

ANTECEDENTES DE LAS LEYES DE LA REFORMA EN EL DERECHO DEL ESTADO DE MÉXICO

Fernando ARILLA BAS

SUMARIO: I. *Preámbulo*. II. *La Constitución de 14 de febrero de 1827*. III. *La declaración de pertenencia al Estado de los bienes de los misioneros de Filipinas y de los religiosos camilos*. IV. *Juicio sobre la licitud de estas medidas a la luz de la Constitución Federal de 1824 y la estatal de 1827*. V. *Conclusión de la reforma*. VI. *Bibliografía*.

I. PREÁMBULO

La intolerancia religiosa entronizada en México por los artículos 4º del Acta Constitutiva de la Federación y 3º de la Constitución Federal de 1824, emparentadas cercanamente al respecto con el artículo 12 de la Constitución española de Cádiz, constituirá obviamente una limitación heterónoma a las instituciones locales. Tan es así que la establecen los artículos 5º de la Ley Orgánica provisional para el arreglo del Gobierno interior del Estado de México (6 de agosto de 1824) y la primera Constitución del propio estado (14 de febrero de 1827) en los artículos 5º y 13, respectivamente.

Es de todos conocido que las guerras intestinas e internacionales que durante determinadas épocas de la historia asolaron el país, originaron como lógica consecuencia directa la ruptura de la paz pública y con ella la desorganización política del país, disociado, entre otros factores, y por la misma política, cuando el 1º de abril de 1833, Valentín Gómez Farías vicepresidente de la República se hace cargo de la Presidencia por ausencia de Antonio López de Santa Anna. Los decretos expedidos por el Congreso durante el segundo semestre de dicho año constituyen, en realidad, el inicio de una reforma, que aunque frustrada por el plan aprobado en la Ciudad de Cuernavaca el 25 de mayo de 1834, obtuvo la consolidación definitiva con la legislación juarista de la Guerra de los Tres Años.

II. LA CONSTITUCIÓN DE 14 DE FEBRERO DE 1827

Empero, con anticipación de tales reformas, la Constitución del Estado de México de 14 de febrero de 1827, redactada, según se piensa, por don José María Luis Mora, por ser éste el presidente del primer Congreso Constituyente del Estado, que la expidió, contiene dos notables antecedentes reformistas.

El primero de ellos lo hallamos en el artículo 7º que, sin duda, con el propósito de garantizar la igualdad ante la ley, más absoluta para la época, reza: "En el Estado no se reconoce título ni distintivo alguno de nobleza, ni admite fundación de vinculaciones de sangre, ni empleo hereditario, ni más méritos que los servicios personales." El espíritu de esta disposición lo reprodujo el artículo 12 de la Constitución de 1827, que expresaba: "No hay ni se reconocen en la República, títulos de nobleza, ni prerrogativas, ni honores hereditarios. Sólo el pueblo, legítimamente representado, puede decretar recompensas en honor de que los dueños que hayan prestado servicios eminentes a la patria o a la humanidad." El artículo 9º de la Constitución de 17 de octubre de 1861, expedida después de la restauración de la Constitución Federal de 1857, después de concluida la Guerra de los Tres Años, con la entrada de Juárez a México o el 11 de enero del año citado, repite el texto del artículo 12 de la de 1827.

El segundo lo encontramos en el artículo 9º que establecía: "Quedan prohibidas en el Estado para lo sucesivo las adquisiciones de bienes raíces por manos muertas." ¿Qué alcance tenía esta norma? La mano muerta era el poseedor de un bien en que se perpetuaba el dominio por carecer de facultad para enajenarlo. La mano muerta, jurídicamente hablando, no era en realidad un propietario, puesto que carecía del derecho de disponer que es uno de los atributos esenciales del derecho de propiedad. Los bienes de mano muerta eran, diríamos hoy, bienes fideicomitidos en patrimonio, de los que el pandectista Brinz, denomina patrimonios de destino, y hoy, con nueva técnica, llamamos patrimonio de afectación. Los mayorazgos venían a ser, en pureza, fideicomisos de familia, es decir, un patrimonio destinado a mantener el lustre de una familia determinada, patrimonio que no podía enajenarse, sino que forzosamente debería transmitirse de acuerdo con un orden de sucesión, determinado por las disposiciones de las partidas que regulaban la sucesión de la Corona y que entraba no en la propiedad *stricto sensu* de cada mayor, que venía a ser un auténtico fideicomisario, sino en la titularidad del sucesor; otro tanto sucedía con los bienes de las comunidades religiosas, que tampoco podían ser enajenados.

Ahora bien, cualquiera que fuere la naturaleza jurídica de los bienes de manos muertas, es incuestionable que, interpretado *a contrario sensu* el citado artículo 9º de la Constitución de 1827, llegamos a la conclusión de que la prohibición de adquirirlas se proyectaba únicamente para lo sucesivo. O sea, que los que a la fecha de expedición de la ley fundamental se hallaron en mano muerta, continuaban en ese estado y por ende no podían ser enajenados.

Tan es así que el decreto del Congreso del Estado, 29 de mayo de 1832, autorizó a los poseedores de bienes vinculados a enajenar los que equivalieran a la mitad o menos de su valor, sin previa tasación de ellos, obteniendo el consentimiento del siguiente llamado en orden, consentimiento que, a nuestro juicio, resultaba imprescindible ya que; en realidad, la vinculación venía a constituir un patrimonio limitado por derecho real del sucesor. Prestado el consentimiento por el inmediato, no tendrá acción alguna cualquiera que otro pudiere sucederle legalmente para reclamarle el hecho y ejecutarlo en virtud del convenio de su predecesor (artículo 1º). Si el inmediato fuere desconocido, o se hallare bajo la patria potestad del poseedor actual, deberá prestar el consentimiento la persona a quien por su aptitud nombraría el tribunal de segunda y tercera instancia del Estado en sala plena, cuyo consentimiento prestarían igualmente por sus pupilos y menores, los tutores y curadores, quienes para el valor de ese acto y salvar su responsabilidad, cumplieran con las formalidades prescritas por las leyes generales, cuando se tratara de un negocio de huérfanos y menores (artículo 2º). Cuando la persona que debiera prestar consentimiento para la venta siguiente a darlo, tratándose de la enajenación íntegra de la mitad de los bienes, se cumplirá con la tasación general que prescribirá la ley de 27 de septiembre de 1820 (expedida por las Cortes españolas), pero si sólo se pretendiera vender una o más fincas, cuyo valor no alcanzara la mitad y hubiere igualmente oposición, podría el opositor a la autoridad local y comprobado que el valor de otro u otras quede más de la mitad que le es permitido enajenar, se autorizará la venta por el juez y se procederá, desde luego, a ella (artículo 3º).

III. LA DECLARACIÓN DE PERTENENCIA AL ESTADO DE LOS BIENES DE LOS MISIONEROS DE FILIPINAS Y DE LOS RELIGIOSOS CAMILOS

El Congreso del Estado de México, por decreto número 1, dado en Texcoco el 8 de marzo de 1827, designó por renuncia del general Melchor Muzquiz, primer gobernador constitucional del Estado, gobernador del mismo al yucateco Lorenzo de Zavala, futuro vicepresidente de la

República de Texas. El propio Congreso por decreto del propio mes y año, señaló el ceremonial que había de observarse para la toma de posesión del nuevo gobernador, quien acompañado de una comisión de cuatro individuos del congreso y el primer secretario, sería recibido en la iglesia parroquial, donde después de la recepción, con la fórmula y solemnidades establecidas en su solemne *te deum*.

El 22 de marzo de 1827 el Congreso expidió el decreto número 7, declarando pertenecientes al Estado los bienes que poseían en él los hospicios destinados a los misioneros de Filipinas. El decreto decía textualmente:

Se declaran pertenecientes al Estado de México, todos los bienes que poseen en el mismo los hospicios destinados para los misioneros de Filipinas (artículo 1º). Los que adquieran algunos en fraude de esta determinación los perderán irremisiblemente y las autoridades a que toquen velarán exactamente su cumplimiento (artículo 2º). De los fondos del Estado se mantendrán las iglesias por cuenta de ellos que sostienen en él y se juzgue conveniente (artículo 3º).

El artículo 4º disponía que “a los religiosos comprendidos en el artículo 1º se les ministraría por el gobierno, si residieren en los puntos del Estado que aquél les designara una pensión de cuatrocientos pesos para sus alimentos”. Este decreto fue seguido por otro, el número 25, que dispuso que los administradores de los bienes que pertenecían a los misioneros de Filipinas disfrutaran del cinco por ciento del producto líquido de los frutos cosechados y por cosechar y la cuarta parte de la utilidad líquida que resultara en el tiempo de su manejo.

Esta primera estatización de los bienes de los misioneros de Filipinas, acaso justificable por el hecho de que sus productos solamente podían ser disfrutados no en territorio nacional, sino en el de las islas Filipinas, todavía provincia ultramarina española, quedó, sin embargo, revocada por el decreto número 262, expedido por el Congreso del Estado el 3 de octubre de 1832, siendo el gobernador nuevamente el general Melchor Muzquiz, que ordenó la entrega inmediata de los apoderados de los misioneros de Filipinas, de los bienes ocupados en virtud del decreto número 7, de 22 de marzo de 1827, cediéndoles las acciones de cobro que tuviera el gobierno, en lo relativo a dichos bienes y las que pudiera tener en lo sucesivo contra los que los habrían administrado.

Al decreto del 22 de marzo de 1827, siguió el decreto número 16, de octubre del mismo año, que disponía que salieran del territorio del Es-

tado los religiosos naturales de España, que se entregaran al cuidado de los que sean americanos y que donde no hayan de éstos, el gobierno encargue la custodia de sus edificios a las religiones que estime conveniente. Tal decreto rezaba:

Saldrán bien del territorio de Estado dentro del término que el gobierno designare, todos los religiosos españoles residentes en él (artículo 1º). Sus casas de comunidad, pertenecientes o anexas a ellas, quedarán bajo la inmediata responsabilidad y cuidado de los religiosos americanos que los respectivos prelados designaren, y no haya americanos que queden encargados de ellas, el gobierno las encomendará provisionalmente a los prelados de otras religiones que estimaren convenientes y se les mandará entregar en depósitos por un formal inventario que será como se recibieran tales bienes (artículo 2º). En ningún caso permitirá el gobierno se extraigan de los conventos del Estado, que tuvieren en el caso del artículo anterior, imágenes de sus iglesias, paramentos, dinero o algunos otros bienes que sean del uso de la comunidad, pues religiosos podrían llevar consigo sólo lo que fuere del uso y servicio individual (artículo 3º). El gobierno reglamentará y dictará las medidas que juzgue conveniente para su puntual y debido cumplimiento a este Decreto (artículo 4º).

Como se advierte, la iniciativa de Lorenzo de Zavala, convertida en ley por el Congreso del Estado de México, se anticipó temporalmente al decreto del Congreso general de 20 de diciembre de 1827, que ordenó la expulsión de religiosos españoles. Resultó además, más avanzada. En efecto, la ley del Congreso general exceptuaba de la expulsión en los términos del artículo 5º, a los españoles del clero regular comprendidos en las partes tercera y cuarta del artículo 2º, esto es, a los mayores de sesenta años y los impedidos físicamente en forma perpetua, en tanto que el decreto del Estado de México no hacía como se advierte, excepción de ninguna especie, exceso que enmendó el propio Congreso del Estado, quien, mediante decreto número 94, expedido en Tlalpan el 11 de febrero de 1828, previno al gobernador, todavía Lorenzo de Zavala, que se agregara al artículo 5º, el del Congreso de la Unión del 20 de diciembre último, para la excepción de los religiosos españoles que, conforme al artículo número 87, por esta Asamblea, deben salir del Estado.

El Congreso del Estado, elegido conforme al Convenio de Zavaleta, inició sus sesiones el 17 de febrero, y ante él, Lorenzo de Zavala, jefe del Ejecutivo, en tanto se celebraban las elecciones para gobernador, pronunció un memorable discurso, en el cual, después de censurar a

quienes habían ejercido la autoridad desde que le destituyó de ella la Legislatura de 1929, invitó a los diputados a resolver el problema social que la independencia había planteado pero no resuelto. Dijo:

Los que han dirigido la cosa pública, exponía a los Diputados, en los últimos tres años, han cometido un gran crimen político y una falta inexcusable. El primero fue el de haber hecho esfuerzos para cimentar su poder sobre un sistema místico eclesiástico-militar, semejante al de los antiguos virreyes. La segunda, el dejar al emprenderlo los elementos creados después de nuestra gloriosa revolución, elementos de vida y libertad diametralmente opuestos a la marcha que adoptaron. La lucha está empeñada y a vosotros toca decidirla: el estado de vacilación por mas tiempo sólo servirá a perpetuar la guerra civil, atribuida por las gentes ignorantes a las personas, cual el germen ella está en las cosas. ¿Hasta cuándo luchamos contra los restos de la monarquía española? ¿Tendremos que repetir la degradante escena de humillar la majestad nacional delante del obioso de Oroma? Representantes del Estado iniciad vuestras tareas dando muestras de vida, y manifestando al mundo civilizado que la República Mexicana no está constituida sobre los cánones de esa monstruosa teocrática que gobernó la Europa por doce centurias.

El 21 de febrero de 1833 la Legislatura nombró gobernador a Lorenzo de Zavala, quien fundándose, acaso con cierta razón histórica, en que los

bienes raíces que poseían el convento de los padres misioneros de Filipinas en el Estado de México eran únicamente el patrimonio de tres religiosos españoles, que recibían los cuantiosos productos de dichas fincas, invirtiéndolos en desconocidos, habiendo hecha la independencia del destino supuesto o verdadero que por su institución tuvieron en su origen de enviarse a las islas que el rey de España poseía en el Asia para la salvación de los niños indígenas

propuso la iniciativa de ley que el Congreso aprobó con el decreto número 284 en los términos siguientes:

Artículo 1º—Se declaran pertenecientes al Estado todos los bienes que administraban los misioneros de Filipinas, y existen en su territorio.

Artículo 2º—El Gobierno, valiéndose de la autoridad correspondiente, revisará las escrituras de arrendamiento de dichos bienes, a efecto de que se declare si son válidas, o si tienen vicios que induzcan nulidad.

Artículo 3º—En el primer caso averiguará si sea mas útil al Estado, si continuar el arrendamiento o indemnizar a los arrendatarios, y conforme consultará al Congreso la resolución.

Artículo 4º—En el caso de ser nulas las escrituras de arrendamiento o de cesar éste, bien sea por indemnización a los arrendatarios, bien porque expire el término del convenio, el gobierno mandará dividir los terrenos que pertenecen a las fincas rústicas que los expresados bienes en proporciones iguales, suficientes cada una para alimentar a una familia, haciendo valuar estas porciones por peritos.

Artículo 5º—Hecha la distribución y el avalúo distribuirá el gobierno dichas porciones entre los ciudadanos que quieran tomarlas a un censo perpetuo, a razón de un cinco por ciento al año sobre su valor actual, prohibiéndose el que dos o más porciones se reúnan en una sola familia.

Artículo 6º—Las cantidades que resulten de este censo, se destinarán precisamente al fomento de la educación pública, a la composición de caminos, y a la conducción de aguas para los usos útiles en las poblaciones del Estado que tengan de ellas mayor necesidad.

Artículo 7º—El gobernador no podrá hacer la distribución de porciones, sino entre ciudadanos del Estado que sean pobres, prefiriendo siempre en igualdad de circunstancias a los nacidos en su territorio, de estos a los indígenas y a los que hayan prestado servicios a la causa de la independencia y libertad.

Artículo 8º—No podrá adjudicarse porción alguna a ningún diputado, ni empleado, ni funcionario público del Estado, cuyo nombramiento parta del Congreso o del Gobierno, el mismo que ha hecho la adjudicación que se haga en una de estas personas.

Artículo 9º—La fábrica material de estas fincas se enajenará entre los censuistas colindantes a ellas a un censo perpetuo, de uno por ciento anual sobre su valor actual, previo avalúo que se haga por peritos.

Artículo 10º—La recaudación del censo la harán los administradores de rentas en sus respectivas administraciones.

Artículo 11º—Las aguas que disfruten las fincas se distribuirán proporcionalmente entre los censuistas, designándoles tanto igual o número igual de horas por tandas.

Artículo 12º—El ganado y aperos de las fincas se enajenarán, y su producto se destinará a los mismos objetos del censo; prefiriéndose en la enajenación a los censuistas.

Artículo 13º—Los ornamentos, vasos sagrados, campanas y demás utensilios de sus capillas se trasladarán a la de el hospital de esa ciudad.

Artículo 14º—Los dueños de las porciones mencionadas, que por espacio de tres años no paguen el censo correspondiente o no cultivaren su terreno, perderán la propiedad quedando ésta a disposición

del gobierno, para que pueda adjudicarla a otros ciudadanos más laboriosos.

Siguió a este decreto otro, de 19 de julio de 1833, declarando pertenecientes al Estado los bienes que en su territorio poseían los religiosos camilos. En los términos del artículo 2o. de dicho decreto, las fincas urbanas se venderían por el gobierno al mayor o mejor postor en subasta pública. El artículo 3o. disponía que los rústicos se repartieran en la misma proporción, con el mismo censo y bajo las mismas condiciones que establecía el Decreto de 20 de marzo último (ya citado) sobre ocupación de bienes de los misioneros filipinos. Y, por último, el artículo 4o. ordenaba que con el precio de las fincas urbanas se redimirían las capitales que reconocieran y con el producto de los censos se pagarían los créditos que reportaran las rústicas, ingresando el resto en la tesorería general e invirtiéndose precisamente en objetos de beneficencia.

IV. JUICIO SOBRE LA LICITUD DE ESTAS MEDIDAS A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824 Y LA ESTATAL DE 1827

No hallamos en la Constitución Federal de 1824, ni en la estatal de 1827, disposición alguna relativa a la expropiación forzosa propiamente dicha. Más bien la Constitución Federal cuando establece las restricciones a las facultades del presidente, expresa que éste

no podrá ocupar la propiedad de ningún particular, ni corporación, no turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella y si en algún caso fuere necesario, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no podrá hacerlo previa aprobación del senado y, en sus recesos, del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos y elegidos por ella y el gobierno.

Es cierto que la Constitución Federal de 1824 consagraba un sistema federal más completo que el actual, en virtud de que las facultades de los estados eran mucho más extensas que las de hoy, sin restricciones en su régimen interno, pero no lo es menos que, en el ámbito de una buena dogmática constitucional, no es dable concebir que un gobernador estatal gozara de facultades que le habían sido concedidas por la Constitución particular que regía sus actos. Por otra parte, si atendemos a los antecedentes históricos de la relación Iglesia-Estado de Mé-

xico, vemos que los sujetos de dicha relación no podían ser otros que la Federación heredara de las prerrogativas del rey de España, concedidas por la Bula de Eximénis y la propia Iglesia, pero no un Estado federado.

La venta de bienes religiosos carecía, en realidad, de fundamento legal, por no hallarse vigente en el Estado ley alguna que los autorizara; para legitimarla, el Congreso del Estado expidió, con fecha 10 de abril de 1833, el decreto 285, declarando que había estado vigente en el Estado la orden de las Cortes de España de 21 de mayo de 1821.

Es cierto que si el derecho subjetivo público de propiedad extendido específicamente a las corporaciones religiosas fue consagrado por primera vez en México en un segundo proyecto de constitución, leído en la sesión del 3 de noviembre de 1834, en el Congreso Constituyente, convocado con posterioridad al restablecimiento del federalismo, por el general Mariano Salas, quien alcanzó la Presidencia de la República, pese a haber peleado en la guerra de independencia en las filas realistas, pero no lo es menos, que la propiedad como derecho subjetivo privado era objeto de general reconocimiento por la legislación española, de inspiración románica, que sobrevivió a la independencia, y que no fue objeto de rechazo por la Constitución de 1824, no la autorizaban en modo alguno y por ningún concepto a privar de la propiedad a los ciudadanos y a las corporaciones religiosas. Tan es así que el propio Congreso del Estado de México, aún bajo la jurisdicción de Lorenzo de Zavala, hubo de expedir el decreto citado con anterioridad que declara haber estado vigente en el territorio del Estado la orden de las Cortes españolas de 29 de septiembre de 1820.

V. CONCLUSIÓN DE LA REFORMA

Como es de todos conocido, el Plan Revolucionario, de Cuernavaca, contrario de la reforma religiosa de Valentín Gómez Farías, promulgado en dicha ciudad el 25 de mayo de 1834, sirvió de pretexto a Antonio López de Santa Anna para cambiar el régimen federal por el centralista. El 15 de octubre del propio año, el Congreso del Estado de México expidió el decreto número 432 iniciado por el licenciado Manuel Díaz de Bonilla, último gobernador que rigió los destinos del Estado antes de que éste se convirtiera en Departamento, reconociendo como nacional el pronunciamiento de la Villa de Cuernavaca y verificando el Plan de 25 de mayo de ese año contra la administración anterior de Gómez Farías, al plano bajo el cual se efectuó, el carácter y fuerza de Ley del Estado (artículo 1º). En consecuencia, el artículo 2º decretaba in-

existentes y atentatorios a los derechos sociales de los mexicanos, entre otros decretos, los relativos a la ocupación de los bienes de los misioneros de Filipinas y de los religiosos camilos. El artículo 7º disponía que los bienes ocupados serían restituidos desde luego, haciendo el gobierno que se entreguen a sus dueños legítimos, o a quienes hagan sus veces, los que el Estado conserva en su poder o hubiese adjudicado, dejando a dichos dueños su acción expedita para reivindicar los que hubieran pasado a dominio particular por cualquier contrato, salvo los derechos del Estado sobre la parte que el gobierno averigüe estar consignada por los dueños al beneficio público, los que reclamaría diligentemente por las vías legales, dando cuenta al Congreso con el resultado, para que dispusiera lo conveniente a llevar del mejor modo el objeto de tales consignaciones.

Nótese que el decreto no deroga los anteriores, respecto de la ocupación de los bienes de los misioneros de Filipinas y de los religiosos camilos. Simplemente los declara inexistentes, vedándolos en consecuencia. En cambio, como no hace lo propio, ni siquiera lo deroga, el decreto número 285 que declaró vigente en el Estado la orden de las Cortes de España de 21 de mayo de 1821, resulta que tanto este último decreto como la orden citada, continuaron, en virtud del principio de la autoridad formal de la Ley, en vigor en el Estado. Finalmente el Congreso del Estado de México expidió el decreto número 439, protestando tener por nulas las leyes generales que se expresan sobre las reformas eclesiásticas, de 17 de agosto, 27 de octubre, 8 y 2 y las dos de 6 de noviembre, 17 al 30 de diciembre de 1833 y 15, 16, 22 y 23 de abril de 1834, expedidas por el Congreso general.

VI. BIBLIOGRAFÍA

La historia de las reformas religiosas llevadas a cabo por Valentín Gómez Farías y Benito Juárez, cuenta con amplias referencias en los textos de historia general de México.

Las fuentes directas del presente trabajo han sido las siguientes:

Actas del Congreso Constitucional del Estado de México, Tlalpan, Imprenta del Gobierno, 1828.

Colección de Decretos de los Congresos Constitucionales del Estado Libre y Soberano de México, que funcionaron en la primera época de la Federación, Toluca, Imprenta de J. Quijano, segundo callejón de Zapateros núm. 10, 1850, t. II.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, sancio-

nada por su Congreso Constituyente el 14 de febrero de 1827, publicada el 26 del mismo mes y año en la ciudad de Texcoco (*sic*), residencia de los supremos poderes del Estado, México, 1827.

Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado Libre, Independiente y Soberano de México, sancionada por el Congreso Constituyente del mismo Estado, México, 1824.