

CAPÍTULO V

LA REFORMA

El periodo conocido como la Reforma se inicia a partir de la salida de Santa Anna y el triunfo del movimiento revolucionario impulsado por los suscribientes del Plan de Ayutla. El 4 de octubre de 1855 la Junta de Representantes del Plan designó en Cuernavaca al general Juan Álvarez como presidente interino, quien convocó a un Congreso Constituyente.

LA LEY JUÁREZ

La Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, también llamada Ley Juárez, fue expedida el 23 de noviembre de 1855 y se considera el antecedente más relevante de las Leyes de Reforma. Sobre ella Justo Sierra¹ destaca que suprimió los tribunales especiales, con excepción de los tribunales eclesiásticos y militares, que sólo subsistirían temporalmente.

Al grito de “¡Religión y fueros!”, el clero y los militares encabezaron varias revueltas en contra de la Ley Juárez, lo que obligó al presidente a renunciar en diciembre de ese mismo año y fue sustituido por Ignacio Comonfort, quien promovió los trabajos del Constituyente.

¹ Justo Sierra, *Juárez: su obra y su tiempo*, México, Porrúa, 1971, pp. 74-75.

Las sesiones del Congreso fueron muy tensas y en ellas se puso de manifiesto la situación imperante en la República y, particularmente, las condiciones en que vivían las familias campesinas. Un ejemplo de lo anterior es el discurso pronunciado por el diputado José María Castillo Velasco, en la sesión del 16 de junio de 1856, citado por Manuel López Gallo,² en el cual plantea como medio para acabar con el sufrimiento de los hombres del campo el reparto de la tierra; reconoció que si no se propiciaba esta medida, los pueblos rurales continuarían agobiados por la miseria: “¿No es vergonzoso para nosotros, liberales, que dejemos subsistir ese estado de cosas, cuando por leyes dictadas por monarcas absolutos se concedían esos terrenos a los pueblos y se proveía así a sus necesidades?”.

Por su parte, el diputado Ponciano Arriaga,³ en la sesión del 23 de junio, también cuestionó severamente el sistema de tenencia de la tierra imperante en nuestro país y las condiciones de vida de la población rural, al criticar que mientras unos cuantos individuos se encontraban en posesión de inmensas superficies sin cultivar, la mayoría de los campesinos se encontraban gimiendo “en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria, ni trabajo”. Insistió que en tanto grandes extensiones se encontraban ociosas, desiertas y abandonadas, cuatro o cinco millones de mexicanos diseminados por todo el territorio nacional carecían de tierras para su sustento. Y sentenció: “El derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión, teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona, sino por medio del trabajo y la producción”, con lo cual reprochaba la acumulación en pocas manos de grandes posesiones territoriales.

Jesús Reyes Heróles⁴ cita a Francisco Zarco cuando alertaba que si no se atendía el problema de la tierra, daría lugar a un gran descontento social y sería la causa de numerosos levantamientos.

² Manuel López Gallo, *Economía y política en la historia de México*, México, Ediciones El Caballito, 1982, p. 126.

³ *Apud* Francisco González de Cossío, *Historia de la tenencia y explotación del campo en México*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1981, pp. 185-209. José Ramón Medina Cervantes, *Bases sociojurídicas del artículo 27 constitucional*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1984, pp. 14-15.

⁴ *Apud* Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano, t. III. La integración de las ideas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, p. 593.

LA LEY LERDO

El 25 de junio de 1856 el presidente Comonfort expidió la Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México, elaborada por Miguel Lerdo de Tejada, entonces ministro de Hacienda, por lo cual también se le conoce como la Ley Lerdo,⁵ en la que se reconoce que “la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública”, era entonces uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y desarrollo de la nación.

En su texto se establecía, entre otras cuestiones no menos importantes, que todas las fincas rústicas y urbanas que poseyeran o administraran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas se adjudicarían en propiedad a los que las tuvieran arrendadas, señalando además que ninguna corporación civil o eclesiástica tendría capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar bienes raíces, excepto aquellos que fueren indispensables para el servicio de la corporación.

El 30 de julio del mismo año se expidió el reglamento de la Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México,⁶ que incluía dentro de las corporaciones civiles objeto de la prohibición referida a las “comunidades y parcialidades indígenas”. Martha Chávez Padrón⁷ manifiesta que la medida señalada provocó graves perjuicios a los derechos de los pueblos indígenas, al permitir que las tierras salieran de la propiedad de las comunidades y se repartieran a título particular entre los vecinos de las mismas. Al respecto, comenta que si bien es cierto que la ley suprimió la amortización y le quitó personalidad jurídica al clero como terrateniente, también lo es que, al no coordinar la desamortización con el fraccionamiento y la fijación de límites en la propiedad rústica, se fortaleció el latifundismo.

⁵ Manuel Fabila Montes de Oca, *Cinco siglos de legislación agraria*, 2ª ed., México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1990, pp. 91-95.

⁶ *Ibid.*, pp. 96-101.

⁷ Martha Chávez Padrón, *El derecho agrario en México*, México, Porrúa, 1999, p. 225.

Al analizar los antecedentes y efectos relacionados con la Ley Lerdo, Fernando González Roa⁸ explica que su principal objetivo fue revertir el proceso de concentración de la tierra en las manos del clero, “dueño de la mitad de la propiedad rústica”; sin embargo, critica que se favoreció el latifundismo y que “las leyes que desamortizaron los bienes eclesiásticos, traían en principio la destrucción de la propiedad comunal de los pueblos”.

LA CONSTITUCIÓN DE 1857

En el Congreso Constituyente, que inició sus sesiones el 4 de febrero de 1856, el problema de la tenencia de la tierra y la necesidad de atender las demandas de los pueblos indígenas fue objeto de grandes discusiones, como se advierte en los posicionamientos de Ponciano Arriaga y José María Castillo Velasco, quienes aseguraban que sólo se resolvería esta cuestión a través de un proceso de reparto de las grandes concentraciones territoriales que estaban en manos de unos cuantos terratenientes entre millares de campesinos, como vía para lograr rescatarlos de las condiciones de miseria en que se encontraban. Del mismo modo, Isidoro Olvera defendía la necesidad de acabar con el latifundismo y propiciar un reparto para constituir la pequeña propiedad.

No obstante los anteriores pronunciamientos, la mayoría de los congresistas consideró que las disposiciones de la Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México eran suficientes para resolver la cuestión agraria, por lo cual, cuando se aprobó la Constitución, el 5 de febrero de 1857,⁹ se omitió incorporar el reparto de la tierra, reclamado por los agraristas e impulsado por los liberales, al texto del artículo 27, con lo que se refrendó la incapacidad legal de las corporaciones, civiles o eclesiásticas —incluyendo a las comunidades indígenas como corporaciones civiles—, para adquirir o administrar bienes raíces.

⁸ Fernando González Roa, *Aspecto agrario de la Revolución Mexicana*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1981, pp. 73-74.

⁹ H. Congreso de la Unión, Comité de Asuntos Editoriales de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura, *Las Constituciones de México*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1989, p. 161.

El artículo 27 constitucional aprobado quedó expresado en los siguientes términos:

La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

Martha Chávez Padrón¹⁰ indica que la confirmación en el texto constitucional de la prohibición a los núcleos agrarios para ser dueños de sus tierras en forma comunal contribuyó al despojo de los bienes comunales en favor de propietarios particulares, lo que agravó el problema agrario.

En efecto, tanto la Ley de Desamortización como su reglamento pretendieron reactivar la explotación agrícola de la propiedad, acaparada principalmente por el clero y que permanecía improductiva; sin embargo, lejos de alcanzar ese objetivo, afectaron la propiedad y la posesión de las antiguas comunidades indígenas, lo que propició el despojo de las tierras en beneficio de acaparadores y especuladores, convirtiendo a los antiguos dueños, por necesidad e ignorancia, en peones de las nuevas haciendas particulares. Además, se permitió que los bienes de manos muertas que se habían concentrado en poder del clero se trasladaran, casi intactos, a terratenientes poseedores de grandes capitales, quienes los adquirirían en subasta pública, convirtiéndose en los nuevos latifundistas.

El general Juan Álvarez, en un manifiesto publicado en julio de 1857, reconoció que ni la Ley Lerdo ni la Constitución de ese año fueron capaces de aliviar la situación de los campesinos mexicanos. Al respecto, Jesús Reyes Heróles¹¹ comenta que Juan Álvarez se refiere al endeudamiento por tiempo indefinido de los jornaleros, convertido en una verdadera esclavitud, que es el origen de las turbulencias, conflic-

¹⁰ Martha Chávez Padrón, *op. cit.*, p. 230.

¹¹ Jesús Reyes Heróles, *op. cit.*, pp. 583-585.

tos y movimientos registrados en el campo, derivados de los despojos cometidos en los terrenos comunes de los pueblos.

El clero y la nueva clase terrateniente se opusieron a las normas que pretendían privarlos de sus bienes, tanto a la Ley Lerdo como a la nueva Constitución, por ello, en diciembre de 1857 Comonfort se adhirió al Plan Zuloaga o Plan de Tacubaya que buscaba derogar la constitución y depositaba el Poder Ejecutivo en el propio Comonfort, quien días después restableció el orden constitucional. En enero de 1858, Benito Juárez, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el texto constitucional, sustituyó a Comonfort como presidente interino de la República.

Juárez abandonó la capital al estallar la denominada Guerra de Tres Años en febrero de 1858, instaló el gobierno de la República en Guadalajara y desconoció el gobierno convencional, auspiciado por los conservadores y encabezado por Félix María Zuloaga. De ahí se trasladó a Veracruz, donde instaló el gobierno y obtuvo el reconocimiento de Estados Unidos.

NACIONALIZACIÓN DE LOS BIENES DEL CLERO

Desde Veracruz, el gobierno encabezado por Benito Juárez expidió diversas leyes y decretos para consolidar la Reforma. Entre ellos, la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos,¹² del 12 de julio de 1859, por medio de la cual todos los bienes del clero secular y regular entrarían al dominio de la nación; también estableció la independencia entre los negocios del Estado y los eclesiásticos y la libertad de cultos. Al día siguiente, promulgó el Reglamento de la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos,¹³ para regular el procedimiento y designar a las autoridades para la administración de los bienes nacionalizados del clero.

También se publicaron leyes para regular la intervención de la autoridad civil en la celebración del matrimonio; el registro del estado civil de las personas; el funcionamiento de los cementerios, camposantos,

¹² Manuel Fabila Montes de Oca, *op. cit.*, pp. 104-107.

¹³ *Ibid.*, pp. 107-112.

panteones, bóvedas y criptas mortuorias, y el establecimiento de los días festivos oficiales, actos que antes eran determinados por las autoridades de la Iglesia.

Para impulsar la incorporación de grandes superficies que permanecían sin explotación, Benito Juárez promulgó la Ley de Colonización del 13 de marzo de 1861,¹⁴ con la que se intensificaron las actividades productivas agropecuarias como vía para promover el desarrollo del país, lo que propició el establecimiento de varias colonias, principalmente en Veracruz y Sonora, y en las penínsulas de Yucatán y Baja California.

Juárez fue electo presidente constitucional de la República para el periodo 1861-1865. El 20 de julio de 1863 emitió la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos,¹⁵ que concedía a los habitantes de la República, con excepción de los extranjeros, la facultad de denunciar y adquirir hasta 2 500 hectáreas de terrenos baldíos. En la misma fecha decretó la ley que adopta el sistema métrico decimal para las medidas de tierras y aguas.¹⁶

LA INTERVENCIÓN FRANCESA

La gestión de Juárez fue interrumpida por la Intervención Francesa y la llegada de Fernando Maximiliano de Habsburgo, archiduque de Austria, nombrado emperador de México, a quien los conservadores demandaron anular las leyes emitidas por Juárez.

Desde la Ciudad de México y en plena confrontación con el gobierno republicano encabezado por Juárez, Maximiliano pretendió responder a los reclamos de los grupos indígenas, expidiendo, entre otras, la Ley sobre Terrenos de Comunidad y de Repartimiento, del 26 de junio de 1866,¹⁷ que concedía en propiedad, de manera individual, a los naturales y vecinos de los pueblos las tierras de comunidad y repartimiento, mediante su fraccionamiento, y la Ley Agraria del Imperio, que concedía fundo legal y ejido a los pueblos que carecieran

¹⁴ *Apud* Justo Sierra, *op. cit.*, pp. 204-216.

¹⁵ Manuel Fabila Montes de Oca, *op. cit.*, pp. 114-117.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 117-119.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 128-130.

de él, del 16 de septiembre de 1866.¹⁸ Esta última concedía fundo legal a los pueblos de más de 400 habitantes y dotaba de ejido a los que tuvieran más de dos mil pobladores. Con estas leyes, además, se pretendió anular los títulos derivados de la Ley Lerdo y reivindicar a los antiguos propietarios mediante la expedición de nuevos títulos. La invasión francesa concluyó con el fusilamiento de Maximiliano en el Cerro de las Campanas en Querétaro.

Restaurada la República, el 20 de agosto de 1867, Juárez expidió la ley¹⁹ para la revalidación de actuaciones y sentencias dictadas por los tribunales del Imperio, la cual declaró la nulidad de algunos instrumentos públicos y privados expedidos durante la Intervención, y otorgó facultades a los jueces designados por el gobierno para esos fines, cuyos procedimientos se ajustarían a las leyes vigentes.



¹⁸ *Ibid.*, pp. 131-132.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 135-138.