

tes y haya que buscar documentos correspondientes á más de un año, un peso por cada año que se busque.

VII. Por los permisos para cortes de árboles, cuando el número de éstos sea de cien ó ménos, dos pesos; de cien á mil, tres pesos, y de mil en adelante, cinco pesos.

VIII. Por los permisos para corte de palo de tinte, extracción de chicle, hule, y cualesquiera gomas ó resinas, y corte de leña, dos por ciento sobre el valor que resulte para el número de toneladas ó fracción que se solicite, sin que sea ménos de un peso.

IX. Por la expedición de un permiso para caza ó pesca, y por cada temporada que se fije en el permiso, un peso.

X. Los honorarios han de ser cubiertos por los interesados á medida que se vayan causando, importando la falta de pago para ellos, con el transcurso consiguiente de los plazos, que se les declare morosos, conforme al artículo 62 del Reglamento de Procedimientos.

Libertad y Constitución. México, 5 de Junio de 1894.—*Fernández Leal.*»

## SECCION SEXTA.

### OJEADA RETROSPECTIVA.

269. Hemos terminado la parte más árida de nuestro trabajo: la que consiste en coleccionar los numerosos, disímolos y dispersos textos legales que componen nuestro especial *Derecho de terrenos baldíos*. Podemos, pues, contemplar el camino recorrido y dar nuestro juicio sobre esta legislación.

Los primeros pasos que se dieron en los negocios de baldíos, no están trazados en esta obra. Ellos tenían por fundamento el abuso del Poder, el capricio de algún jefe militar, las egoístas conveniencias de la dominación extranjera, y cuando más, las Ordenanzas de Castilla ú otros fueros particulares, sobre ocupación de tierras públicas. Todo se confunde con el sangriento paso del conquistador sobre nuestro fecundo suelo, y no hay un sistema legal á que atenerse ni en el fondo ni en la forma al distribuir el dominio de la tierra. (1)

La primera palabra de orden sobre estas materias se dió por la Real Cédula de 10 de No-

(1) Véase Título 10º del presente Libro.

sus rentas, habían venido á ser casi nulos. Era, pues, necesario conciliar la energía administrativa con la equidad de la ley, y fué ésta la misión de la citada Instrucción de 15 de Octubre de 1754.

Esta comunicó nuevo vigor á las leyes de Indias de que hemos hablado, quitó la necesidad de acudir á la Metrópoli por la confirmación de títulos y estableció reglas precisas para definir de un modo cierto y seguro la cantidad y extensión de las tierras bien tituladas.

Al llegar á á este punto, la legislación sobre baldíos adquirió una perfección y acabamiento jurídicos que no ha vuelto á tener despues.

270. La nueva división administrativa que estableció en la Colonia la Real Ordenanza de Intendentes (1) trajo la primera dificultad séria en los negocios de tierras públicas. Cayeron éstos en poder de los Intendentes, que carecían de conocimientos y práctica en esta clase de negocios; y aunque el artículo 81 de dicha Ordenanza puso en vigor toda la antigua legislación sobre esta materia, no se encuentra un solo expediente de realengos concluido bajo el nuevo sistema. Nosotros, á lo ménos, no tenemos conocimiento de un solo caso en que se haya llegado al último trámite en asuntos de ese género, manejado por los Intendentes Reales.

Las conmociones sociales y políticas de que fué teatro el Estado Español se reflejaron en el decreto de las Cortes de 4 de Enero de 1813, en

(1) Promulgada en 4 de Diciembre de 1786.

virtud del cual los negocios de tierras públicas cayeron en manos de los Ayuntamientos Municipales y de las Diputaciones provinciales..... es decir, *en el caos*.

El hecho supremo de la Independencia con sus gloriosas, largas y sangrientas luchas, arrojó sobre aquel sistema el peso de mil imposibles y los asuntos de baldíos no han vuelto jamás á tomar su antiguo carril. Se perdió el hábito de considerar al Estado como dueño supremo de las tierras del país; se perdió la experiencia en el manejo de estos negocios; las posesiones desprovistas de títulos se transmitieron de padres á hijos y los derechos hereditarios echaron su santidad de por medio en las opiniones de los hombres: se cayó en una ignorancia casi completa de la legislación que había regido sobre ocupación de tierras públicas; los poderes revolucionarios dieron sucesivamente reglas vacilantes é incompletas sobre asuntos de colonización, sin que las leyes de mañana tuvieran en cuenta las de ayer, y el *Derecho de tierras y aguas* llegó á parecer un verdadero laberinto de Dédalo donde faltaba el hilo de Ariadna.

Llegadas las cosas á este extremo, las reivindicaciones del Estado han sido consideradas como una injusticia pública y como un abuso del poder, y el nombre de *denunciante* ha venido á ser sinónimo de *ladrón* en opinión de los poseedores de la tierra.

En estas condiciones, en este estado de la legislación y de las opiniones, hemos emprendi-

do nosotros la espinosa tarea de presentar en un solo cuadro lo conocido y lo olvidado; lo grande y lo pequeño, acumulando bajo un solo rubro todos los elementos dispersos, de donde ha surgido originariamente la propiedad privada de la tierra en México.

La materia no podía ser más importante; y sólo lamentamos que fuerzas tan débiles como las nuestras, sean las que emprendieron hacer este urgente servicio al *Derecho nacional* y al ramo más importante y más social de la riqueza pública del país.

271. El lector ha podido observar este camino largo, indeciso y tortuoso de nuestra legislación sobre terrenos baldíos, á partir del decreto de las Cortes españolas de 4 de Enero de 1813.

Desde entónces se mezcla en las leyes relativas á terrenos públicos la idea de recompensar con ellos á los servidores del Estado, especialmente á los militares, hasta llegar al año de 1846, en cuyo año se dictó el Reglamento de D. José Mariano de Salas (4 de Diciembre), Reglamento que abarcó bajo un punto de vista general la ocupación de los terrenos baldíos de la República.

La Ley de 18 de Agosto de 1824 había creado una novedad política y social entre nosotros: *la colonización extranjera*, elemento de civilización que tanto ha preocupado á los pueblos americanos; las aspiraciones de esta ley siguen dominando en los actos legislativos posteriores sobre colonias, hasta los infortunados dias de la invasión americana. Entónces cae para siempre en

olvido, y las leyes de colonización de 1854 y de 1883 la ignoran, al parecer, completamente.

Pero aunque la ley fundamental sobre colonias de 18 de Agosto tuvo en su favor el prestigio del Gran Congreso de 1824, no pudo hacer revivir de sus cenizas los negocios de *realengos*; tanto porque adolece de grandes insuficiencias y vacíos en la materia que abarca, como porque llevaba en sí una idea completamente nueva entre nosotros; la de ofrecer nuestras tierras públicas á los hombres de todos los países y de todas las razas.

La población de México no tenía sus oídos acostumbrados á escuchar palabras de cosmopolitismo; y aquella ley no pudo ser simpática á un pueblo habituado á no ver mezclados en sus negocios á otros extranjeros que á los hijos de Pelayo, envueltos ahora en sus más terribles odios.

La rebelión del Estado de Tejas, cuyo origen estaba en una colonización imprudente, y el sangriento desastre de 1848 acabaron de poner el sello de aprobación á la ley de 1824.

El Reglamento de D. Mariano de Salas trató bajo otro punto de vista la ocupación de nuestras tierras públicas. Es un monumento legislativo de los mejores que poseemos en nuestros fastos jurídicos, y que honra altamente á su ignorado redactor.—Elevación de miras, lucidez de pensamiento, claridad de enunciación, suficiencia de sistema..... todo se encuentra reunido en aquella notable ley, que tuvo seguramente como antecedentes un estudio profundo de las leyes

norteamericanas sobre ocupación de tierras públicas y de las doctrinas económicas más importantes, que por aquel tiempo estuvieron en boga. Pero ni gobiernos liberales ni gobiernos conservadores saben despues una palabra de tan importante decreto, que corrió la mala fortuna de quedar olvidado completamente en las colecciones de *periódicos oficiales* de aquellos días tempestuosos, en que la sangre de hoy sepultaba á la de ayer, en medio de encarnizadas luchas fratricidas.

La ley de colonización dictada por el general Santa-Anna en 16 de Febrero de 1854 fué tan incompleta, cuando ménos, como la de 1824, y no dejó tras de sí rastro ninguno; bien que no pudo presentar experimentos de sus propósitos, dado que, muy pocos meses despues, cayó bajo las nulidades proclamadas por la revolución de Ayutla.

Al rededor de esta ley no se encuentra sino decretos que tienen por objeto revisar leyes particulares de los Estados sobre colonización, ó dar reglas para revisar los títulos primordiales expedidos en medio de nuestras tempestades revolucionarias.—Así, por ejemplo, la ley de 3 de Diciembre de 1855.

Siguieron las cosas en este estado, hasta la promulgación de la ley de D. Benito Juárez de 20 de Julio de 1863.

Esta ley revela que sus redactores no tenían conocimiento ninguno de la antigua legislación sobre baldíos. Es ella un documento solitario en

medio de nuestra jurisprudencia de tierras. Aún los sistemas americanos sobre esta materia, parece que le son completamente desconocidos.

Acaso su pensamiento dominante fué brindar á los desheredados de la tierra con una propiedad fácil de adquirir, á lo menos en cuanto al precio de ella. Pero no se estableció nada fijo en los procedimientos: se mezclaron algunas reglas mal formuladas sobre citaciones, con algunas otras sobre adjudicación de las tierras denunciadas; pero nada quedó decidido sobre el modo de proceder en un deslinde, sobre exhibición de títulos, ni sobre el juicio de oposición.

La ley de Don Benito Juárez tuvo la fortuna de vivir muchos lustros; pero la experiencia no fué favorable á sus preceptos.

No surgieron de esa ley sino odiosidades profundas. La tierra no fué mejor repartida: al contrario, los grandes propietarios reafirmaron á su sombra sus grandes é incultas posesiones; muchos denunciantes se arruinaron completamente, abrumados por trámites y gastos interminables, y mil y mil crímenes proditorios vinieron en ayuda de los hacendados y de la incompleta ley de Juárez, para recrudescer el vicioso sistema en que descansa nuestra riqueza territorial.

Se hacía necesario, pues, algo nuevo: ó el suficiente valor político para borrar eternamente el nombre de *baldíos* y echarse por un siglo en brazos de la *oligarquía feudal* de los grandes propietarios, ó para dictar una ley agraria que trajera consigo el glorioso desastre de los Gracos, ó

la creación definitiva de una democracia permanente, fundada en la distribución equitativa de la propiedad agraria.

Esta era la misión altísima de las nuevas leyes sobre terrenos baldíos.

¿Han cumplido con ella?

—Desgraciadamente no.

Se dictan hasta tres leyes, inspiradas por el mismo soplo; no para seguir un sistema de desenvolvimiento filosófico en sus preceptos, á la manera que los jurisconsultos escriben despues de las personas las cosas y despues de las cosas las acciones; sino para repetir en la segunda lo que se dijo en la primera: y para repetir con menos talento en la tercera lo que se dijo en la segunda.

Estas leyes ignoran por completo todo monumento legislativo que no sea la ley de Juárez; y aún de ésta sólo se copia lo más inadecuado y lo menos aceptable. Ignoran por completo hasta las doctrinas más rudimentarias de la Economía Política y no consultan, absolutamente, un reparto más juicioso y acertado que el practicado hasta hoy, sobre la propiedad inmueble.

Nada deciden sobre exhibición de títulos, nada sobre los puntos más esenciales del juicio de oposición. Y los mil y mil enmarañamientos que quedan vivos en el orden de proceder, traerán centuplicados los mismos odios, los mismos gastos y las mismas ruinas que trajo consigo la ley de Don Benito Juárez.

Quedan, pues, grandes cosas por hacer en esta materia. Y merecerá bien del país el Sobe-

rano Poder que aborde con ilustrada energía los escabrosos problemas que dejamos apuntados, y dicte una ley agraria fundada en nuestras tradiciones jurídicas, en las necesidades de nuestro sér nacional, en las luces de la ciencia económica y en las exigencias de la moderna civilización.

Felices nosotros, si despues de haber contribuido con nuestro grano de arena á esta obra trascendental, llegamos á verla realizada por manos dignas de trazarla.

viembre de 1591, cometida al Virrey D. Luis de Velasco *el menor*.

Este documento legislativo estableció las siguientes bases para los negocios de baldíos:

1ª Las tierras de la Colonia pertenecen al Estado Español, y es el Soberano quien puede disponer de ellas.

2ª En nombre de los Reyes de España se ajustarán ventas y composiciones de tierras en favor de los particulares y de las comunidades civiles ó religiosas.

3ª El producto de estas ventas y composiciones forma una parte de las rentas públicas del Estado.

4ª Al hacer dichas ventas y composiciones deben respetarse ante todo las tierras necesarias para usos de pública utilidad, y las necesarias para que subsistan las comunidades de indígenas.

5ª El procedimiento en esta clase de negocios sea arreglado á Derecho. De manera que deben observarse las formalidades tutelares de citación, emplazamiento, defensa, etc., en toda venta ó composición.

Después de cuatro siglos todavía permanecen en pié, en cuanto á su esencia, estos fundamentos ciclópeos del reparto de las tierras públicas; desmoronados en lo que ve á los pobres indígenas, á quienes hemos hundido más y más en el tenebroso sumidero de la miseria, en nombre de la igualdad y de la libertad.

Y permanecen en pié aquellos fundamentos porque son la expresión sencilla de la justicia eterna.

Varias cédulas posteriores reprodujeron estos sabios preceptos y dictaron algunas reglas especiales para protegerlos contra la cruel codicia, la fuerza desmandada y la páfida intriga del poderoso contra el débil.

Se formó así, corriendo los tiempos, el *Título 12, Libro 4º de la Recopilación de Indias*, admirable cuerpo de leyes, en las cuales brillan á la par la justicia, la equidad y la benignidad para con el pobre, y se deja sentir aquel paternal espíritu ausente para siempre de las legislaciones modernas.

Las órdenes del Soberano se limitan después á hacer cumplir debidamente aquellos excelentes preceptos del Código de las Indias, hasta que fué promulgada la Real Instrucción de 15 de Octubre de 1754, documento de gran importancia al cual dedicamos en su oportunidad (1) la especial atención que merece justamente.

Con el crecimiento de la población y la fusión de las razas, habían crecido el valor de la tierra, las necesidades sociales y los recursos de la malicia. De aquí que, á la sombra de la equidad generosa que campeaba en las antiguas leyes, y de las graves dificultades que ocasionaba el precepto de acudir al Consejo de Indias por la confirmación de los títulos de dominio, habían sobrevenido multitud de usurpaciones y confusiones en el aprovechamiento de la tierra, y los emolumentos del Tesoro público en ese ramo de

(1) Véase Tít. 4º, Lib. 1º.