

que se acuerde desde luego la recepcion provisional de lo ejecutado, y la final corrido el plazo de la garantía.

La suspension embarga el capital de la empresa, disminuye ó deteriora los materiales acopiados y ocasiona pérdidas y quebrantos que no estaban previstos. Si es breve, los daños pueden subsanarse si en efecto hay algunos: si es larga, se modifican gravemente las condiciones del contrato, y no es justo que el servicio público padezca menoscabo, ni tampoco que el contratista soporte el peso de una responsabilidad de la cual no tiene culpa.

Quien se presenta á la subasta, sabe ó debe saber á lo que se obliga, y acepta los beneficios con las cargas consiguientes. No se le juzga por una ley que repugna, sino por la que él mismo se impone. Así es que por onerosas que sean las condiciones del contrato no tiene derecho el contratista de repugnarlas; no antes del contrato, porque es libre para aceptarlo ó no aceptarlo y no después de él, porque su aceptación ha hecho ley.

Segun buena doctrina fundada en equidad, procede así mismo la rescision de parte de la autoridad mediante indemnización, cuando el contrato resulta oneroso á los intereses públicos, como si las obras ó servicios adjudicados en el remate fuesen ya innecesarios por la forma de un proyecto, el término de una guerra, &c. La administracion que tiene á su cuidado el bien de los pueblos, rescinde el contrato como encargada de la tutela del estado, salvo el derecho de tercero en punto á la reparacion de daños y perjuicios.

Todas las cuestiones que puedan surgir en los contratos se resuelven por los tribunales si el contratista no reconoce la jurisdiccion administrativa y rehusa obedecer las resoluciones de esta; pero es conveniente tambien advertir que no incumbe á los tribunales antes que se ventile la cuestion, suspen]

der las obras públicas, porque no les está encomendada la administracion y por tanto no pueden saber si es ó no posible sin daño público la suspension de las obras que tienen ese carácter.

Para evitar muchas dificultades ha sido à veces costumbre asentar entre las condiciones de la contrata que en caso de desavenencia entre las partes que la han celebrado se someta el contratista á la decision administrativa de la autoridad superior á la que celebra la contrata.

---

## CAPITULO VI.

### DE LOS BIENES DEL ESTADO.

---

«En la expresion genérica *dominio nacional ó propiedad de la nacion*, se comprenden el dominio público y el del estado; dos derechos que si bien distintos entre sí, proceden de una raiz comun.

Son bienes del Estado aquellos que pertenecen en plena propiedad á la nacion y forman una especie de patrimonio comun á todos los ciudadanos. Entre estos y los bienes públicos media una gran diferencia, porque si los unos se destinan á cierto uso general, los otros se administran exclusivamente por el Gobierno. El los adquiere y conserva, los

aprovecha y enajena segun las necesidades del servicio y los intereses de la sociedad.

“Los bienes públicos (*res publicæ*) corresponden á la nacion en conjunto por el derecho de soberanía, y todos los ciudadanos los poseen y aprovechan *ut singuli*: los del estado (*res universitatis*) pertenecen á la nacion á título de dominio, y los posee y aprovecha *ut universitas*, esto es, como el ente colectivo ó la persona moral llamada pueblo, representada en su Gobierno. La conservacion, uso y fomento de los primeros constituyen actos verdaderamente administrativos; y de los segundos nacen actos de pura gestion económica.

Entran en la categoría de los bienes del estado los baldíos, los montes, las minas, los bienes mostrencos y los nacionales.

#### *De los baldíos*

Llámanse baldíos los terrenos incultos que el estado conserva en su dominio y cuyas producciones consisten en los frutos espontáneos del suelo, ó sean los terrenos que no correspondiendo al dominio privado, pertenecen al dominio público para su comun disfrute ó aprovechamiento y no están destinados á labor alguna.

“El origen de los baldíos data, segun Jovellanos, del tiempo de los Visigodos, los cuales ocupando y repartiendo entre sí los dos tercios de las tierras conquistadas, y dejando uno solo á los vencidos, hubieron de abandonar y dejar sin dueño todas aquellas á que no alcanzaba la poblacion extraordinariamente menguada por la guerra. A estas tierras (dice) se dió el nombre de campos vacantes, y estos son por la mayor parte los baldíos.

El origen de los baldíos en Méjico debe de ser el sobrante de los antiguos repartimientos que no fueron dados ni á los

pueblos para el comun, ni á los particulares á título de propiedad privada.

Previene la ley 3<sup>a</sup> tít. XI Part. II que «se non yermen las villas, nin los otros logares» antes debese procurar que la poblacion viva y crezca en medio de la abundancia. A este fin conduce el aumento de subsistencias, resultado natural de convertir las tierras de dominio público en propiedad particular, «cobdiando, dice D. Alfonso el Sábio, que sean bien pobladas e labradas..... porque hayan los omes los frutos de ellas mas abundantamente.»

“Enrique II siguió unas veces el impulso de los principios y cedió otras á los intereses egoistas que atajaban sus pasos. Los pueblos insistian en mantener la confusion de las tierras baldías y concejiles para ensanchar el límite de los aprovechamientos comunes, y los ganaderos se oponian á todo rompimiento, así como á la enagenacion de los terrenos incultos pertenecientes á la Corona, ya fundándose en privilegios de autoridad dudosa, ya en el deseo inmoderado de favorecer al Consejo de la Mesta. Felipe II despachó varios jueces con la comision de proceder á la venta de varios baldíos y á la distribucion de las tierras de la mejor manera. Reclamaron contra la enajenacion los procuradores del reino en las Córtes de Madrid de 1586, y el rey, otorgando su peticion, mandó que no se enviasen jueces á vender ni remedir tierras públicas y baldías; y que si por alguna causa algunas tierras de las vendidas se hubieren de remedir, las demasías que se hallaren no se vendiesen, sino quedasen por públicas y concejiles.

A pesar de esta ley renovóse la práctica de vender las que el Estado poseía, y las Córtes insistieron en la no enajenacion, obteniendo de Felipe III y Felipe IV en las de Madrid de 1609 y 1632 al otorgar el servicio de millones, la promesa de «no vender ni enajenar tierras baldías, ni árboles, ni el

fruto de ellos, sino que quedarán siempre lo uno y lo otro para que los súbditos y naturales tuviesen su uso y aprovechamiento. Ley 2.ª tít. XXIII libro 7.º Nov. R.

Felipe V restableció el principio de la enajenacion y creó una junta encargada de conocer exclusivamente del negocio de baldíos, sus adjudicaciones y ventas (tít. y libro citados nota 1.ª) la cual fué suprimida en 1746 despues de las vivas y reiteradas instancias que á Fernando VI hizo la Diputacion del reino, habiendo accedido tambien al reintegro de los bienes vendidos, restituyendo las cosas á su anterior estado. Ley 3.ª tít. y libro citados, nota 3.ª

Cárlos III y Cárlos IV insistieron en la venta de los terrenos baldíos y dictaron varias providencias para promover la enajenacion y repartimiento de terrenos, si bien con leves resultados.

Las Córtes de Cádiz recordaron el repartimiento de una parte de las tierras baldías entre los militares veteranos, destinando otra para hipoteca de la deuda nacional, y reservando los terrenos necesarios para pasto y los egidos de los pueblos.

Fernando VII ordenó la venta de las bienes baldíos y realengos con destino al pago de réditos y amortizacion de la deuda pública, exceptuando:

Los terrenos arbitrados y apropiados con autoridad real ó del Consejo y los pastos necesarios á los ganados trashuman-tes cerca de las cañadas, abrevaderos y descansaderos.

Si la agricultura ha de prosperar, y si la riqueza pública ha de recibir un razonable incremento es preciso abrir paso al interés individual, facilitando el tránsito de estas tierras del dominio del estado á la propiedad particular. Consúltense enhorabuena las necesidades locales, modifíquese el principio tomando en cuenta los usos, costumbres, fueros y otros

accidentes de la vida social; pero reprímense tambien las pretensiones egoistas, el monopolio de los intereses y las rutinas perjudiciales.

Es cierto que mientras la dificultad de los trasportes oponga obstáculos invencibles á la circulacion y salida de nuestros frutos, la demanda de terrenos vírgenes será escasa y débil; mas no por eso dejarán de roturarse todos los necesarios al movimiento progresivo de la poblacion y de la industria que propenden á dar cada dia mas ensanche al comercio interior y exterior.

Proponen algunos, como arbitrio eficaz para extender el cultivo á los baldíos y disminuir los despoblados, la fundacion de colonias agrícolas que merecen un particular estudio.

Hay varias maneras de colonias agrícolas, unas que llevan el sello de las instituciones caritativas, y acaso aprovechen para remediar la miseria allí en donde hace grandes estragos, cuando ya no bastan á contener su crecida los recursos ordinarios de la beneficencia. Entonces procura el Gobierno, no el fomento de la agricultura, sino el alivio de los pobres, dando por bien empleados los tesoros que consume en socorrer el infortunio.

Hay tambien colonias penales, poco favorables en verdad á la regeneracion moral de los delincuentes, porque no intimidan, no enmiendan, no hay disciplina severa ni prision segura. Transformar un vicioso vagabundo en honrado labrador solo por la virtud del cultivo, es un sueño generoso. Promover la agricultura concediendo terrenos en propiedad á hombres sin hábitos de trabajo y economía para que los vendan y disipen su valor en verdaderas saturnales, ó sujetarlos á la condicion de colonos sin que el interés privado aliente su ánimo y fortalezca sus brazos para romper montes, no son sistemas recomendables á los ojos de la economía pública.»

Y sin embargo en algunas épocas en que se han confinado, aunque no legalmente por cierto, á algunos reos á la península de Yucatan, la falta de recursos los obligó á trabajar y el fruto del trabajo dió principio á la enmienda de algunos de esos reos ya que no á todos, por desgracia. Este hecho demuestra que en determinadas casos pudiera ser útil alguna colonia penal, siempre que el reo no quedase en ella con la libertad de trabajar ó no trabajar sino verdaderamente obligado á hacerlo, porque nada sirve mas que el trabajo para reformar á los criminales.

Hay colonias militares que parecen mas bien propias de pueblos y siglos bárbaros que de naciones cultas, buenas para proveer á la defensa de una frontera abierta, ó para mantener en obediencia un territorio que es preciso sujetar con la fuerza de las armas, pero inútiles al intento de reducir nuevas tierras á labor y mejorar los sistemas de cultivo.

Hay colonias libres y forzadas: aquellas pueden todavía ser dignas de alabanza si no por sus resultados positivos, á lo menos considerando que descansan en un principio fecundo de toda mejora y progreso; pero estas no tienen ningun contacto con el fomento de la agricultura.

Hay por último colonias formadas con naturales y otras que se fundan con extranjeros, ya sea mirando al aumento de la poblacion de un estado, ya porque el Gobierno se proponga difundir con el ejemplo nuevos ingenios y métodos de labranza.

Reduciendo nuestro exámen á las colonias libres nacionales ó extranjeras y verdaderamente agrícolas, conviene notar los inconvenientes propios de su naturaleza.

Lo primero, es dudoso si los gastos de la empresa serán compensados con sus beneficios probables, y si no seria preferible abandonar su fundacion al cuidado y diligencia del todo

particulares, apartándose el Gobierno de toda intervencion directa ó inmediata.

Lo segundo, es peligroso á la prosperidad de las colonias admitir toda suerte de gentes, laboriosas ó no, económicas ó disipadas, aptas ó ineptas para las faenas del campo; y aun cuando procure el Gobierno establecer reglas para distinguir las personas útiles de las inútiles ó perjudiciales, siempre serán vagas, inciertas y de difícil aplicacion.

Lo tercero, debe recelarse que los colonos enervados por la miseria (pues solo los desvalidos se determinan á prospaner su patria á una tierra extraña y desconocida) sean hombres dispuestos á labrarse una fortuna, apurando los beneficios que á tanta costa les dispensa el Gobierno.

Lo cuarto, es de sospechar que los grandes capitales que el Gobierno necesita para fundar y proteger las colonias agrícolas, sacados del fondo de las contribuciones públicas, no causen mas daño que provecho á la agricultura, porque aumentan sus cargas y desvían de su curso natural las fuentes de la riqueza.

Lo quinto conviene tener en cuenta los vicios de la administracion que son inevitables donde quiera que la mano del Gobierno se ingiere para dirigir empresas propias de la industria privada.

Por último, importa considerar que los extranjeros mas adelantados en el arte del cultivo, suelen tropezar con obstáculos invencibles en la naturaleza del terreno, al poner en práctica sus métodos de labranza, y poco á poco caen en la rutina comun á los naturales.

Mas suponiendo que el Gobierno con su habilidad ó su fortuna haya removido todos ó los mayores obstáculos que se oponen á la fundacion de las colonias agrícolas, no vacilamos

Se proponer como condiciones necesarias al logro de sus deseos las reglas siguientes:

Que escoja tierras fértiles y sazonadas para el cultivo de los frutos ó primeras materias, cuyo fomento debe ser la base de la prosperidad de la colonia, ya mirando á las necesidades de la alimentacion, ya á las ganancias de la industria ó del comercio.

Que se distribuyan por suertes entre los colonos, no tanto fundando la distribucion en el principio de la igualdad absoluta, cuanto en la justa proporcion de cada pegujar con el capital, actividad é inteligencia de los cultivadores. El repartimiento uniforme es solo favorable á los rudos y perezosos.

Que se concedan los terrenos en propiedad para despertar en el hombre el amor al trabajo, la sed de mejoras y la esperanza de allegar una fortuna. El colono que no fuere propietario, mas se parecerá al siervo de la edad media, que al labrador de nuestro siglo. Esto no impide que al principio posea el colono la tierra á título de censo enfiteútico, hasta que, redimida la pension, consolide el dominio.

Que la situacion de la colonia sea bien escogida, en medio de pueblos ricos y abundantes, con los cuales pueda cambiar sus productos á beneficio de las vías de comunicacion y transporte que debe abrir el Gobierno.

Que en todo caso se prefiera colonizar con naturales á colonizar con extranjeros, pues si la introduccion de los métodos de labranza usados en otras partes no es una ventaja cierta, parece justo y político atender primero á mejorar la condicion de nuestros pobres, que á socorrer los ajenos.

Y en fin, que el Gobierno provea de manténimientos, semillas, ganados y aperos de labranza á los colonos, y que los exima de las contribuciones de sangre y dinero por cier-

to número de años. Pueden hacerse estos gastos por vía de anticipacion, debiendo los colonos satisfacerlos con el importe anual del cánon módico con que se grava la concesion de los terrenos.

Es conveniente que al hacerse la concesion de terrenos baldíos á alguna empresa de colonizacion no se comprendan los terrenos cubiertos de monte alto ó maderable y que si los terrenos, objeto de la concesion, fueran de monte bajo é inmaderable, ó estuviesen cubiertos con árboles dispersos que no formen masas ó rodales de monte alto, la empresa está obligada á satisfacer préviamente su valor, si no llevase á cabo su proyecto de colonizacion.

En la designacion y concesion de estos terrenos se deben respetar los caminos, fuentes, abrevaderos, usos, aprovechamientos y demás servidumbres públicas y privadas legalmente establecidas."

Poca eficacia sin embargo han de tener las leyes en el establecimiento de colonias agricolas mientras no se garantice la mas completa seguridad para las vidas y las propiedades, mientras no haya caminos fáciles para comunicar las colonias con los pueblos ya establecidos, de alguna importancia.

Ni producirán tampoco grandes resultados las leyes de colonizacion extranjera, mientras no sea conocida nuestra República en el extranjero. Por esta causa lo que importa para atraer la inmigracion de hombres laboriosos y honrados es que se pongan en práctica cuantos medios haya para hacer saber al mundo que las tierras mexicanas son riquísimas y los habitantes hospitalarios hasta el exceso. Entonces afluirá la poblacion extranjera.

"Donde quiera que haya tierras fértiles en condiciones favorables para el comercio de sus frutos, los reducirá á cultivo el interes privado sin mas estímulo ni recompensa que la

proteccion ordinaria del Gobierno. Donde no las haya, el auxilio oficial será la expresion de una vana esperanza del legislador oficioso, atento á crear una vida artificial, hija de su buen deseo, pero tambien de flaco fundamento, porque nunca prevalecerán las instituciones contrarias á la naturaleza.

Procurar la enajenacion de los baldíos y realengos, fomentar todas las industrias, abolir todos los abusos locales fundados en tradiciones erróneas ó en leyes no aplicables á la situacion actual, la propagacion de la enseñanza, la atencion en cuanto concierne á la sanidad y salubridad y la proteccion sostenida de todos los intereses que se agitan en la esfera social tales son los medios verdaderos, los únicos eficaces de disminuir nuestros terrenos ociosos y vacantes."

Los terrenos baldíos pertenecieron á los Estados durante la primer época de la Federacion y fueron del dominio nacional durante el tiempo en que rigió de alguna manera el sistema central. Restablecida la Federacion á consecuencia de a revolucion de Ayutla, parecia lógico que volvieran los terrenos baldíos á ser propiedad de los Estados; pero el art. 72 fraccion XXII. de la Constitucion federal confirió facultad al Congreso de la Union para fijar las reglas á que deba sujetarse la ocupacion y enajenacion de terrenos baldíos y el precio de estos, lo cual se verificó por la ley de 20 de Julio de 1863 y la tarifa relativa del mismo mes y año, siendo actualmente el producto de la venta de baldíos divisible entre los Estados y la Federacion.

Esta venta figura como una de las partidas de consideracion en el tesoro de la vecina República de los Estados Unidos del Norte y figurará tambien en el nuestro cuando en Europa sea bien conocida la nacion mexicana y cuando se acierte con el medio de excitar la actividad de los nacionales.

Los hombres de las razas indígenas que llevan una vida mas penosa y mas miserable que las mismas béstias destinadas al servicio de las fincas de campo, hallarian en el establecimiento de colonias agrícolas mexicanas, no solo el alivio á sus dolores sino el restablecimiento de la dignidad humana que en ellos parece perdida.

Tal vez sea una insistencia sin fundamento; pero siempre será conveniente repetir que algunas leyes prudentes y una juiciosa proteccion á esas razas infelices levantarían su inteligencia y protegerían el desarrollo de su actividad ahora muerta, con lo cual la República mexicana aumentaría casi instantáneamente su poblacion, que en realidad no es mas que el quinto de lo que aparenta ser por la cifra de los habitantes, que en su mayor número no viven sino que vegetan en un territorio tan rico y tan extenso como es el territorio nacional.

Tratándose de terrenos baldíos se ofrece una cuestion de inmensa gravedad, de tanta, que no faltan personas que crean que á haberla tocado algunas administraciones han debido su pronta caida, en la sucesion de gobiernos transitorios, fugaces, por decirlo así, que por muchos años formaron la insitible administracion de México. Esta cuestion es el deslinde de la propiedad particular como base para el conocimiento exacto de los terrenos baldíos. Y en efecto es la cuestion sumamente delicada porque subleva intereses ya adquiridos y dá margen á cuestiones odiosas. Casi siempre los litigios suscitados por los pueblos contra los propietarios vecinos son por causa de tierras y de aguas que escasean á los mismos pueblos, y estas cuestiones es conveniente que sean resueltas por la autoridad judicial antes que se conviertan en motivos de violencias de hecho dañosas siempre porque la propiedad se paraliza en sus productos.

Conveniente sería dictar algunas providencias, bien sean del orden legislativo, bien sean administrativas que tiendan á dar alguna actividad y movimiento á la venta y ocupacion de los terrenos baldíos, siquiera como una fuente de recursos para los Estados, casi todos reducidos á proporciones tan escasas en sus ingresos que apenas pueden atender á los gastos de conservacion, sin llegar sino con suma dificultad y estrechez á los que son necesarios para las mejoras materiales, por las que tanto anhelan los pueblos, que son indispensables para el desarrollo de todo género de producciones y para la prosperidad de las naciones.

Acaso en ninguna parte del territorio nacional sería tan útil la enajenacion de terrenos baldíos como en la frontera mexicana que divide nuestros Estados de los Estados Unidos del Norte, con tal de que esos baldíos fueran ocupados por poblaciones vigorosas capaces de competir en actividad y en iniciativa con las de los Estados vecinos, de donde parece venir siempre algun peligro para el país. Hay además de esta consideracion muy grave por cierto, otra que no es menos importante: la proximidad de los terrenos en este caso sería la manera de propagar rápidamente en el territorio mexicano todos los progresos que día á día hace el pueblo del Norte.

#### *De los montes.*

La administracion de los baldíos va envuelta con la de los montes, cuando los terrenos están cubiertos de árboles; y cuando no, los pueblos, ó mas bien el primer ocupante aprovecha, esquilma y destruye el terreno, siendo su voluntad la ley y su interes el límite de sus actos.

«La sociedad entera está interesada en la replantacion progresiva y en el entretenimiento de los arbolados que proporcionan las maderas necesarias para la construccion y re-

paro de los edificios; que suministran las leñas y carbones indispensables para todos los usos de la vida; que purifican la atmósfera; que son los conductores de las lluvias; que alimentan la vejetacion y aseguran las cosechas; que ofrecen sombra y frescura á los viajeros fatigados, y que en fin hacen habitables los campos, desiertos cuando no gozan de este beneficio.

Nuestra legislacion sobre montes fué muy varia y aun contradictoria, unas veces descuidando los montes del estado y los comunes, y otras oprimiendo los particulares. Las primeras leyes hállanse en los fueros de Nájera y Soria donde se comprenden disposiciones minuciosas acerca de los montes, de los montaneros y policía de los campos. Las Cortés de Valladolid de 1256 y 1351 suplicaron á D. Alonso X y D. Pedro pusiesen remedio á la tala é incendio de los pinares y encinares; y el rey hizo ordenamiento para impedirlo, sopena de muerte, y perdimiento de bienes.»

«Con estas parciales providencias fueron protegidos los montes hasta la publicacion de la pragmática de Toledo de 1480, á la cual siguió otra en 1496, dadas ambas por los Reyes Católicos en que se procura fomentar el arbolado, y se prohibian las talas y descepos y señalaban reglas para las cortas (ley I<sup>a</sup> tít. 24 lib. 7 Nov. R.) Don Carlos I y doña Juana despacharon en Valladolid, año 1518, una real provision para la repoblacion de los montes, mandando á las justicias y á los concejos de las ciudades, villas y lugares del reino que hiciesen nuevos plantíos, pues ya se notaba la falta de leñas y de abrigo para los ganados en tiempo de fortuna. (Ley 2<sup>a</sup> tít. citado) Felipe II, en la instruccion que dió á D. Diego de Covarrubias, cuando le nombró presidente de Castilla en 1582, le decia: «Una cosa deseo ver acabada de tratar, y es lo que toca á la conservacion de los montes y aumento