

## JUÁREZ, SU OBRA, SU TIEMPO Y SU MUNDO JURÍDICO. LAS LEYES DE REFORMA\*

Rosa María MARTÍNEZ DE CODES\*\*

En el marco del bicentenario del natalicio de Benito Juárez y de la importancia de su obra en las transformaciones políticas y jurídicas que hicieron posible el México moderno, cabe reflexionar sobre las Leyes de Reforma que Juárez protagonizó siendo presidente interino constitucional de la República, y de su incidencia en las últimas reformas que se han operado en el sistema jurídico mexicano.

Mi reflexión sólo pretende introducir de manera racional y serena algunos elementos de consideración jurídica, política e histórica que ayuden a una mejor comprensión del legado del siglo XIX mexicano en el proceso histórico de la consolidación del Estado de derecho, conforme a los objetivos marcados en la convocatoria de este Congreso.

Buena parte de la historia contemporánea de México se inscribe en lo que podemos llamar un proceso de “secularización de la sociedad”, que afectó desde mediados del siglo XIX a las estructuras de las dos instituciones más poderosas de la época: el Estado y la Iglesia católica. Desde entonces, el Estado asumió la función de legislar sobre la “cuestión religiosa”, y en particular sobre el régimen patrimonial al que debían someterse los bienes eclesiásticos nacionalizados.

La reforma constitucional, que entró en vigor el 29 de enero de 1992, ha actualizado un aspecto de su ordenamiento jurídico de gran relevancia. Me refiero al ámbito de las cuestiones relativas a la proyección social del fenómeno religioso y, en consecuencia, al establecimiento de un nuevo marco de relaciones con las Iglesias y agrupaciones religiosas.

\* IX Congreso de Historia del Derecho Mexicano, ciudad de Zacatecas, 22, 23 y 24 de noviembre de 2006.

\*\* Doctora y catedrática de Historia de América en la Universidad Complutense de Madrid.

A mi modo de ver, el legislador retoma en parte el espíritu de las llamadas Leyes de Reforma, en la medida que devuelve a las iglesias y agrupaciones religiosas su personalidad jurídica, las permite poseer y administrar los bienes destinados directamente al servicio u objeto de la institución, y refuerza el derecho de libertad de creencias y de cultos. Todo ello desde una nueva concepción normativa del derecho inalienable de libertad religiosa.

La aprobación de las reformas constitucionales a los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130,<sup>1</sup> y la expedición de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público,<sup>2</sup> promulgada el 15 de julio de 1992, marcan, sin duda, una nueva etapa en el enfoque y regulación jurídica de las relaciones entre el poder público y las iglesias en general, y la Iglesia católica en particular.

La reforma de los artículos mencionados de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en enero de 1992, culminó un proceso que el presidente de la República Carlos Salinas de Gortari había iniciado cuando, en su discurso de toma de posesión el 1 de diciembre de 1988, se propuso modernizar las relaciones con la Iglesia. Ello implicaba, en primer lugar, la adecuación de las normas jurídicas en materia de libertad religiosa a la realidad social; la actualización del régimen interno con relación a lo dispuesto en los instrumentos internacionales a los que México se había adherido y, finalmente, la necesidad de fomentar en la conciencia cívica de los mexicanos el respeto al orden jurídico y su adecuada aplicación práctica.

Salinas de Gortari recordó que las diferencias entre el Estado y la Iglesia se habían dado por motivos políticos y económicos, pero no por disputas doctrinarias sobre las creencias, de modo que la modernización en este ámbito estaba obligada a tomar en cuenta no sólo lo que debía cambiar, sino también lo que debía permanecer.

La respuesta estatal tomó como punto de partida la iniciativa del Partido Revolucionario Institucional, presentada el 10 de diciembre de 1991, en cuya exposición de motivos leemos: “se establece la manera en que la

<sup>1</sup> Decreto por el que se Reforman los Artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130, y se Adiciona el Artículo Decimoséptimo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992.

<sup>2</sup> Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, Reglamentaria de la Fracción II del Artículo 27 Constitucional, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de julio de 1992.

ley reglamentada otorgue personalidad jurídica a las iglesias y a las agrupaciones religiosas. Creará, por ello, la figura jurídica de Asociación Religiosa, su registro constitutivo y los procedimientos que dichas agrupaciones e iglesias deberán satisfacer para adquirir personalidad”.<sup>3</sup>

Desde el principio se establecieron dos principios generales: ni las iglesias ni sus ministros de culto deberían entrometerse en asuntos políticos, ni acumular bienes.

El objetivo de la reforma era modificar únicamente aquello que conduxese a la generación de un nuevo orden en lo relativo a la condición jurídica de las iglesias y de los ministros de culto; es decir, a la relación de las iglesias con la sociedad y a los derechos civiles de aquéllos, pero siempre bajo el principio del carácter laico del Estado y su estricta separación de las confesiones religiosas.

La aludida modernización del sistema de relaciones del Estado con las iglesias en México pivotó sobre cinco principios establecidos en los preceptos constitucionales reformados:

- a) La separación del Estado y las iglesias.
- b) La libertad de creencias religiosas.
- c) La laicidad del Estado.
- d) La igualdad de las asociaciones religiosas.
- e) La autonomía de las asociaciones religiosas.

El artículo 130, eje vertebrador de la última reforma constitucional, alude expresamente al “principio histórico de la separación del Estado y las iglesias” como pauta que orienta las demás disposiciones. Con esta nueva redacción que con anterioridad utilizaba en singular el término “Iglesia”, en referencia a la Iglesia católica, se quiere significar que dicha separación entre el Estado y las iglesias es un principio “histórico”, por cuanto ya existía antes de la actual reforma y, sobre todo, como se explicitó en los debates en el Congreso, porque se considera el principio sustentador y fundante del Estado mexicano. Principio que se plasmó primero de forma implícita en la Constitución de 1857, luego en las Leyes de Reforma y, finalmente, en la incorporación de dichas leyes al tex-

<sup>3</sup> LV Legislatura, Crónicas de las Reformas a los Artículos 3o., 5o., 25, 27 y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, H. Cámara de Diputados, Archivo General de la Nación, 1992.

to constitucional en 1873, bajo la siguiente fórmula: “El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes, estableciendo o prohibiendo religión alguna”.<sup>4</sup>

En el contexto histórico de mediados del siglo XIX se impuso el sistema de separación Estado-iglesias con reconocimiento de la personalidad jurídica de la Iglesia católica, característico de los regímenes liberales decimonónicos, apoyados en la legislación reformista. El pensamiento liberal se guió por la necesidad de acotar el poder económico y político de la Iglesia con el objetivo de consolidar el poder del Estado: ningún poder superior ni al interior ni al exterior. El principio fundante sobre el que se construyó entonces el ordenamiento jurídico mexicano fue el de “independencia estatal frente a la Iglesia”. Principio que no eliminó la personalidad jurídica de la Iglesia, como más tarde abrogaría el artículo 130 de la Constitución de 1917, pero recortó sus atribuciones y competencias.

En el ámbito económico, el preludio inmediato de las Leyes de Reforma fue la llamada “Ley Lerdo” de 25 de junio de 1856. Los liberales que accedieron al poder en México, en 1854, entendían que la desamortización de bienes amortizados reforzaba la consolidación del régimen liberal, y compartían, además, la idea de que la circulación de tales bienes fomentaba el desarrollo económico y posibilitaba la creación de un sistema tributario que fortalecería al Estado.

El entonces Ministro de Hacienda, Miguel Lerdo de Tejada, miembro del gobierno provisional presidido por Ignacio Comonfort,<sup>5</sup> durante su paso fugaz por la Secretaría de Estado del Despacho de Hacienda (mayo 1856-abril 1857) legó a las generaciones futuras una ley general de desamortización de fincas rústicas y urbanas que afectó a todas las propiedades de corporaciones civiles y religiosas.

El hecho era nuevo en la legislación desamortizadora de México, ya que hasta entonces los decretos o leyes expedidos habían aparecido ocasionalmente, en coyunturas de guerra contra el país vecino invasor o ante

<sup>4</sup> Artículo 1o. de la Ley de Adiciones y Reformas a la Constitución Política de la República Mexicana, de 25 de septiembre de 1873.

<sup>5</sup> Durante los dos años y tres meses de vigencia del Plan de Ayutla, hasta el golpe del 18 de diciembre de 1857, los dos presidentes provisionales, Juan Álvarez e Ignacio Comonfort, realizaron numerosos cambios en la composición de sus respectivos gabinetes. Véase Knowlton, R. J., *Los bienes del clero y la reforma mexicana*, México, FCE, 1985, pp. 42 y 55.

la crisis financiera del Estado, pero nunca bajo un planteamiento normativo general. Lerdo de Tejada defendió las virtudes del Decreto de 25 de junio de 1856 sobre Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas que Administren como Propietarias las Corporaciones Civiles y Eclesiásticas de la República, subrayando que las razones para llevar a cabo la gran reforma del sistema de propiedad imperante eran de carácter económico y no perjudicaban a las corporaciones afectadas.<sup>6</sup>

El decreto fue respaldado por todo el Gobierno y aplaudido por la prensa liberal desde las páginas de *El Republicano*, *El Constituyente* y *El Herald*.<sup>7</sup> La fe del gobierno y de sus partidarios en los beneficios de aquél, extensivo incluso a los intereses de la Iglesia, apareció asimismo reflejada en la carta que el secretario de Fomento M. Siliceo dirigió al gobernador de Guanajuato el mismo día de su expedición: “Si logramos esto —en relación a la ley Lerdo— habremos hechos un inmenso bien al país; si no, caeremos; pero caeremos por algo que valga la pena... y aún cayendo, dejaremos la simiente del bien, que en lo sucesivo germinará”.<sup>8</sup>

A pesar de la brevedad de la discusión parlamentaria, la lectura de las actas del *Diario de Sesiones* evidencia que los argumentos utilizados en defensa del decreto Lerdo priorizaron la finalidad reformista, financiera y tributaria de éste, frente a otras consideraciones: “una medida económica y progresista que realizaba la gran reforma de dividir la propiedad territorial, de desamortizar bienes que estancados son muy poco productivos, de proporcionar grandes entradas al erario y facilitar la reforma del sistema tributario, la abolición de las alcabalas y la disminución de los gravámenes que pesan sobre el suelo”.<sup>9</sup>

No obstante, tanto el gobierno como el Congreso, de mayoría liberal radical, eran conscientes de que liberalizando la propiedad amortizada contribuirían a la secularización de la sociedad. Reducir las competencias del clero en materia educativa y eliminar su poder económico permitiría situar a la Iglesia y su influencia social dentro de las cuatro paredes del templo, tal como se decía entonces. El mejor medio para lograrlo era

<sup>6</sup> Véase Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o Colección...*, México, Imprenta del Comercio a Cargo de Dublán y Chávez, 1876-1899, p. 4766.

<sup>7</sup> Citado en *El Siglo Diez y Nueve*, México, 10. y 30. de julio de 1856.

<sup>8</sup> Carta de M. Siliceo a M. Doblado en Guanajuato, 25 de junio de 1856, en García, G. (ed.), *Documentos inéditos o muy raros para la historia de México*, vol. 31, p. 211.

<sup>9</sup> Véase Zarco, F., *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, 1956, p. 424.

arbitrar un programa de desamortización de bienes de las comunidades civiles y eclesiásticas no relacionadas estrictamente con el cumplimiento de su objetivo social. En consecuencia, la legislación liberal sobre desamortización tuvo junto con la finalidad económica otra de carácter socio-político que perseguía la secularización de la sociedad.

La estrategia política de cara a la opinión pública fue muy acertada: la desamortización civil y eclesiástica era una medida no solamente económica sino de política y conveniencia pública. La Ley no implicaba ni el desalojo ni la expropiación, no distraía los fondos de los objetivos a que estaban destinados; por el contrario, conciliaba de manera admirable los intereses del pueblo, del erario y del clero, que quedaba asegurado en la pertenencia de sus rentas y en orden a los gastos de conservación de sus bienes. Este fue el planteamiento que en treinta y cinco artículos se trasladó a la Ley Lerdo.

La auténtica desamortización, no la simple expropiación de bienes eclesiásticos, resultó muy compleja. Ello se debió no sólo a las dificultades técnicas y de aplicación correcta que suscitó la Ley, sino porque se trataba de instituciones muy poderosas —órdenes, cofradías, congregaciones, ayuntamientos, comunidades indígenas, etcétera— a las cuales inicialmente se les iba a permitir quedarse sólo con aquellos bienes indispensables para cumplir con su objetivo social.

La aplicación de la Ley Lerdo y de su Reglamento, publicado el 30 de julio de 1856, puso en evidencia sus debilidades y defectos: la evasión del pago de la alcabala a la Hacienda Pública, la fórmula de pago de intereses a la corporación afectada (sobre hipotecas que derivaban de la adjudicación) y, finalmente, los costos de mantenimiento de los bienes adjudicados o rematados fueron factores que colocaron tanto a la propiedad rural como a la urbana fuera del alcance de todos aquéllos arrendatarios a quienes la ley pretendía beneficiar. Por el contrario, posibilitó a quienes tenían capital la posibilidad de actuar como denunciantes y adquirir bienes raíces de gran extensión.

La historiografía especializada no ofrece una visión general, para todo el territorio afectado por la Ley Lerdo, del volumen de transferencias de propiedades que se realizaron,<sup>10</sup> pero algunos autores insisten en que a

<sup>10</sup> Schmidt, P., “La desamortización de la Reforma en México 1856-1876”, *Esbozos*, núm. 4, julio-diciembre de 1993, pp. 40-53.

largo plazo no se cumplieron los objetivos previstos por el legislador. Las omisiones de la ley, al no poner límite a la adquisición de propiedades por una sola persona y no insistir en la división de las grandes posesiones eclesiásticas, facilitaron el monopolio de los bienes raíces urbanos y conspiraron a favor de la concentración. Paralelamente el sistema alternativo de denuncias y subastas previsto en la ley contribuyó a la concentración de la propiedad en unas cuantas manos, como se deriva del número de compañías que se crearon para tal fin.<sup>11</sup>

Conviene llamar la atención sobre la importancia de un factor no técnico sino político-ideológico que pervirtió la aplicación de la ley y minimizó la estabilidad de la transferencia de propiedades: me refiero a la oposición radical e inamovible del clero mexicano. Aunque la intención del legislador no fue privar a la Iglesia de su riqueza material, el rechazo por parte de la jerarquía mexicana se produjo con base en el principio de no intrusión en sus intereses de propiedad sin pactar un acuerdo previo con Roma. Pío IX respaldó esta actitud y declaró nulos todos los decretos y proyectos de ley contra la religión, la Iglesia, sus derechos sociales, sus ministros y la autoridad de la Santa Sede, en diciembre de 1856.

La evolución de los acontecimientos en México durante 1856 agudizó el enfrentamiento institucional y, después de once meses de debate parlamentario, la recién sancionada Constitución liberal de 1857 elevó a rango constitucional las leyes expedidas por Juan Álvarez a Ignacio Comonfort, entre las que se encontraba la Ley Lerdo.

El texto promulgado, en febrero de 1857, supuso un consenso entre las distintas facciones de la familia liberal sobre la reducción o eliminación de los poderes públicos y económicos de la Iglesia.<sup>12</sup> El clero, por su parte, mostró firme oposición a todos los artículos relacionados con la Iglesia: libertad de prensa y de expresión en prevención de ataques a la religión, incapacidad política del clero para toda elección al Congreso, constitucionalización de las leyes Juárez y Lerdo, etcétera.

El presidente Comonfort intentó reconstruir unas relaciones muy deterioradas con Roma, a través de su ministro de Justicia Ezequiel Montes,

<sup>11</sup> Bazant, J., "La desamortización de los bienes corporativos de 1856", *Historia Mexicana*, núm. 16, octubre-diciembre de 1986, pp. 193-212.

<sup>12</sup> Constitución Política de la Nación Mexicana, *Diario Oficial de la Federación*, febrero de 1857.

pero la solución apuntada por Roma implicaba reconocer los derechos políticos del clero y su capacidad de adquirir propiedades.<sup>13</sup>

El difícil equilibrio político del gobierno de Comonfort se quebró cuando su propio gabinete cuestionó la abrogación de la Constitución y perdió el apoyo de todas las facciones políticas. La confesión de Ignacio Comonfort al embajador francés, días después del golpe de Estado liderado por el general conservador Félix Zuloaga (15 de diciembre de 1857), indica las imprevisibles consecuencias de la sanción de leyes contrarias a la religiosidad de la Nación: “Hoy estoy convencido de los errores que hemos cometido y de la violencia que mi gobierno ha ejercido contra las costumbres de las masas, por las leyes en contra de la Iglesia y los rigores contra el clero. Por un momento tuve la esperanza de triunfar debido a la perseverante opinión del pueblo. Confieso que me equivoqué”.<sup>14</sup>

La idea clave de la Ley Lerdo, limitar la capacidad patrimonial de la Iglesia, se confirmó en el artículo 27 de la Constitución Federal de 1857, donde se prohibió expresamente a las corporaciones religiosas adquirir o administrar bienes raíces, salvo los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución. Quedó entonces establecido uno de los principios rectores de la política del Estado mexicano en su relación con la Iglesia Católica: la limitación patrimonial al estamento eclesiástico. Décadas más tarde, los legisladores del Congreso Constituyente de Querétaro sustituirán este principio por otro que abolió la propiedad eclesiástica.

Es en este contexto en el que se dictaron las llamadas Leyes de Reforma; es decir, todas las disposiciones legales que tuvieron por finalidad llevar a cabo los postulados liberales en la segunda mitad del siglo XIX y fueron expedidas entre el 23 de noviembre de 1855 y el 14 de diciembre de 1874. La primera fecha corresponde a la expedición de la llamada Ley Juárez sobre administración de justicia, ley que suprimió parcialmente el fuero eclesiástico, y la segunda fecha a la promulgación de la Ley de 25 de septiembre de 1874. Ley que permitió la adición y reforma de los preceptos constitucionales,<sup>15</sup> otorgando rango constitucional a las

<sup>13</sup> González Navarro, M., *Vallarta y su ambiente político jurídico*, México, 1949, pp. 85 y ss.

<sup>14</sup> Díaz López, L. (ed.), *Versión francesa de México. Informe diplomático*, México, 1963-1967, vol. 1, p. 443.

<sup>15</sup> *Op. cit.*, nota 4. Véase Dublán y Lozano, *op. cit.*, nota 6, p. 4766.

Leyes de Reforma expedidas con posterioridad a la Constitución federal de 5 de febrero de 1857.

El interés de este conjunto normativo reside en la exposición sistemática de los principios rectores que guiaron a los liberales mexicanos, cuando llegaron al poder, en el desarrollo de su proyecto secularizador de la sociedad. De la lectura de las normas se deducen tres ideas rectoras claves que condujeron, en breve espacio de tiempo, a un enfrentamiento frontal entre el Estado y la jerarquía eclesiástica. Me refiero, en particular, al establecimiento de la libertad de cultos; la separación de la Iglesia y del Estado, y a la regulación de los bienes eclesiásticos.

Con motivo de los debates que tuvieron lugar en el Congreso Extraordinario Constituyente de 1857, se puso de manifiesto la importancia que el principio de libertad religiosa, denominada entonces “libertad de cultos”, tenía en el programa liberal. Hasta 1857, México había aceptado el principio de intolerancia religiosa y, consecuentemente, no podía haber ninguna expresión religiosa fuera de la católica; incluso, en algún texto de naturaleza constitucional, se perpetuaba la obligación de todos los mexicanos de profesar esta religión.<sup>16</sup>

El principio de que ninguna ley ni autoridad en la República pudiera prohibir o impedir el ejercicio de culto religioso alguno implicaba no sólo un reconocimiento de carácter constitucional, sino que además conllevaba la regulación de un conjunto de actos jurídicos y actuaciones que hasta la fecha habían permanecido bajo el control de la Iglesia católica. Entre otros, todos los actos y registros propios del estado civil de las personas; las funciones y control de la educación pública y el ejercicio de la beneficencia pública.

La Constitución de 1857 no llegó a consignar explícitamente la tolerancia o libertad de conciencia, pero al no declarar religión de Estado a la religión católica, dejó la puerta abierta a posteriores revisiones. El diputado Francisco Zarco consignó esta idea en las sesiones del Congreso Extraordinario: “La cuestión queda pendiente ¡Cuestión de tiempo! Tarde o temprano el principio se ha de conquistar y ha tenido ya un triunfo sólo con la discusión”.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Soberanes, J. L., *Los bienes eclesiásticos en la historia constitucional de México*, México, UNAM, 2000, pp. 23 y 24.

<sup>17</sup> Zarco, F., *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente*, México, El Colegio de México, 1957, p. 437.

No se equivocó Zarco en su pronóstico, y en escasos dos años el Gobierno de Juárez dictó dos leyes y emitió dos declaraciones que afianzaron el proceso de secularización de la sociedad. Me refiero, en primer lugar, a la Ley de Matrimonio civil, de 23 de julio de 1859, por la cual cesaba la delegación del Estado a favor de la Iglesia para que el matrimonio surtiera efecto con su única intervención. En lo sucesivo, el matrimonio pasaría a ser un contrato civil sin divorcio vincular (artículos 1o. y 4o.).<sup>18</sup> Y, en segundo lugar, a la Ley Orgánica del Registro Civil, de 28 de julio de 1959, donde se establecía el nombramiento de jueces del Estado civil para el registro y constancia de mexicanos y extranjeros residentes en el territorio nacional, en lo relativo a su nacimiento, adopción, reconocimiento, matrimonio y fallecimiento (artículo 1o.).<sup>19</sup>

A continuación, el 31 de julio, el gobierno declaró que cesaba toda intervención del clero en los cementerios y campos santos (artículo 1o.), y el 11 de agosto señaló el calendario de días festivos, prohibiendo la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia (artículos 1o. y 3o.).<sup>20</sup>

Una vez regulado el matrimonio y el estado civil de las personas, el gobierno constitucional de Benito Juárez expidió igualmente desde Veracruz la Ley sobre Libertad de Cultos, de 4 de diciembre de 1860, último peldaño en la consignación de la libertad religiosa como un derecho natural del hombre sin más limitaciones que los derechos de terceros y las exigencias del orden público (artículo 1o.).<sup>21</sup>

Con base en lo expuesto, la ley protegía el ejercicio del culto católico, así como el de los demás que se establecieran en el país, y ordenaba que ningún acto solemne religioso se verificase fuera de los templos, sin permiso escrito concedido por la autoridad local y conforme a los reglamentos que los gobernadores expidiesen en el futuro (artículo 11). Recortaba, por otra parte, los derechos de sucesión de los clérigos cuando actuaban como directores espirituales de testadores (artículo 12), y eliminaba el uso del recurso de fuerza para hacer cumplir las obligaciones religiosas (artículo 17), así como el derecho de asilo en los templos (artículo 8o.).

<sup>18</sup> Véase Tena Ramírez, F., *Leyes fundamentales de México*, México, 1989.

<sup>19</sup> *Idem.*

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Véase Dublán y Lozano, *op. cit.*, nota 6, p. 5124.

En última instancia, la finalidad de la ley fue garantizar la libertad de creencias y promover el establecimiento de una sociedad secular, afirmando de paso la autoridad política.

La segunda vía que arbitró el Estado liberal para secularizar la sociedad fue confirmar la separación entre la Iglesia y el Estado. En la búsqueda de una Iglesia con funciones religiosas y no civiles, la Constitución de 1857 había iniciado el camino eliminando todo privilegio del fuero eclesiástico, reduciendo los emolumentos del clero a lo estrictamente necesario y prohibiendo los votos religiosos.

La protesta de la Iglesia fue contundente: la alocución del papa Pío IX ante el Sacro Colegio, pronunciada el 15 de diciembre de 1856,<sup>22</sup> censurando las leyes mencionadas y los artículos constitucionales que atacaban los privilegios del clero, pasaron a formar más tarde las proposiciones 26, 28, 29, 31, 46, 50, 52 y 79 del *Syllabus*, catálogo donde se recogen los errores de la época denunciados por el citado papa.<sup>23</sup>

Llama la atención que aún en estas circunstancias el presidente Ignacio Comonfort mantuviese negociaciones diplomáticas con Roma en busca de soluciones. La documentación indica que en última instancia las limitaciones impuestas al clero por la ley Lerdo para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces frustraron las posibilidades de continuar negociando con Roma la nueva situación de la Iglesia en el marco del Estado liberal.<sup>24</sup>

La cuestión de la regulación estatal de los bienes de la Iglesia pasó a convertirse, en el marco de las Leyes de Reforma, en la tercera idea rectora del proceso de secularización de la sociedad. La Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, expedida por Benito Juárez el 12 de julio de 1859, puso los cimientos de lo que en adelante sería el patrimonio inmobiliario federal de origen religioso, sin prever los problemas que traería consigo su administración.

La estrategia liberal se plasmó en el artículo 1o. de la citada Ley de Nacionalización: “Entran al dominio de la Nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea

<sup>22</sup> Vera, F. H., Colección de Documentos Eclesiásticos de México, vol. I, pp. 585 y ss.

<sup>23</sup> Véase Tena Ramírez, F., *op. cit.*, nota 18, p. 602.

<sup>24</sup> Martínez de Codes, R. M., “La regulación estatal del factor religioso en el siglo XIX en México. El ocaso del Patronato”, *Actas del XIV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Lima, 2003.

cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido”. A continuación, los artículos 11 y 14, así como el 5o. de su Reglamento, otorgaban la posibilidad de que algunos templos continuaran empleándose en el oficio divino, siempre y cuando existiera la necesidad y utilidad del caso, previamente calificada por el gobernador del Distrito o por los gobernadores de los Estados, a petición del arzobispo y de los obispos diocesanos. La calificación mencionada era condición *sine qua non* para que el templo quedara excluido de la confiscación.<sup>25</sup>

Cuatro años más tarde, por decreto del mismo presidente Benito Juárez, fechado en la ciudad de México el 27 de febrero de 1863, se suprimieron las órdenes femeninas, excepto las Hermanas de la Caridad, expropiándose sus conventos y destinando los templos anexos a los mismos a las diócesis correspondientes.

El “derecho de uso” sobre los “bienes nacionales de origen religioso” a favor del clero se otorgó como una facultad cierta y tangible sobre los bienes destinados directamente a actos de culto público (mayormente templos); facultad consistente en la ocupación material continuada de los bienes con carácter y destino intrínsecamente religioso que por ley ingresaron al patrimonio nacional. Tal asignación quedó siempre supeditada a la estricta vigilancia estatal. La nacionalización no implicó, por tanto, en todos los casos, el desalojo físico de los ocupantes, pues al quedar los templos destinados, excepcionalmente, al culto público, continuaron empleándose en actividades religiosas, y consecuentemente se generó un fenómeno de doble administración, derivado del uso o destino de los bienes nacionales de origen religioso, que el legislador no previó.

La Ley de Nacionalización de Bienes del Clero y su Reglamento fue mucho más eficaz que la Ley Lerdo a la hora de poner en circulación los bienes de manos muertas. Se trató de una auténtica confiscación y no únicamente de una desamortización.

Más allá del aspecto punitivo de la Ley originado por el apoyo material que el clero brindó a los conservadores durante la guerra, tal y como se desprende de la Circular de la Secretaría de Justicia, de 12 de julio de

<sup>25</sup> Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos. Véase Dublán y Lozano, *op. cit.*, nota 6, p. 5053.

1859,<sup>26</sup> resultan notables las consideraciones financieras, sociales y políticas que se esgrimen en su Preámbulo, con la finalidad de privar a la Iglesia de su riqueza, obtener recursos para continuar la guerra y distribuir en todo lo que fuera posible la propiedad.

Resulta difícil de explicar, en medio de la ruptura con la Iglesia, el por qué de la concesión al clero de la potestad de “derecho de uso” sobre los bienes nacionales. Más allá de consideraciones relativas al mantenimiento de los servicios litúrgicos, reclamados por el pueblo, se observan otras de índole técnico.

El derecho de uso del clero sobre los templos encuentra su justificación en la utilidad que éstos tienen en actos de culto público, pues al no tener correspondencia alguna con ningún servicio público, no son formalmente susceptibles de un destino al interior de la administración pública. Por el contrario, el resto de los bienes confiscados que ingresaban de pleno derecho en el patrimonio inmobiliario federal eran vendidos de inmediato, al mejor postor en subasta, por su naturaleza comercial y rentabilidad.

Ello invita a pensar que el espíritu de la Ley de Nacionalización no fue tratar de acrecentar el patrimonio nacional, sino más bien poner en circulación bienes amortizados que permitiese una mayor distribución de la propiedad y, simultáneamente, obtener de ellos el máximo beneficio para solventar la situación financiera del país.

Respecto a las ventas que las corporaciones eclesiásticas realizaron, fuera del marco de la ley citada, el decreto de Juárez las declaró nulas, y reglamentó sus efectos jurídicos. Igualmente clarificó todo lo relativo a redenciones de las llamadas capellanías de sangre y al patrimonio de las comunidades religiosas femeninas, en proceso de extinción.

En definitiva, el decreto de 5 de febrero de 1861 vino a poner orden en el caos que la diversidad de normas había provocado en el proceso desamortizador y nacionalizador de bienes eclesiásticos, declarando en vigor únicamente la Ley Lerdo y circulares relativas, de 12 y 13 de julio de 1859, la de 14 de octubre de 1860 y el Decreto de 5 de febrero de 1861, sobre adjudicaciones, redenciones de capitales, capellanías y otras materias relativas a la nacionalización de bienes eclesiásticos.

<sup>26</sup> Razones que Motivaron el Decreto de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos. Circular de la Secretaría de Justicia del 2 de julio de 1859. Véase Dublán y Lozano, *op. cit.*, nota 6, p. 5052.

En la cuestión de los bienes del clero, el Segundo Imperio (abril 1846-julio 1867) trató de consolidar el modelo de nacionalización de Benito Juárez sometiendo, previamente, a revisión la legislación de la Reforma. Maximiliano de Habsburgo decretó, el 26 de febrero de 1865, la revisión de todas las operaciones de amortización y nacionalización de bienes eclesiásticos llevadas a cabo al tenor de las leyes de 25 de junio de 1856, y 12 y 13 de julio de 1859 en los siguientes términos: “El Consejo de Estado enmendará los excesos e injusticias cometidas por fraudes, por violación de las citadas leyes o abusos de los funcionarios encargados de su ejecución... y las operaciones legítimas ejecutadas sin fraude y con sujeción a las leyes antes citadas, serán confirmadas”.<sup>27</sup>

La eficacia del decreto citado apenas fue visible, pues finalizada la aventura imperial en México, el gobierno de Benito Juárez declaró nulas y sin ningún valor las revisiones prescritas por Maximiliano, y reinició el proceso de nacionalización de bienes del clero durante el subsiguiente periodo de restauración de la República. En adelante, el Estado confiscó y vendió ininterrumpidamente bienes de origen religioso sin tener en cuenta la precariedad en cuanto al fundamento jurídico de tales medidas. Fue el sucesor de Juárez, el presidente Sebastián Lerdo de Tejada, quien promovió la correspondiente reforma constitucional con la finalidad de dar carácter de ley suprema a todos los principios de la reforma liberal mexicana.

La Ley de 25 de septiembre de 1873, disposición que cierra a mi juicio el ciclo de las Leyes de Reforma, adicionó a la Constitución de 1857 las citadas leyes, otorgándoles rango constitucional. En cinco breves artículos se consignó la independencia del Estado respecto a la Iglesia; la secularización del matrimonio, y demás actos y registros del estado civil de las personas; la prohibición de que cualquier institución religiosa adquiriese bienes raíces o capitales impuestos sobre los mismos, exceptuándose los citados en el artículo 27 constitucional, es decir básicamente los templos, casas parroquiales o palacios episcopales; se sustituyó el juramento religioso por la promesa de decir verdad y se suprimió el voto religioso.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Gutiérrez y Alatorre, B. (ed.), *Leyes de Reforma, colección de las disposiciones que se conocen con este nombre publicadas desde el año de 1885 al de 1870*, México, 1870, vol. 2., 2a. parte.

<sup>28</sup> *Op. cit.*, nota 4.

Me interesa llamar la atención sobre la importancia que para el gabinete de Lerdo de Tejada tuvo la regulación de los bienes nacionalizados de origen religioso. La Ley Reglamentaria de las normas constitucionales, de 14 de diciembre de 1874, mantuvo la propiedad por excepción de los templos y sus dependencias anexas a favor de las instituciones religiosas, según reza su artículo 14o., y a continuación reguló el “derecho de uso” sobre los “bienes nacionales destinados al culto público” a favor de las órdenes religiosas:

El dominio directo de los templos que conforme a la ley de 12 de julio de 1859, fueron nacionalizados y que se dejaron al servicio del culto católico, así como de los que con posterioridad se hayan cedido a cualesquiera otras instituciones religiosas, continúa perteneciendo a la nación; pero su uso exclusivo, conservación y mejora serán de las instituciones religiosas a quienes se hayan cedido mientras no se decrete la consolidación de la propiedad (artículo 16).

La propiedad por excepción de los templos y sus dependencias anexas, así como el “derecho de uso” a favor de las instituciones religiosas, decretado en 1874, fue un legado de la Ley de Nacionalización de 1859 que el legislador no quiso revocar y que generó para los fines de la administración del patrimonio nacional una excepción importante. Excepción que estuvo en vigor durante cuarenta años en virtud de la política de conciliación que el dictador Porfirio Díaz aplicó a la Iglesia mexicana.

El recorrido histórico que hasta aquí he venido realizando ha tenido por finalidad subrayar las ideas rectoras que guiaron a Benito Juárez en la transformación del ordenamiento jurídico mexicano de su tiempo, para a continuación prestar atención al especial relieve que algunas de ellas han cobrado con motivo de la última reforma constitucional sancionada en México.

El 29 de enero de 1992 entraron en vigor en México las reformas a la Constitución, que fueron precisamente la base de la nueva Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, publicada el 15 de julio del mismo año.

Las reformas y su Ley constitucional actualizaron el principio de separación del Estado y las iglesias en un doble sentido. Desde el punto de vista político, este principio se identifica con el principio de laicidad estatal y con un sistema político-religioso de separación Estado-iglesias

con auténtica libertad religiosa. Desde la perspectiva jurídica, la separación se opone al monismo jurídico, evitando la identificación o fusión de ordenamientos, órganos y estructuras; es decir, el Estado y las iglesias mantienen su propia esfera de competencia, y su propia organización y funcionamiento.

El espíritu del principio de separación radicaba entonces y sigue radicando ahora en la necesidad de que se deslinde la esfera política de la eclesiástica y, por ende, que los asuntos civiles y eclesiásticos no se confundan de ninguna manera, prevaleciendo siempre en toda actividad gubernamental el bien colectivo, sin que esta actividad deba estar subordinada a razones de ámbito religioso.

Por otra parte, ahora la carta magna mexicana reconoce y tutela como garantía individual la libertad de creencias y de culto, consagrada en el artículo 24 en los siguientes términos: “Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la Ley”.<sup>29</sup> Y señala a continuación, como garantía de la citada libertad, la incompetencia del Congreso Federal para crear normas que establezcan o prohíban religión alguna.

A juicio de los actuales reformadores, el Estado mexicano, en la medida que garantiza a todas y cada una de las confesiones libertad de religión y libertad de culto, sin establecer con ninguna de ellas un sistema de privilegios ni un sistema de control, no tutela únicamente la autonomía del poder civil respecto del poder religioso, sino que tutela por igual la autonomía de las asociaciones religiosas respecto del poder temporal, el cual no puede, bajo ninguna circunstancia, imponer a los ciudadanos confesionalidad alguna.

En esta línea, el artículo 3o. de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público prevé de manera clara y categórica como únicos límites a la libertad de creencias, tanto para los gobernados como para el Estado, la propia observancia de las leyes, la conservación del orden y la moral públicos y la tutela de los derechos de terceros.

<sup>29</sup> Este último párrafo añadido se encontraba en el artículo 130 y fue cambiado de ubicación por considerarlo más adecuado en el capítulo de las garantías individuales, concretamente en el artículo 24 que es el que consagra la garantía de la libertad de creencias.

El nuevo marco jurídico en materia religiosa recupera a mi juicio algunos de los principios rectores que guiaron a Benito Juárez, cuando siendo presidente interino constitucional de la República decretó la Ley sobre Libertad de Cultos, el 4 de diciembre de 1860:

Las Leyes protegen el ejercicio del culto católico y de los demás que se establezcan en el país, como la expresión y efecto de la libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, no tiene ni puede tener más límite que el derecho de tercero y las exigencias del orden público. En todo lo demás, la independencia entre el Estado por una parte y las creencias y prácticas religiosas por otra, es y será perfecta e inviolable.<sup>30</sup>

Por otra parte, el carácter laico del Estado asegura el espacio social y la imparcialidad de las instituciones públicas para que prevalezca la pluralidad y el respeto a la diversidad de expresiones religiosas, filosóficas e ideológicas, así como de prácticas culturales. En consecuencia, las confesiones religiosas, mayoritarias o minoritarias, encuentran precisamente en el Estado laico la garantía para el ejercicio de su libertad religiosa.

Entre los grandes logros del nuevo marco jurídico en materia religiosa cabe señalar el reconocimiento de la personalidad jurídica a las iglesias y agrupaciones religiosas, que desde la sanción de la Constitución de 1917 se les había negado.

En el contexto de las Leyes de Reforma, Juárez no suprimió la autonomía organizativa de lo que él denominó Iglesia o sociedad religiosa. Por el contrario, reconoció su competencia para sus actos internos, reglas y sanciones:

Cada una de estas sociedades tiene libertad de arreglar por sí o por medio de sus sacerdotes, las creencias y prácticas que profesa y de fijar las condiciones con que admita los hombres a su gremio o los separe de sí, con tal que ni por estas prevenciones, ni por su aplicación a los casos particulares que ocurren, se incida en la falta adjunta o delito de los prohibidos por las leyes, en cuyo caso tendrá lugar y cumplido efecto el procedimiento y decisión que ellas prescriben.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Artículo 1o., Ley sobre Libertad de Cultos de 4 de diciembre de 1860.

<sup>31</sup> *Ibidem*, artículo 3o.

La nueva redacción del artículo 130 constitucional reconoce la existencia de las iglesias y agrupaciones religiosas, y les otorga personalidad jurídica, toda vez que se constituyan como “asociaciones religiosas” y obtengan su correspondiente registro. La incompetencia de las autoridades civiles para intervenir en la vida interna de las asociaciones religiosas, conforme al principio establecido por Juárez en la ley citada, quedó consignado en los siguientes términos: “Las asociaciones religiosas se regirán internamente por sus propios estatutos, los que contendrán las bases fundamentales de su doctrina o cuerpo de creencias religiosas y determinarán tanto a sus representantes como, en su caso, a los de las entidades y divisiones internas que a ellas pertenezcan”.<sup>32</sup>

Después de ciento cuarenta años de no reconocimiento de las iglesias y de incorporar sus bienes al patrimonio nacional, el Estado mexicano, retomando el espíritu de las Leyes de Reforma que permitían a la Iglesia poseer, exclusivamente, los bienes destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución, ha establecido un nuevo paradigma: “Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer u administrar, exclusivamente, los bienes que sean “indispensables” para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria”.<sup>33</sup>

Esta nueva actitud del Estado mexicano resulta coherente con el derecho de libertad de religión y creencia tutelado por el ordenamiento jurídico, y con el proceso de modernización del sistema de relaciones con las iglesias que la reforma constitucional ha facilitado. Proceso en el que la adquisición de bienes por parte de las iglesias deja de contemplarse como un factor de riesgo.

Si bien la insistencia del legislador en precisar los supuestos de nueva adquisición de bienes,<sup>34</sup> sobre cuyo carácter “indispensable” debe resolver la Secretaría de Gobernación en un plazo máximo de cuarenta y cinco días, y el régimen de sanciones previsto en la ley cuando la asociación religiosa cuente con un patrimonio que excede el indispensable al fin de la misma,<sup>35</sup> invita a reflexionar sobre la influencia en el ordenamiento vi-

<sup>32</sup> Véase artículo 6o. a 10 de *op. cit.*, nota 2.

<sup>33</sup> Véase artículo 27 reformado, fracción II de *op. cit.*, nota 1.

<sup>34</sup> Véase artículo 17, fracción I a IV de *op. cit.*, nota 2.

<sup>35</sup> *Ibidem*, artículo 32.

gente de la fórmula que arbitró la Ley Lerdo, convertida en precepto constitucional en 1857, al limitar la capacidad de las corporaciones religiosas para adquirir o administrar bienes raíces, “salvo los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución”. A mi juicio, lo que parece haber primado en el ordenamiento vigente es la necesidad de definir una fórmula que limite la acumulación de bienes —principalmente inmuebles— por parte de las asociaciones religiosas.

Por último, resulta oportuno referirse a la situación de los templos que, por obra del Constituyente de Querétaro, fueron nacionalizados en 1917, y a los que la reforma constitucional de 1992 mantiene en la misma situación jurídica.

La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público recupera la figura jurídica de “derecho de uso” de los templos, y la vuelve a utilizar en el siguiente supuesto:

Los bienes inmuebles propiedad de la nación que actualmente son usados para fines religiosos por las iglesias y demás agrupaciones religiosas, continuarán destinados a dichos fines, siempre y cuando las mencionadas iglesias y agrupaciones soliciten y obtengan en un plazo no mayor de un año, a partir de la entrada en vigor de dicha ley, su correspondiente registro como asociaciones religiosas.<sup>36</sup>

Una vez más suena el eco de la última de las Leyes de Reforma, la Ley Reglamentaria de las normas constitucionales del 14 de diciembre de 1874, sancionada bajo el mandato de Lerdo de Tejada, permitiendo a las instituciones religiosas el derecho de uso sobre los bienes nacionales destinados al culto público.

La reflexión toca a su fin. Sin memoria no hay futuro. El presente carece de sentido si no somos capaces de reflexionar sobre nuestro pasado. En última instancia, el análisis realizado trata de incorporar a la comprensión del presente una perspectiva histórica que enriquezca nuestra visión de la sociedad mexicana, una sociedad que ahora se presenta cada vez más plural, tanto en sus aspectos culturales como en sus expresiones religiosas.

<sup>36</sup> *Ibidem*, artículo 60. transitorio.