *La formación del capitalismo en México*, Ed. Siglo XXI, 3a. Ed., México, 1977, p. 126.

una norma general, aplicable a todas las corporaciones, independientemente de la situación particular que ellas guardaran.

Los propósitos perseguidos por esta ley eran los de dar movilidad a los bienes raíces, poner en circulación los bienes de manos muertas, lo que significaba revalorar la tierra, ponerla en el mercado, y esto porque se consideraba la amortización de las tierras como un grave obstáculo para el desarrollo.

El considerando de la ley lo dice muy claramente: "...que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública".¹⁰

Hay que hacer notar que el considerando de esta ley no hace referencia alguna a cuestiones políticas como móviles para dictarla, sino que lo atribuye exclusivamente a razones económicas. Sin embargo, no cabe ninguna duda de que los liberales sabían perfectamente que al quebrantarse el poderío económico del clero se debilitaría su poder político.

El mecanismo señalado por la ley consistía en convertir en propietarios individuales a los arrendatarios de las fincas rústicas y urbanas propiedad de las corporaciones, y a los propietarios de la misma en acreedores hipotecarios, a través del pago de una cantidad calculada a partir del monto de la renta que consideraría equivalente a su capitalización al 6% anual. Dice así el artículo respectivo:

Art. 1o. Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la república, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual.¹¹

La misma suerte corrían los bienes dados en enfiteusis por dichas corporaciones a particulares, capitalizando el canon que pagasen éstas al seis por ciento anual, para determinar el valor del predio (Art. 2o.).

De esta manera, para que el particular cambiara su calidad de arrendatario a la de propietario de estos bienes, debería pagar a la corporación correspondiente el valor predial del bien raíz respectivo. Este valor se fijaba a partir del monto de la renta y se consideraría equivalente su capitalización al 6% anual. De tal suerte, según cálculos de Sergio de la Peña, la renta multiplicada por 16.7 determinaría el capital por amortizar. Éste, a su vez, se habría de cubrir mediante aportaciones anuales de igual monto al de la renta original y así se liquidaría en cerca de 17 años el adeudo hipotecario.¹²

¹⁰ Favilla, Manuel, *Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493-1940)*, México, 1941, p. 103.

¹¹ *Ibid.*

¹² Peña, Sergio de la, *op. cit.*, p. 127.

A este respecto, Molina Enríquez en su libro *Los Grandes Problemas Nacionales* transcribe y se adhiere a la crítica hecha por Melchor Ocampo, en el sentido de que es más gravoso para el nuevo propietario pagar una cuota por concepto de rédito a la que anteriormente pagaba por concepto de renta. “El antiguo arrendatario por sólo llamarse propietario, tenía que pagar a más de las doce mensualidades de sus primitivas rentas, todo lo que tenía que gastar para la reparación y conservación de la finca, reparación y conservación que antes era a cargo de la mano muerta”.¹³

Los adquirentes debían además pagar el 5% sobre el valor de la propiedad, por concepto de impuesto (alcabala dice la ley), por el acto de traslación de dominio. El pago de la alcabala debería hacerse en la forma siguiente:

Una mitad en numerario y la otra en bonos consolidados de la deuda interior, por las adjudicaciones que se verifiquen dentro del primer mes; dos terceras partes en numerario y una tercera en bonos por los que se hagan en el segundo y sólo una cuarta parte en bonos y tres cuartas partes en numerario por los que se practiquen dentro del tercero. Después de cumplidos los tres meses toda la alcabala se pagará en numerario. (Artículo 32.)

La imposición de esta alcabala es considerada como otra de las razones que llevaron al gobierno a emitir esta ley, pues con los recursos obtenidos por este concepto se buscaba aliviar las deterioradas finanzas públicas del país. A este respecto Molina Enríquez cita la crítica de Ocampo a esta alcabala, en la que considera un error que dicho impuesto grave al capital, y no como sería lo correcto, a la renta, pues es un axioma de la economía política —nos dice— que impuesto que grava el capital hace que el fisco absorba algo que es indebido, porque al hacerse la traslación de un bien no se produce un nuevo valor. Por lo tanto, en este caso se está gravando sobre el capital que se transfiere. De esta manera podría llegarse al absurdo de que si en un día un mismo bien se trasladase a 19 titulares, en las 19 operaciones de traslación se habría absorbido el 95%, y para el vigésimo a quien quisiere venderse o trasladarse la misma finca, “ya no podría dársele en esta última operación más que el título, porque el cinco único que restaba de los primitivos cien, debía también ser absorbido por el fisco”.¹⁴

Independientemente de que las críticas hechas a estos gravámenes sean del todo acertadas (ya que es difícil aceptar que no le trajera beneficios al arrendatario, superiores a las cargas impuestas a su nueva condición), es cierto que el mecanismo establecido por la ley suponía cierta solvencia del adquirente para que pudiera cumplir con estas

¹³ Molina Enríquez Andrés, *Los Grandes Problemas Nacionales*, p. 27.

¹⁴ *Ibid*, p. 74.

cargas, cuestión bastante difícil si consideramos que los arrendatarios, o quienes tenían en censo enfiteútico los bienes de estas corporaciones (generalmente eclesiásticas), eran generalmente personas de escasos recursos, y que los arrendaban —en el caso de las fincas rústicas— para trabajarlas y obtener apenas lo indispensable para vivir y cubrir la renta.

Con relación a los inquilinos de fincas urbanas propiedad de la Iglesia, la presión moral que ésta ejercía sobre aquellos los inhibió de convertirse en propietarios de dichos bienes, o en algunos casos eran tan pobres que tampoco podían soportar las cargas, a las cuales había que agregar, además, los gastos de traslación de dominio que también corrían a cargo del adjudicatario.

Si los arrendatarios no hicieron uso del derecho de adjudicación que esta ley les daba, en un término de tres meses, el bien podría ser adjudicado al subarrendatario o a cualquier otra persona que presentase la denuncia del bien ante la primera autoridad política, quien haría la formalización de la adjudicación dentro de los 15 días posteriores a la denuncia; en caso contrario, o faltando ésta, se procedería al remate adjudicándose el bien al mejor postor. (Artículo 10.)

El mecanismo de la denuncia fue el más recurrido; primero, porque habían muchos particulares que sí tenían los medios económicos para soportar las cargas impuestas por la ley y, segundo, porque debido a su situación económica estos denunciantes tenían más posibilidad de salvarse de la “ira divina” y de la excomunión, mediante el pago de “contentas”, mecanismo que consistía en el pago de ciertas cantidades de dinero por parte de los adjudicatarios a la Iglesia, con lo cual quedaba olvidada la ofensa conferida a ésta.¹⁵

Tratándose de bienes no arrendados, propiedad de las corporaciones, la ley disponía que en caso de que éstas no promovieran el remate de dichos bienes dentro del término de 3 meses, “si hubiere denunciante de ellos, se le aplicará la octava parte del precio, que para el efecto deberá exhibir de contado aquel en quien finque el remate; quedando el resto a favor de la corporación. (Artículo 11.)

Las corporaciones se hallaban imposibilitadas para exigir la restitución del bien adjudicado a un particular, en caso de que éste no cumpliera con sus obligaciones de deudor hipotecario, ya que la ley prohibía que estos bienes volvieran al poder de las corporaciones civiles o eclesiásticas. Éstas “sólo podían pedir el remate en almoneda al mejor postor, sin perjuicio de sus derechos personales contra el deudor” (Artículo 14). Esta disposición es la que de alguna manera garantizaba un mínimo de eficacia en cuanto a los objetivos perseguidos por la ley, pues al negarle el derecho de reivindicación y de adquisición a las corporaciones, dichas propiedades tendrían necesariamente que ser adjudicadas a particulares.

¹⁵ Méndieta y Núñez, *op. cit.*, p. 122.

La prohibición a las corporaciones para adquirir y poseer bienes raíces no implicaba su exclusión de la actividad económica: se trataba de que esos bienes no estuviesen inactivos. Prueba de ello es que, si bien no podían tener en propiedad bienes raíces, sí podían invertir su capital en propiedades particulares, o participar como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles “sin poder por esto adquirir para sí ni administrar ninguna propiedad raíz” (Artículo 26). La economía del país necesitaba para su desarrollo de la inversión de capital. No darle destino al capital de las corporaciones significaba estancarlo, lo cual era económicamente muy perjudicial, sobre todo si consideramos los cuantiosos capitales atesorados por la Iglesia.

El derecho a que daba lugar esta ley a los adquirentes era un derecho pleno, pues podían disponer de los bienes adquiridos “como de una propiedad legalmente adquirida”, reservándose únicamente a las corporaciones los derechos que corresponden a los censualistas por el capital y réditos (Artículo 21). El pleno derecho que gozaban los nuevos propietarios se corroboraba con la disposición del Artículo 22, que facultaba a los adquirentes de fincas rústicas para dividir las a efecto de poder enajenarlas a diversas personas, a lo cual no podrían oponerse las corporaciones o censualistas. Únicamente tendrían derecho a que “se distribuya el reconocimiento del capital sobre las fracciones en proporción de su valor de modo que quede asegurada la suma que antes reconocía toda la finca”.

De la aplicación de esta ley quedaban exentos los bienes destinados inmediata y directamente a la realización de los fines de las corporaciones, así como también de las propiedades de los ayuntamientos, los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenecieran (Artículo 8).

1.3. *Efectos de la ley de desamortización*

La aplicación de la ley de desamortización y sus respectivas circulares produjeron importantes efectos en el régimen de la propiedad, ya que a partir de su expedición se efectuó un gigantesco traslado de la propiedad, tal como lo registra la memoria de Hacienda correspondiente a 1856, la cual señala que en seis meses se desamortizaron inmuebles con un valor total de veintitrés millones de pesos. Tan sólo en el distrito de México (D. F.) se adjudicaron y remataron bienes raíces con valor de trece millones de pesos. Sin embargo, los efectos no fueron los esperados; se produjo una gran concentración de tierra en manos de adinerados propietarios que, por el mecanismo del denuncia, acrecentaron sus ya de por sí importantes riquezas. En cambio, el número de campesinos sin tierra aumentó, pues a los ya existentes se sumaron los desposeídos por la aplicación de esta ley, es decir, los miembros de las comunidades indígenas.

El despojo de que fueron víctimas las comunidades indígenas produjo un gran descontento entre ellas, y fue la causa de constantes rebe-

liones en contra del gobierno, lo que significó el debilitamiento de éste, debilitamiento que culminaría después con la llamada guerra de tres años.

Los títulos que amparaban a las propiedades, producto de aplicación de esta ley, generalmente presentaban irregularidades por la renuncia, en algunos casos, de las corporaciones eclesiásticas, a presentar los títulos primordiales, o por la inexistencia de ellos en otros, debido en este último caso a que las propiedades de las comunidades indígenas no tenían ninguna titulación, sino que eran derechos que gozaban prácticamente desde tiempos inmemoriales. Por lo tanto, los linderos y demarcaciones en uno y en otro caso no podían hacerse con precisión.¹⁶

2. *La Constitución de 1857*

Días después de haber sido expedida la ley de desamortización, ésta fue ratificada por el Congreso Constituyente encargado de redactar una nueva constitución. En el artículo 27 constitucional, referido a la propiedad, se ratificaba lo dispuesto por dicha ley en el sentido de prohibir que las corporaciones civiles y religiosas adquiriesen en propiedad bienes raíces o administrasen capitales impuestos sobre ellos, salvo los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución. De esta manera se elevaba a rango constitucional la política de desamortización, fundada en la incapacidad de dichas corporaciones para ser propietarias. Sin embargo, la constitución de 1857 no hace ninguna excepción, a diferencia de la ley de 1856, tratándose de las propiedades de los ejidos y municipalidades, con lo cual automáticamente quedaban incluidas en la desamortización. Es decir, aquellas tierras que por disposición de la ley de desamortización quedaban excluidas de esta medida, ahora por efecto de la constitución de 1857 quedaban definitivamente sujetas a la desamortización.

Quizá el hecho de que la ley de desamortización haya sido expedida escasos días antes de que el Congreso se reuniera a discutir, no le permitió a éste percibir los alcances que una disposición como ésta tendría sobre las comunidades indígenas; o quizá el grupo constituyente estaba más apremiado e interesado en resolver los problemas políticos y de organización del Estado que en retomar una cuestión —el problema de la tierra— sobre la cual ya se había manifestado el gobierno.

No hay que olvidar, por otra parte, que el Congreso Constituyente estaba fundamentalmente integrado por liberales para quienes, fieles al liberalismo clásico, el eje o motor del desarrollo económico y de la organización política era el individuo. De ahí que todo proyecto económico y político debía considerar fundamentalmente los intereses y la participación del ciudadano como tal, y en un país que, como México, la fuente principal de la riqueza era la agricultura, lógico era suponer

¹⁶ Mendieta y Núñez, *op. cit.*, p. 124.

que el individuo debía tener una intervención fundamental como propietario de las tierras. Nada tan extraño pues a este proyecto liberal que las propiedades comunales, ya que el ideal del liberalismo era un país de propietarios individuales.

Que la desamortización estuviera dirigida exclusivamente a las propiedades de las corporaciones civiles y eclesiásticas y no en general a toda concentración de la tierra, en la que por supuesto estuvieran incluidos los latifundios, confirma la idea anterior. El problema, pues, no era la concentración de la tierra, sino quiénes y de qué manera la tenían concentrada. El carácter rentista del clero y la explotación de tipo extensivo que mantenía en sus propiedades era un serio obstáculo para el desarrollo económico. Además, el poder político que el clero derivaba de esas propiedades, obstaculizaba la consolidación del poder político del Estado. Como nos dice González Roa: "los hacendados pudieron estar en lo general tranquilos, porque la inquina de los liberales era dirigida principalmente contra el más grande propietario que era el clero".¹⁷

En los considerandos de la Ley de Desamortización de 1856 se argumentaba la necesidad de poner en circulación las tierras que hasta entonces habían permanecido fuera del mercado, y en ese sentido tanto las propiedades de la Iglesia como las de las comunidades, ayuntamientos, etcétera, lo había estado. Las propiedades comunales estaban generalmente fuera de comercio, es decir, no eran enajenables por su forma de organización y las propiedades eclesiásticas tampoco lo eran, debido a una disposición del derecho canónico que prohibía venderlas.

La producción de autoconsumo de las comunidades y el carácter rentista y feudal del clero, no eran características propicias para el desarrollo del capitalismo. Por lo tanto, unas y otro significaban un obstáculo para el proyecto político y económico de los liberales.

3. *Ley de Nacionalización de los bienes del Clero del 12 de junio de 1859*

La expedición de la Constitución de 1857 produjo gran descontento e innumerables reacciones del grupo conservador y principalmente del clero. Estas reacciones violentas condujeron posteriormente a la llamada guerra de tres años, provocada y financiada fundamentalmente por la Iglesia, que se negaba a someterse al gobierno liberal. En respuesta a la actitud del clero, el gobierno de Juárez expidió el 12 de junio de 1859 la "Ley de Nacionalización de los bienes del clero". Esta ley, a diferencia de la ley de desamortización, señalaba en sus considerandos motivos políticos como móviles de su expedición. Recuérdese que la ley de desamortización no hacía ningún señalamiento respecto de las cuestiones políticas que habían motivado al gobierno para la

¹⁷ González Roa, Fernando, *El aspecto agrario de la Revolución Mexicana*, Edit. LER, México, 1975, p. 99.

expedición de dicha ley, sino que se limitaba a argumentar la necesidad de poner en circulación los bienes de las corporaciones, esto quizá por el interés del gobierno en evitar una lucha frontal con el clero y prefirió disfrazarla. En cambio, la ley de nacionalización de 1859 es muy clara en sus motivaciones y más radical en sus objetivos: lograr la hegemonía del poder civil por encima de cualquier otro, en este caso, el poder del clero.

Que la ley de nacionalización fue una respuesta inmediata y drástica a la rebelión que el clero mantenía en contra del Estado, lo demuestra el primer considerando de la ley: "Que el motivo principal de la actual guerra promovida y sostenida por el clero es conseguir el sustraerse de la dependencia de la autoridad civil".¹⁸

En general, todos los considerandos de la ley tenían este sentido, es decir, destacaban la renuencia del clero a someterse a la autoridad civil o su deseo de imponérsele, propiciando, cuando no lo lograba, rebeliones en contra del gobierno, destinando para ello los recursos que los fieles le encargaban para obras piadosas. En los considerandos se decía que "el clero ha sido uno de las rémoras constantes para establecer la paz pública", y "que habiendo sido inútiles hasta ahora los esfuerzos de toda especie para terminar una guerra que va arruinando a la República, el dejar por más tiempo en manos de sus jurados enemigos los recursos de que tan gravemente abusan, sería volverse su cómplice...".¹⁹

Por ello se consideraba como un deber imprescindible "poner en ejecución todas las medidas que salven la situación y la sociedad", y para esto que se decretó que: "Artículo 1o. 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".²⁰

Como puede observarse por el texto del artículo anterior, esta medida es más radical que la ley de desamortización, no sólo por la acción misma de la nacionalización, sino por los bienes que incluye. Esta ley nacionalizó todos los bienes del clero fuera cual fuese el título por el que los poseía, independientemente del tipo de bienes de que se tratara, inclusive los destinados al servicio directo de la institución. Además, para complementar esta medida, dicha ley suprimió las "órdenes de los religiosos (...), así como también todas las archicofradías, cofradías, congregaciones, o hermandades anexas a las comunidades religiosas, a las catedrales, parroquias o cualquiera otras iglesias" y, desde luego, prohibió la fundación de nuevas organizaciones del mismo rubro, así como el uso de los hábitos de las órdenes suprimidas. Los eclesiásticos de dichas órdenes quedaron reducidos al clero secular.

Para dejar clara la intención del gobierno de establecer su hegemonía

¹⁸ Fabilla, *op. cit.*, p. 119.

¹⁹ Fabilla, *op. cit.*, p. 120.

²⁰ *Ibid.*

respecto al clero, esta ley estableció la perfecta independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos. Sin embargo, el gobierno se comprometió a proteger con su autoridad el culto público de la religión católica, así como el de cualquiera otra. Esto era perfectamente concordante con los principios de libertad de pensamiento, de opinión y, en este caso, de cultos, sostenidos por los liberales. Al quitarle a la Iglesia Católica sus bienes, el respeto a ella se limitaría a lo estrictamente religioso.

Además de afectar a la Iglesia en sus bienes, el gobierno rescató para sí, funciones que hasta entonces habían sido realizados por la iglesia, y que por su naturaleza eminentemente civil, competían al Estado. Fue así como para que el matrimonio tuviera reconocimiento y efectos jurídicos tenía que ser celebrado de acuerdo con las leyes civiles.

Se estableció el Registro Civil en donde deberían asentarse el nacimiento, defunción, matrimonio, etcétera, de los individuos. Además fueron secularizados los conventos de mujeres y suprimida la obligatoriedad de la observancia de las fiestas religiosas.

4. *La política agraria del segundo Imperio*

Si para los liberales la instauración de la República como forma de gobierno era una de sus principales banderas, para la mayoría de los conservadores tal forma de gobierno llevaría al país al caos y al desorden: "los conservadores esperaban con ansia el establecimiento de la monarquía europea y la restitución de sus fueros, derechos y propiedades afectadas por la Reforma".²¹ De ahí que sintiéndose derrotados militarmente y con un precario apoyo popular, recurrieran a la ayuda extranjera para recuperar el poder perdido.

Con el afán de dar a estos actos un viso de legalidad, se realizó un plebiscito en el que se llamó al pueblo a manifestarse con relación a la instauración de la monarquía en México. Desde luego, los resultados oficiales fueron favorables a ésta. El mismo Napoleón designó al príncipe Fernando Maximiliano, archiduque de Austria, emperador de México.

Para sorpresa de los conservadores, Maximiliano no revocó las leyes de desamortización que tanto afectaban a sus intereses, sino que, además de ratificarlas, dictó una serie de medidas que incluso iban más allá de lo dispuesto por ellas, y expidió algunas leyes y decretos "protectores de los humildes" que ni los mismos liberales se hubieran atrevido a expedir.

A pesar de que Maximiliano se designaba a sí mismo como "buen católico" y que al principio de su gobierno procuró "abrir una negociación con el santo padre, como jefe universal de la Iglesia Católica. . . , para allanar las dificultades suscitadas en ocasión de las llamadas leyes de Reforma",²² su formación liberal le impedía dar marcha atrás

²¹ Peña de la, *op. cit.*, p. 133.

²² "Orden de 27 de diciembre de 1864, para que se formule el reglamento para

a un proceso que llevaría a la consecución de un proyecto eminentemente liberal. Parece ser que en un primer momento sus intenciones fueron, como bien se lee en lo transcrito antes, entablar una negociación con la Iglesia, pero la intransigencia de ésta lo obligó a adoptar medidas que la afectaron a la misma. Una política distinta habría agudizado el clima de violencia ya existente en el país, pues además de sus opositores naturales Maximiliano se habría enfrentado a los nuevos propietarios beneficiados por la ley de desamortización y nacionalización. La orden que ratifica estas leyes lo expresa muy claramente:

La situación violenta que con grande esfuerzo hemos prolongado por más de siete meses, no admite ya dilataciones; demanda una pronta solución, y por lo mismo os encargamos nos propongáis, desde luego las medidas convenientes para hacer que la justicia se administre sin consideración a la calidad de las personas; para que los intereses legítimos, creados por aquellas leyes, queden asegurados, enmendando los excesos e injusticias cometidos a su sombra: para proveer el mantenimiento del culto y protección de los otros sagrados objetos puestos bajo el amparo de la religión, y en fin, para que los Sacramentos se administren y las demás funciones del ministerio sacerdotal se ejerzan, en todo el Imperio, sin estipendio ni gravamen ninguno para los pueblos.

Al efecto, nos propondeis, de toda preferencia, la revisión de las operaciones de desamortización y nacionalización de bienes eclesiásticos, formulándola bajo la base de que se ratifiquen las operaciones legítimas, ejecutadas sin fraude y con sujeción a las leyes que sujetaron la desamortización de dichos bienes.²³

Si la aplicación de las leyes de desamortización era muy clara con relación a los bienes de la Iglesia, no lo era tanto tratándose de las propiedades de los indígenas y de los pueblos en general; si bien Maximiliano expidió una resolución en la que ratificaba la incapacidad de las corporaciones civiles para tener bienes raíces en común,²⁴ posteriormente dictó otras disposiciones que parecieron contradecir su posición anterior. Por ejemplo: la ley de 10 de noviembre de 1865 que facultó a los pueblos para demandar la propiedad o posesión de tierras y aguas a particulares o a otros pueblos. Tratándose de este último caso la ley señalaba:

Quando la disputa versase entre dos pueblos, declararán la propiedad o mandarán a dar la posesión al que tenga mejor derecho. En

la revisión de las operaciones de desamortización y nacionalización de bienes eclesiásticos". Tomados de Fabilla Manuel, *op. cit.*, p. 144.

²³ Fabilla Manuel, *op. cit.*, p. 145.

²⁴ Resolución de 5 de enero de 1865 sobre que las corporaciones civiles no pueden tener en común bienes raíces, en Fabilla Manuel, *op. cit.*, p. 145.

consecuencia, en ningún caso se dará licencia para litigar a dos pueblos entre sí.

Esta última disposición tendía quizá a evitar entre los pueblos conflictos que hubieran intensificado el clima de violencia ya existente, pero también configuraba una idea "proteccionista" hacia ellos. Lo primero se confirma en lo dispuesto por la misma ley en el sentido de que cuando la posesión de hecho de las tierras, puestas en litigio, estuviere en entredicho y se temiere que esta situación diera lugar a alteraciones del orden público, se declararía "quién debe disfrutarla mientras por sentencia se manda dar a quien corresponda". Respecto a la actitud paternalista, la ley señalaba que si el conflicto fuere entre un pueblo y un particular éste se resolvería por la prefectura cuya capital estuviera más cerca del pueblo.

Si la ratificación de las leyes de desamortización, realizada por Maximiliano, implicaba el reconocimiento de la incapacidad de las corporaciones civiles para tener en propiedad comunal bienes raíces, esta incapacidad no se extendía a los miembros de las mismas; es decir, ellos individualmente eran capaces de ser propietarios. Lo que sucedió en la Reforma fue que no se hizo explícito este derecho de ahí que los miembros de la comunidades fueran despojados de sus tierras, sin darles oportunidad de poseerlas individualmente. En cambio, en el periodo del imperio se dictaron varias disposiciones reivindicatorias para los indígenas, que les daban a éstos la oportunidad de recuperar sus tierras, si bien no para poseerlas en comunidad, sí para hacerlo individualmente como, por ejemplo, la "*ley sobre terrenos de comunidad y de repartimiento*"²⁵ que en su artículo primero declaraba: "El Emperador cede en plena propiedad los terrenos de comunidad y de repartimiento, a los naturales y vecinos de los pueblos a que pertenecen". En base a esto los terrenos de repartimiento serían adjudicados a los actuales poseedores en absoluta propiedad, "sin perjuicio del derecho anterior de propiedad adquirido por otro". Con relación a las tierras de comunidad esta ley ordenaba su fraccionamiento y adjudicación a los vecinos de los pueblos. Dice así el artículo respectivo:

Art. 30. Las tierras de comunidad se dividirán en fracciones y se adjudicarán en propiedad a los vecinos de los pueblos a que pertenezcan y tengan derecho a ellos, prefiriéndose los pobres a los ricos, los casados a los solteros y los que tienen familia a los que no la tienen.

El principio liberal de la Reforma, de aumentar el número de propietarios, se mantuvo a través del fraccionamiento de las propiedades comunales, pero en el imperio se fijaron criterios para ese fracciona-

²⁵ *Ibid.*, p. 151.

miento en el que destaca la adjudicación de esas tierras a los que tuvieran derecho a ellas por la vecindad o por su situación económica. Esta era una diferencia importante con relación a la Reforma, que no estableció ningún tipo de criterio rector del fraccionamiento, lo cual dió lugar a que éste fuera aprovechado por los latifundistas y comerciantes ricos, quedando una gran masa de campesinos sin tierra, que por el hecho de haber tenido hasta entonces sus propiedades en comunidad, había sido despojado de ellas.

Del fraccionamiento quedaban exentos los "terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones, las aguas y los montes, cuyos usos se hacen directamente por los vecinos de los pueblos a que pertenecen". Salvo que las autoridades permitieran que estos terrenos se abrieran al cultivo o se destinaran a otros usos por los vecinos de los mismos pueblos, en este caso se adjudicaría la propiedad mediante el pago del 6% anual sobre el precio que las mismas autoridades fijaran.

Esta ley reconocía la posibilidad de que, por efecto de la aplicación de la ley de 25 de junio de 1856, se hubiere violado algún derecho adquirido por particulares y, en consecuencia facultaba a los particulares que se hallasen en esa situación a entablar sus respectivas reclamaciones dentro de un término de 6 meses, ante una junta protectora creada por la misma ley.

Artículo 20.—Los alcaldes y comisarios de cada Municipalidad, remitirán a la junta protectora una noticia pormenorizada de los individuos que sin ser arrendatarios de tierras de comunidad y de repartimiento, las adquirieron por vía de denuncia. La junta, oyendo a los denunciados y a los representantes legítimos de los pueblos a que pertenecan los terrenos, resolverá definitivamente y sin recursos de ninguna especie, sobre la subsistencia o insubsistencia de la adquisición de los expresados terrenos.

Otra cuestión importante que habría que señalar, es que esta ley tomaba medidas tendientes a evitar la concentración de tierras que podría generarse con motivo del fraccionamiento de las mismas. Indicaba por ejemplo:

Artículo 4o.—Cuando los terrenos de comunidad fueren muy cuantiosos, respecto de la población de los pueblos a que pertenecen, después de adjudicados a los vecinos los que les correspondan, se podrá dar a cada familia hasta media caballería de tierra. Si aún sobrasen algunas tierras, se enajenarán a los vecinos de los mismos pueblos, o a los que en éstos se avecindaren...

El Artículo 14 es más claro a este respecto:

Artículo 14.—Los que adquieran terrenos en virtud de esta ley, sólo

podrán venderlos o arrendarlos a individuos que no tengan otra propiedad territorial. . .

Estas disposiciones eran importantes precisamente porque pretendían evitar uno de los efectos más nocivos de la desamortización: la concentración de la tierra. Aunque los mecanismos que la ley previno no fueron lo suficientemente eficaces, lo importante es resaltar aquí la diferencia que estas medidas introdujeron con relación a la política de la Reforma. Recuérdese que ésta no tomó medidas para evitar los latifundios en el futuro. En este sentido pues, la diferencia era importante.

Además del fraccionamiento de las tierras de los pueblos y de la restitución, en algunos casos, de los mismas, Maximiliano previó la dotación de fundo legal y ejido a los pueblos que carecieran de ellos. Esta disposición estaba contenida en la "*Ley agraria del imperio*", publicada el 16 de septiembre de 1866,²⁶ la cual señalaba como requisitos para esta dotación, los siguientes: a las poblaciones que tuvieran más de cuatrocientos habitantes se les concedería fundo legal y a las que excedieran de dos mil habitantes, además de esto, se les daría un espacio de terreno bastante y productivo para ejido y tierras de labor. Los pueblos que no tuvieran el número de habitantes requeridos podrían reunirse con otros pueblos, a fin de disfrutar de los mismos beneficios.

Los terrenos con que se constituiría el fundo legal y el ejido se tomaría de los terrenos realengos o baldíos o, en su caso, de los que para ese efecto adquiriera por compra. En este último caso el gobierno podía incluso recurrir a la expropiación.

En el corto periodo que duró su gobierno, Maximiliano expidió, además de las leyes agrarias, otras de contenido social que pretendían aliviar la situación de los trabajadores en general, y en especial de los jornaleros del campo. Con esta intención expidió el 10. de noviembre de 1865 una ley que regulaba las relaciones laborales en el campo y que pretendía suprimir el peonaje. Para ello dejaba en libertad a los trabajadores de las haciendas, para separarse de ellas cuando así lo quisieran, salvo que tuvieran una deuda a su cargo que no pudieran pagar al contado. Esta ley prohibía las tiendas de raya, los castigos corporales a los trabajadores, las deudas hereditarias; desconocía la deuda de los mismos que excedieran de diez pesos; las deudas reconocidas por la ley a los trabajadores se les descontarían de su salario, en una proporción que no excediera de la quinta parte de su jornal, etcétera.²⁷

Estableció la obligación para el patrón —en algunos casos— de proporcionar medicinas, habitación, educación, a sus trabajadores. Tam-

²⁶ Fabilla, *op. cit.*, p. 150, 16 de septiembre 1866. *Ley Agraria que concede fundo legal y ejido a los pueblos que carezcan de él.*

²⁷ Aguilera Gómez *op. cit.*, pp. 58-59.

bién instituyó una “junta protectora de las clases menesterosas”, a lo que los hacendados y comerciantes ricos respondieron que si se establecían juntas protectoras de los derechos del pobre había que establecer, en razón de igualdad, una junta protectora de los derechos del rico.²⁸ Esta junta expidió el 10. de noviembre de 1865 un decreto en el cual se consagraba lo siguiente:

... en una gran parte de las haciendas el trabajo de los jornaleros es forzado; tales trabajadores están afectos a las haciendas, que se venden juntamente con las fincas. Los trabajadores son alimentados con semillas podridas y carne corrompida. En la cárcel de la hacienda los cepos, los cormos, los grillos y otros instrumentos son empleados para martirizarlos. El mayordomo está siempre armado del temible látigo, cuyo chasquido hace repetir constantemente en las espaldas de los desgraciados trabajadores. Se sacrifica la vida de esos infelices a la ambición, codicia y avaricia incansable de los propietarios. ... La raza indígena, gime en la esclavitud más infame, bajo la garra férrea del amo, bajo el estigma injusto que tres siglos de opresión y abandono impusieron en su frente...²⁹

Esta actitud proteccionista asumida por el imperio fue reconocida por los indígenas, los cuales en el discurso pronunciado en su nombre por la comisión de indígenas, declararon lo siguiente:

... La protección de V.M. dispensa a nuestra raza con nuestra triste condición nos ha hecho creer que asoma para nosotros la aurora de felicidad después de una noche de trescientos años de ignorancia y postración... nuestra raza justamente retraída y desconfiada por la dolorosa experiencia de tres siglos y medio en que, duro es decirlo, se nos ha usurpado descarada o fraudulentamente los pedazos de tierra que avino los monarcas españoles dejarnos, cree que ha llegado el término de sus desdichas, que la providencia se designa mandar a V. M., para cicatricen nuestra heridas, y en esta creencia señor, de V. M., esperamos el remedio de las vejaciones y despojos de que estamos siendo víctimas y por lo que venimos a quejarnos...³⁰

La esperanza de los indígenas de mejorar su situación se vio frustrada con el derrocamiento de Maximiliano. El triunfo definitivo de los liberales intensificaría el despojo de las tierras a las comunidades.

²⁸ González Roa, *op. cit.*, p. 103.

²⁹ Citado por Meyer Jean, en *Problemas Campesinos y Revueltas Agrarias (1821-1910)*, pp. 90-91. Edit. Septentas, México, 1973.

³⁰ *Ibid.*, p. 102.