

---

---

SECCION PRIMERA.

—  
TERRENOS BALDÍOS.  
—

Desde los primeros años que siguieron á la realización de nuestra independencia, Gobiernos y pensadores han estado de acuerdo en que la primera de las necesidades del país, si quería alcanzar la prosperidad económica á que está llamado, era la de poblar su territorio y poner en cultivo las vastas regiones que han permanecido incultas. Pero bien que unánimemente reconocida esta necesidad, no había sido posible darle ni aproximada satisfacción, por oponerse á ello las dificultades políticas y fiscales con que el país tuvo que luchar durante tantos años. Reconocida la necesidad de atraer brazos, y en lo posible también capitales, para explotar nuestro vasto territorio, no era difícil percibir que revestía una importancia de primer orden el procurarse tierras, el medirlas y deslindarlas, para movilizar y acrecentar los valores que representan, y para que hombres laboriosos pudieran ponerlas en cultivo. Cuando un país no puede ofrecer, como no lo puede el nuestro, altos jornales al trabajo industrial y fabril, no le queda más recurso, para atraer la inmigración, que ofrecer al extranjero tierras que cultivar, estimulando al inmigrante con la halagüeña perspectiva de convertirlo en propietario y de hacerle gozar de la independencia y seguridad de vida que la propiedad territorial trae aparejadas. También es aliciente poderoso para el trabajo nacional el constituir, mediante el repartimiento ó venta de cortas extensiones de terrenos, pequeñas propiedades que hacen, en general, más lucrativo y digno el trabajo individual. Una y otra de estas necesidades, la de atraerse el brazo extranjero y la de estimular el trabajo nacional, han sido particularmente apremiantes en nuestro país, dadas la escasez de población y la extensión de territorio, y dado el sistema de propiedad que á raíz de la conquista predominó entre nosotros.

No obstante de que con anterioridad diversas disposiciones revelaron la intención de nuestros Gobiernos, de deslindar, medir y adjudicar tierras baldías, data en realidad del año de 1863 el primer intento legislativo, sistemático y serio, en ese sentido.

El Gobierno del Sr. Juárez expidió, en efecto, en San Luis Potosí, y en medio de los azares y los horrores de una guerra extranjera, la memorable ley de 20 de Julio de 1863, estableciendo los procedimientos para la ocupación y enajenación de terrenos baldíos. En su articulado la ley estableció el derecho de todo habitante de la República de denunciar hasta dos mil quinientas hectaras de terrenos baldíos; fijó reducidos precios á la hectarea; facilitó el pago previniendo se cubrieran los dos tercios del importe en numerario y el

resto en bonos de la deuda pública. Reconoció la posesión amparada hasta con ciertos títulos irregulares de propiedad; protegió y favoreció al actual poseedor con rebajas sobre el precio de tarifa, y recompensó las mejoras hechas á las tierras; respetó la propiedad legítima; estableció los trámites y requisitos legales para el deslinde y medida de los terrenos, y creó, para los dueños de terrenos que se adjudicaran en virtud de ella, la obligación de mantener en sus predios un habitante por cada doscientas hectaras durante diez años; perdiendo sus derechos al terreno, si durante cuatro meses dejaban de tenerlos. Difícil es dejar de percibir en esta ley la mira altamente patriótica y profundamente política que la inspiró. El Sr. Juárez manifiestamente se preocupaba, al dictarla, por desenvolver los intereses económicos del país, por facilitar y acrecentar la cultura del suelo nacional y por constituir la pequeña propiedad en la República; pero á no dudarlo, al crear facilidades para constituirse el ciudadano en propietario, se preocupaba igualmente por arraigar sus intereses en la tierra que adquiriría, y de ese modo estimularlo á la defensa del territorio amenazado.

Para producir el vasto movimiento de consolidación y fraccionamiento territorial que tan necesario es al país, la ley presentaba inconvenientes y dificultades graves. Suponía, en efecto, en el denunciante el conocimiento de la existencia y ubicación de las tierras que tenía derecho á denunciar, y le suponía, igualmente, en posesión de los recursos pecuniarios y demás elementos para consumir la adquisición, y estos supuestos, realizables en multitud de casos, estaban muy lejos de serlo lo bastante para que la ley surtiera la plenitud de sus efectos. Además, no era fácil ni probable que la ley pudiera bastar á atraer la inmigración extranjera. Ésta pide, no buscar, denunciar y deslindar los terrenos, sino adquirirlos ya fraccionados y deslindados. Considerables como fueron las adjudicaciones hechas en virtud de la ley, no llegaron á revestir toda la importancia apetecible y no produjeron movimiento alguno de inmigración. Para provocar este último con el aliciente de la cesión gratuita ó poco onerosa de tierras, era indispensable tenerlas disponibles, medidas y deslindadas é inmediatamente repartibles á los colonos solicitantes, como se ha practicado y se practica en los Estados Unidos, en Australia y en la Argentina. Esta operación previa de medición y deslinde, colosal, dada la inmensa extensión de nuestras tierras baldías, resultaba costosísima y no era realizable sino por el Gobierno ó por poderosas compañías particulares. El Gobierno, durante muchos años, estuvo imposibilitado de llevarla á cabo, y en el año de 1875 la Administración del Sr. Lerdo de Tejada pensó en confiarla á compañías privadas y legisló en ese sentido. Celebráronse en virtud de esa legislación varios contratos y se nombró una Comisión oficial, no obteniéndose sino resultados deficientes ó nulos, por oponerse á ello las dificultades políticas del momento.

Fueron necesarios el advenimiento y la consolidación de la paz pública para hacer posible y fructuosa una legislación en ese sentido, y tocó al General D. Carlos Pacheco la gloria de haberla concebido y aplicado. La ley de colonización de 15 de Diciembre de 1883, á que acabo de aludir, partía de principios más generales y ostentaba aspiraciones más vastas y fundamentales. En vez de dejar el deslinde y mensura de los terrenos baldíos á la iniciativa privada del denunciante, ponía á cargo del Ejecutivo el apeo, medida, fraccionamiento y valuación de las tierras en cuestión; lo facultaba para practicar esa operación por medio de comisiones de ingenieros nombradas al efecto ó para contratarla con compañías privadas, autorizándolo á ceder á éstas, en compensación de gastos, hasta la tercera parte de los terrenos que deslindaran; preveía y reglamentaba la adquisición de terrenos por compañías colonizadoras; conservaba el límite máximo de 2,500 hectaras adjudicables á un solo individuo como colono; fijaba en 100 el de las concesibles á título gratuito á nacionales ó extranjeros y establecía que pueden hacerse ventas de dichas tierras á largo plazo y precio módico á quienes quisieren colonizarlas.

El movimiento que en este sentido produjo la ley fué inmenso: para dar idea de él baste decir que á fines de 1888 los terrenos deslindados por las Compañías medían una extensión de 33.811,524 hectaras, y entre fines de 1888 y fines de 1892 deslindaron 16.820,141. En menos de diez años la extensión deslindada fué de 50.631,665; la tercera parte que correspondió á las Compañías fué de 16.653,121; las ventas á particulares y Compañías colonizadoras representaron 1.607,493 hectaras, que produjeron al fisco \$493,882 en títulos de la Deuda Pública; las excedencias y demasías sometidas á composición fueron de 4.222,991 hectaras y su producto de \$1.280,328. Este inusitado movimiento en la propiedad territorial produjo primero extrañeza y después alarma, que un detallado informe de esta Secretaría á las Cámaras y una luminosa discusión en la de Diputados calmaron de una vez por todas.

Debo consignar que aun cuando no se obtuvieron de los deslindes todos los resultados que se esperaban, y entre otros el de tener tierras inmediatamente disponibles para ofrecerlas á los colonos, se consiguieron, sin embargo, grandes ventajas, entre ellas la de conocer con alguna aproximación la extensión de una gran parte de la propiedad nacional y la de reducir á propiedad particular otra parte considerable de esa propiedad, con la que se adjudicó á las empresas en compensación de gastos y con la que se ha vendido á particulares y á empresas de colonización.

Esta legislación subsistió hasta el 26 de Marzo de 1894, en que una ley más amplia y comprensiva y que se procuró estuviera inspirada en las enseñanzas de una dilatada experiencia y en principios económicos de solidez reconocida, vino á sustituir á la del 20 de Julio de 1863. Conservando lo mucho bueno que la ley anterior consignaba, la nueva que lleva la fecha antes citada, procuró llenar los vacíos que la práctica había revelado y acrecentar las facilidades para la adquisición y la colonización de las tierras baldías, las garantías á la propiedad así adquirida y también á toda la propiedad territorial, y remediar cuantos inconvenientes había señalado la práctica en la legislación hasta entonces vigente. La ley de 26 de Marzo de 1894, que después de maduro estudio en esta Secretaría creyó el Ejecutivo deber iniciar ante el Congreso de la Unión, de acuerdo con algunos ciudadanos Diputados, y que figura como anexo, consigna los principios siguientes:

Comienza por dividir los terrenos que son propiedad de la Nación en cuatro categorías: I, Terrenos baldíos; II, Demasías; III, Excedencias, y IV, Terrenos nacionales, y define cada una de ellas de una manera clara y precisa; suprime el límite denunciante (dos mil quinientas hectaras) por cada habitante de la República y les reconoce el derecho á denunciar y adquirir mayores extensiones, dentro de la ley, conservando la prohibición á los naturales ó naturalizados de las naciones limítrofes de adquirir baldíos en los Estados que con esas naciones colinden; hace cesar también la obligación hasta entonces impuesta á los propietarios de baldíos de tenerlos poblados, acotados y cultivados, é indulta á quienes hasta entonces hubieren incurrido en la penalidad legal por ese concepto; hace cesar igualmente la prohibición establecida para las Compañías deslindadoras de enajenar las tierras que les hayan correspondido en lotes ó fracciones de 2,500 hectaras é indulta de las penas á quienes en ellas hubieren incurrido. Estos principios, que son fundamentales en la ley, merecen que me detenga en ellos y que insista en justificarlos. La experiencia acredita, en general, y lo había demostrado en la especie, que esas limitaciones, restricciones y prohibiciones, dictadas con la mira sana y filantrópica de impedir el acaparamiento de la propiedad territorial, constituyen una rémora positiva y considerable á su movilización, á su cultivo y á su población. La extensión de 2,500 hectaras que geoméricamente hablando pudiera reputarse como vasta y suficiente para constituir un predio privado, está lejos de ser una unidad económica y agrícola-económica constante y bastante á estimular al cultivador. Lo mejor de las tierras del país por su

fertilidad, por su proximidad á los grandes centros de población y á las principales vías de comunicación, por estar bien regadas ó disfrutar de condiciones climatéricas favorables, pertenecen desde tiempo inmemorial á los particulares; las tierras baldías, en general, no son tan favorecidas, y por eso están baldías: desde este momento, fijar en dos mil quinientas hectaras el límite adquirible ó la unidad para el fraccionamiento, era crear una dificultad para el denuncia, adquisición y venta de los terrenos, y, por consiguiente, para su población y cultivo. Los temores de acaparamiento, justificados antes, perdieron toda razón de ser después de la vasta y dilatada experiencia á que dió lugar la ley de 1863, y lo único perceptible y claro de hecho, como indiscutible y evidente en principio, á través de ese vasto ensayo, fué que dichas restricciones antes se oponían al logro de los fines de la legislación y los constriaban, que los favorecían y aceleraban.

Además, los principios económicos establecen que la propiedad exige solidez y garantías; que sólo se moviliza y explota con éxito dentro de los regímenes de libertad; que el terrateniente lo mismo que el poseedor de bienes muebles, se resiente de toda influencia prohibitiva; y que, en rigor, con medidas restrictivas no se consigue otra cosa que dificultar las transacciones, inmovilizar la propiedad y retraer al colono de venir á poner en frutos nuestro privilegiado territorio. A iguales consideraciones se prestan las cláusulas antes vigentes que imponían al propietario de baldíos la obligación de acotarlos, poblarlos y cultivarlos; obligación que no conduce á otro resultado que á encarecer la tierra ó acrecentar el coeficiente de capital necesario para explotarla, y, por ende, á alejar al hombre laborioso del cultivo del suelo, sin el que no puede haber prosperidad ni aun existencia nacional.

Los principios fundamentales que informaron la novísima legislación de tierras, fueron, pues, los que la ciencia económica sanciona y los que la experiencia sugería y sugiere aún.

Excusado es decir que la nueva ley conserva y vigoriza las preeminencias y ventajas otorgadas por las leyes anteriores á los poseedores de demasías, excedencias y terrenos baldíos poseídos por veinte años ó más, con título traslativo de dominio, llamándolos á composición con la Secretaría de Fomento, de acuerdo con las prescripciones de la ley que obliga al Ejecutivo á fijar anualmente las tarifas de precios de las tierras en cada Estado, así como en el Distrito y Territorios, y que destina un tercio de los productos obtenidos por estos conceptos á los Estados en donde estuvieren ubicadas, y los dos restantes á la Federación, siendo aplicable á esta última el producto íntegro de los terrenos nacionales, cualquiera que pueda ser su ubicación, así como el de las tierras enajenadas en el Distrito y Territorios Federales. Ni los Estados, ni la Federación podrán rehusar el pago de la parte que les corresponde en estas operaciones en títulos de sus respectivas deudas reconocidas.

También reglamenta la ley la enajenación de las islas de los mares, de las de los ríos, lagos y esteros navegables, y la de los esteros, lagunas y estanques de propiedad nacional, siempre que autoridades competentes declaren no haber en ello inconveniente; prohíbe la enajenación de las playas y zonas marítimas, de las riberas de los ríos y de los terrenos donde haya ruinas; autoriza al Ejecutivo para alzar el precio de tarifa de los terrenos destinados á salinas, á celebrar contratos de arrendamiento y aparcería ú otros que no transfieren el dominio y para otorgar el derecho del tanto en caso de venta á quienes los hayan arrendado, reglamentando la explotación de las maderas, resinas ú otros productos de dichos terrenos; queda facultado igualmente el Gobierno Federal para reservar los terrenos baldíos que juzgue convenientes para plantío y conservación de montes, reserva ó reducción de indios ó colonización.

Para expeditar la tramitación de esta clase de negocios, así como para facilitar el de-

nuncio y adquisición de terrenos, la ley creó—y es ésta una innovación importante y trascendental—Agencias de tierras en los Estados, el Distrito y Territorios Federales. Los encargados de estas Agencias, en número variable y provistos de uno ó más suplentes, tienen bien limitado el territorio dentro del cual han de ejercer sus funciones; no perciben sueldo del Erario Federal, pero sí honorarios, de acuerdo con la tarifa que expidió la Secretaría de Fomento. Estos agentes están destinados á recibir y tramitar sin demora los denuncios, salvo casos de oposición, y dentro de las reglas y con los requisitos que prescribe el Título II de la ley, y que pueden consultarse pormenorizadamente en ella. Todos ellos propenden á facilitar y abreviar los negocios de esta índole, á dar seguridades y garantías á los interesados y á los terceros, así como á resguardar los intereses del Fisco. Estos negocios pasan siempre en revisión á la Secretaría de Fomento. En dicho Título II se fijan también los requisitos y trámites en los casos de arreglos y composiciones por excedencias y demasías.

Se procuró también que las autoridades no intervinieran en los trámites sino en lo muy indispensable, dejando á cargo de los interesados el obtener la conformidad de colindantes y el nombramiento de perito.

En su Título III la ley enumera las franquicias que otorga á los poseedores de terrenos baldíos, excedencias y demasías. Las principales son: rebajas sobre el precio de tarifa que son del treinta y tres por ciento al sesenta y seis, según el tiempo que haya durado la posesión y la naturaleza del título que la ampare; plazo durante el cual sólo los poseedores podrán denunciar los terrenos en cuestión, preferencia en la adjudicación aun después de fenecido el plazo, y prescripción en favor del poseedor hasta de cinco mil hectaras de terreno baldío, si concurren los requisitos de posesión y título que lo ampare, conforme lo establece el Código Civil del Distrito Federal.

El Título IV de la ley establece el Gran Registro de la Propiedad de la República. Esta institución, otra de las serias innovaciones que introduce la nueva ley, tiene por objeto efectuar, con los requisitos que en ella y su reglamento se fijan, la inscripción de los títulos primordiales de terrenos baldíos ó nacionales y de los expedidos en virtud de los arreglos y composiciones que hubiere hecho é hiciera en lo futuro la Secretaría de Fomento. Dicho Registro es público, pudiendo consultar sus archivos y pedir copia de sus documentos la persona ó autoridad que lo solicite. La inscripción en él es voluntaria, y su falta no priva á nadie de los derechos que le corresponden conforme á las leyes; pero las propiedades no inscritas no gozarán de las franquicias que otorga la ley que analizo. Estas son: La sola inscripción en el Registro se considerará por el Gobierno Federal como perfecta, irrevocable y exenta de todo género de revisión; ninguna autoridad del país, cualquiera que sea su categoría, ni ninguno de sus agentes, podrán pedir la presentación ni revisión de los títulos que la amparan, bastando el certificado de inscripción como título perfecto é irrevocable, sin que pueda por causa alguna rectificarse la extensión superficial de la propiedad inscrita. Dicha inscripción surtirá el efecto de que se considere de plano como infundado é improcedente todo denuncia sobre la propiedad, con sólo la presentación del certificado correspondiente. Respecto á los colindantes, el certificado fungirá como título válido y perfecto, salvo sentencia en contrario que haya causado ejecutoria.

Basta leer los artículos relativos de la ley para penetrarse de los altos fines que sugirieron la creación del Gran Registro de la Propiedad de la República. El principal de todos ellos es el de dar á la propiedad seguridad completa, el de librarla de una vez por todas del amago del denuncia, el de secuestrarla á la fiscalización de parte de las autoridades, el de establecer un equilibrio definitivo entre el propietario y sus colindantes, el de reducir á su minimum los litigios, frecuentes y enojosos, á que da ocasión la propie-