

CUARTA PARTE

CAPITULO I

El Problema Agrario desde 1856 hasta fines del siglo XIX.—	
Leyes de Desamortización.....	115

CAPITULO II

Leyes de Nacionalización de los bienes del Clero.....	122
--	------------

CAPITULO III

La Constitución de 1857 y sus efectos sobre la propiedad agraria.	124
La personalidad jurídica de las Comunidades Indígenas.....	125

CAPITULO IV

Nuevas Leyes de Colonización y sus efectos sobre la Propiedad Agraria.	127
Las Compañías Deslindadoras.....	127

CAPITULO V

Legislación sobre terrenos baldíos.....	136
--	------------

CUARTA PARTE

CAPITULO I

El Problema Agrario desde 1856 hasta Fines del Siglo XIX

LEYES DE DESAMORTIZACION

Hacia el año de 1856 y a raíz de los acontecimientos políticos en los cuales el Clero tomó una participación directa, ya estaba fuera de duda que el lamentable estado económico de la República se debía a la amortización eclesiástica. El erario dejaba de percibir los derechos que le correspondían en las translaciones de dominio, por la sencilla razón de que éstas eran cada vez más escasas, pues el Clero concentraba en sus manos la mayor parte de la propiedad raíz y raras veces hacía ventas a los particulares. El comercio y la industria sufrían igualmente, porque la amortización eclesiástica significaba el estancamiento de los capitales.

Estas y otras razones determinaron al Gobierno a dictar la ley de 25 de junio de 1856.

En esta ley se ordenó que las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicasen a los arrendatarios, calculando su

valor por la renta considerada como rédito al seis por ciento anual. Lo mismo debería hacerse con los que tuviesen predios en enfiteusis, capitalizando el canon que pagasen, al seis por ciento anual, para determinar el valor del predio.

Las adjudicaciones deberían hacerse dentro de tres meses contados a partir de la publicación de la ley, y si así no se hacía, perdía sus derechos el arrendatario y se autorizaba el denunciado, otorgando como premio al denunciante la octava parte del precio que se obtuviese en la venta de la finca denunciada. Las fincas denunciadas se venderían en subasta pública, y al mejor postor, gravándose todas estas operaciones en favor del Gobierno, con una alcabala de cinco por ciento como derechos por la traslación de dominio.

El artículo 25 incapacitó a las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrarlos, con excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio de la institución, y el artículo 3º determinó cuáles eran las personas morales comprendidas en las disposiciones de la ley: "Bajo el nombre de corporaciones se comprenden todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios y, en general, todo establecimiento y fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida".

Este artículo ejerció una influencia decisiva en la organización de la propiedad agraria, porque comprendió en los efectos de la ley, la propiedad de los pueblos de indios, pues aun cuando el artículo 8º estableció que de las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos se exceptuarían los edificios, ejidos y terrenos destinados al servicio público de las poblaciones a que pertenecieran, nada dijo de las tierras de repartimiento o comunales. Para mayor claridad, el artículo 11 del reglamento de la ley, expedido el 25 de junio

de 1856, comprendió expresamente en la misma a las comunidades y parcialidades de indígenas.

Los fines de esta ley y su reglamento fueron exclusivamente económicos; no se trataba de privar al Clero de sus inmensas riquezas, sino simplemente de cambiar la calidad de éstas con objeto de que, en lugar de que estorbaran, como estorbaban el progreso económico del país, lo favorecieran impulsando el comercio, las artes y las industrias. El artículo 26 de la ley encierra su verdadero espíritu, porque faculta a las sociedades civiles y religiosas para que empleen el dinero obtenido por adjudicación de sus propiedades en imposiciones sobre fincas o en acciones de empresas agrícolas y mercantiles.

También se expresa claramente el objeto que el Gobierno perseguía al decretar la desamortización, en la circular de 28 de junio de 1856, dirigida por don Miguel Lerdo de Tejada a los gobernadores y autoridades del país.

Dos son los aspectos, se dice en este documento, bajo los cuales debe considerarse la providencia que envuelve dicha ley: el primero como resolución tendente a movilizar la propiedad raíz, y el segundo, como medida fiscal con objeto de normalizar los impuestos.

El Gobierno esperaba obtener, como resultados inmediatos de la ley, el desarrollo del comercio, el aumento de los ingresos públicos, el fraccionamiento de la propiedad y el progreso de la agricultura, pues se estimaba que la mano muerta poco hacía en favor de sus mismas propiedades y que la propiedad comunal de los indígenas languidecía precisamente por no haberse reducido a propiedad individual.

Muy otros fueron los resultados que en la práctica tuvieron las leyes de desamortización:

Los arrendatarios de las fincas de propiedad eclesiástica, en su mayor parte, no pudieron aprovecharse de los

beneficios de la ley, por las siguientes razones: si se convertían en propietarios de las fincas que ocupaban, tenían que pagar desde luego el cinco por ciento de alcabala, una mitad en numerario y otra en bonos consolidados de la deuda interior, si la adjudicación se hacía dentro del primer mes; dos terceras partes en numerario y una en bonos, si se hacía dentro del segundo mes, y sólo una cuarta parte en bonos y tres en numerario si se llevaba a cabo dentro del tercero. Además de la alcabala, eran por cuenta del adjudicatario los gastos de la adjudicación, y el precio de la finca adjudicada se imponía al seis por ciento anual y a censo redimible sobre la misma finca; de manera que el comprador veíase obligado a pagar réditos que en muchos casos eran mayores que la cantidad antes pagada por alquiler y a redimir el censo para convertirse en propietario.

Pero más que las consideraciones de conveniencia económica fueron prejuicios morales y religiosos los que impidieron que los arrendatarios hubiesen aprovechado los beneficios de la desamortización. El clero mexicano declaró excomulgados a quienes compraran bienes eclesiásticos, y por ese motivo numerosas personas se abstuvieron de efectuar en su provecho las operaciones autorizadas por la ley.

En cambio, los denunciantes estaban dentro de la ley en mejores condiciones: desde luego, por el solo hecho de hacer el denuncia, les correspondía una octava parte del precio de la finca, lo que les dió gran ventaja en las subastas sobre los otros competidores. Por esta razón y porque los denunciantes eran gente de dinero que trataban de invertir sus capitales en algo tan seguro como la propiedad raíz, resultó que los bienes de la mano muerta, en vez de quedar totalmente a beneficio de sus respectivos arrendatarios, pasaron en su mayor parte a poder de los denunciantes. Y, como siempre, los nuevos propietarios, protegi-

dos por su riqueza, lograron más tarde cambiar en su favor la actitud del clero y del episcopado mexicano. “. . . para colmo de inconsecuencia, escribe el licenciado Pallares, han establecido el sistema de contentas, es decir, el que con pequeñas cantidades que dan los adjudicatarios de bienes eclesiásticos, quedan libres de toda responsabilidad religiosa, contemplándose así el espectáculo de que millonarios enriquecidos con esos bienes viven en comunión perfecta con la Iglesia, en tanto que los antiguos arrendatarios de ellos o de sus herederos que pudieron aprovecharse de los beneficios de la ley, se encuentran en la miseria porque el anatema eclesiástico, hoy tan flexible, pesó con todo su rigor sobre aquellos desgraciados creyentes.”¹

Otro de los efectos de la ley fué que las fincas de la mano muerta pasaron a poder de los denunciantes en la extensión que tenían, pues se adjudicaron haciendas y ranchos por entero. Es verdad que la ley facultaba a los arrendatarios para fraccionar las fincas arrendadas y para enajenar las fracciones; pero el plazo perentorio que se les fijaba para obtener la adjudicación y los gastos del fraccionamiento fueron circunstancias que impidieron los grandes beneficios que habría producido este artículo si la ley hubiese tomado como fin primordial, al propio tiempo que la desamortización, el fraccionamiento de las extensas propiedades agrarias del Clero. En efecto, si estas propiedades hubiesen sido adquiridas por sus respectivos arrendatarios, la República habría recibido un gran beneficio, porque de ese modo se hubiera formado una pequeña propiedad bastante fuerte y numerosa; pero como eso no fué posible por las circunstancias económicas, morales y religiosas de que hemos hablado, resultó que los denunciantes, gente acomoda-

1. Licenciado Jacinto Pallares. Obra citada. Pág. LXLIII de la Introducción.

da, de pocos escrúpulos y de gran capacidad económica, no solamente adquirieron las fincas denunciadas, por entero, sino que, en virtud de que no había límite para adquirirlas, compraron cuantas les fué posible, y así, en vez de que la desamortización contribuyese a aumentar el número de pequeños propietarios, favoreció el latifundismo.¹

Don Melchor Ocampo, refiriéndose a las leyes de desamortización, demostró que en las propiedades de bajo precio bastaría que en corto tiempo se hiciesen sobre ellas cierto número de translaciones de dominio, para que la alcabala del cinco por ciento absorbiese todo su valor. Aun cuando exagerado, este cálculo dió una idea de los principales defectos de la ley. El Gobierno pretendió atenuarlos y extender el beneficio de la misma a la clase media, a efecto de lo cual expidió la resolución de 9 de octubre de 1856, en la que se reconoce el perjuicio que las leyes de desamortización estaban causando a los pueblos de indios y, para facilitar a los necesitados la adquisición del dominio directo, se dispone que: "...todo terreno cuyo valor no pase de 200 pesos, conforme a la base de la ley de 25 de junio, se adjudique a los respectivos arrendatarios, ya sea que lo tengan como de repartimiento, ya pertenezca a los Ayuntamientos, o esté de cualquier otro modo sujeto a desamortización, sin que se les cobre alcabala ni se les obligue a pagar derecho alguno, y sin necesidad tampoco de otorgamiento de la escritura de adjudicación, pues para constituirlos dueños y propietarios en toda forma, de lo que se les venda, bastará el título que les dará la autoridad política, en papel marcado con el sello de la oficina, protocolizándose en el archivo de la misma los documentos que se expidan."²

1. Molina Enríquez. "Los Grandes Problemas Nacionales". México, 1909. Pág. 53.

2. Labastida. Obra citada. Pág. 13.

Esta circunstancia provocó la desamortización de los pueblos de indios y de los bienes del Ayuntamiento, lo que produjo desastrosas consecuencias; personas extrañas a los pueblos empezaron a apoderarse de las propiedades de los mismos, obrando como denunciantes, y esto motivó que los indios se sublevaran en varios puntos del país.

El Gobierno acudió a remediar el mal, ordenando que la desamortización se hiciese en estos casos reduciendo las propiedades comunales a propiedad particular en favor de sus respectivos poseedores,¹ y de este modo, como efecto de la resolución de 9 de octubre, que favoreció la adjudicación de terrenos cuyo valor no excediese de doscientos pesos, se fué creando una propiedad privada demasiado pequeña junto a la gran propiedad, privada también, pero proveniente de la desamortización de bienes del Clero.

Otro efecto de las leyes de desamortización fué la incertidumbre que introdujeron en los títulos de los nuevos propietarios. En efecto, las adjudicaciones de bienes eclesiásticos se llevaron a cabo, casi siempre, en rebeldía de las corporaciones afectadas, quienes, por tanto, no presentaban títulos primordiales de propiedad, y a esto obedeció el defecto de la nueva titulación, en la cual los linderos y demarcaciones de las tierras adjudicadas fueron sumamente deficientes. Las leyes de desamortización constituyeron, por tanto, una nueva fuente de propiedad raíz en la República, y del mismo modo, la resolución de 9 de octubre de 1856 lo fué de la pequeña propiedad, sujeta antes al título comunal del pueblo o del ayuntamiento.²

1. Molina Enríquez. Obra citada. Pág. 56.
2. Molina Enríquez. Obra citada. Pág. 53.

CAPITULO II

Leyes de Nacionalización de los Bienes del Clero

En el párrafo anterior nos ocupamos de los efectos económicos de las leyes de desamortización; en éste trataremos de sus efectos políticos.

El Clero, lejos de quedar conforme con las disposiciones legales que se ponían en vigor, a pesar de que le garantizaban el precio que se obtuviese en la adjudicación de sus bienes, promovió una lucha sangrienta, motivo muy principal de que la desamortización no se llevase a cabo rápida y efectivamente en todo el país.

El Gobierno consideró que sus propias leyes lo perjudicaban en la nueva guerra civil, por cuanto daban a sus enemigos los elementos necesarios para el ataque, y entonces expidió la ley de nacionalización de bienes eclesiásticos, de 12 de junio de 1859. En esta ley quedaron prohibidas las órdenes monásticas, separados la Iglesia y el Estado, y como bienes nacionales los que pertenecían al Clero, con excepción de los edificios que se destinaban directamente a los fines del culto.

Los efectos de esta ley fueron principalmente políticos, pues en cuanto a la organización de la propiedad raíz, en nada modificaron los efectos de las leyes de desamortización; todo se redujo a que el Gobierno quedase subrogado en los derechos del Clero sobre las fincas desamortizadas y los capitales, impuestos, que desde entonces fueron redimibles en favor del Estado.

La desamortización se llevó a cabo lentamente en toda la República, y como último resultado, la propiedad agraria, que antes se encontraba dividida entre los grandes propie-

tarios, el Clero y los pueblos de indios, quedó entonces repartida únicamente entre grandes y pequeños propietarios.

Las leyes de desamortización y de nacionalización, en resumen, dieron muerte a la concentración eclesiástica; pero extendieron en su lugar el latifundismo y dejaron a su merced una pequeña propiedad, demasiado reducida y demasiado débil, en manos de la población inferior del país (la indígena) cultural y económicamente incapacitada no sólo para desarrollarla, sino aun para conservarla.

“Otro de los efectos producidos por las leyes que hemos citado (se refiere a las de desamortización y nacionalización) en la fortuna de los particulares, dice el licenciado Moreno Cora, fué la depreciación consiguiente a la continua alarma en que durante tantos años los mantuvieron temerosos de que, por razón de las denuncias, muchas veces infundadas, presentadas a la Secretaría de Hacienda, se vieran despojados de sus bienes o cuando menos obligados a sostener largos litigios de un éxito dudoso.”¹

“Esta situación no sólo afectaba a los particulares, sino que, de hecho, lesionaba la economía nacional; así es que para poner término a ella, una vez que la desamortización se llevó a cabo casi en totalidad, fué expedida la llamada Ley de Liberación, de 12 de noviembre de 1892, por medio de la cual se facultaba a los propietarios de toda clase de fincas para solicitar de la Secretaría de Hacienda “una declaración de la renuncia absoluta del Fisco sobre los derechos eventuales que por la nacionalización, o por otras causas pudiera tener sobre las expresadas fincas.”²

1. Licenciado Silvestre Moreno Cora. Obra citada. Pág. 55.
2. Moreno Cora. Obra citada. Pág. 56.

CAPITULO III

La Constitución de 1857 y sus Efectos Sobre la Propiedad Agraria

El Congreso Constituyente decretó, el 28 de junio de 1856, la ratificación de la ley de 25 del propio mes y año sobre desamortización de bienes eclesiásticos, y en el artículo 27 de la Constitución expedida el 5 de febrero de 1857, elevó a la categoría de preceptos fundamentales, en el orden político de la República, los postulados esenciales de la ley mencionada, con lo cual quedó definitivamente establecida la incapacidad legal de todas las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrar capitales impuestos sobre ellos, salvo las excepciones que en el propio artículo se expresan.

Hasta entonces, los ejidos quedaron exceptuados de la desamortización; pero en vista de lo dispuesto en el artículo de referencia, ya no fué posible que siguiesen subsistiendo como propiedad comunal de los pueblos.

Pero si éstos dejaban de ser propietarios de sus ejidos, de hecho los terrenos que los componían quedaban sin dueño, y basándose en esta consideración, numerosas personas hicieron denuncios de terrenos ejidales como baldíos. Tales denuncios no prosperaron, porque el Gobierno previó las nocivas consecuencias a que daría lugar un procedimiento semejante, y dispuso en varias circulares y con diversos motivos, que en cada pueblo se midiese el fundo legal según las antiguas medidas, o bien señalando un mil cinco metros seis centímetros del sistema legal por cada uno de los lados del cuadrilátero que habría de formarse al efecto, tomando como centro la iglesia del pueblo, y una vez medido el fundo legal, los terrenos excedentes, separa-

das que fueran las parcelas necesarias para panteones y otros usos públicos, se repartiesen entre los padres y cabezas de familia.

Con objeto de evitar denuncias improcedentes, en la ley de 22 de julio de 1863 se declaró que no son baldíos los terrenos que hayan sido destinados a un uso público.

En acatamiento a lo dispuesto sobre la materia, se procedió a la enajenación de los ejidos, tan provechosos para la población excedente de los pueblos, porque encontraba en ellos un modo de subsistencia durante las épocas en que escaseaba el trabajo, y siempre una ayuda eficaz para su vida, ya aprovechando los frutos naturales espontáneamente producidos en las tierras del ejido, o haciendo uso de ellas para la cría de sus ganados.

LA PERSONALIDAD JURIDICA DE LAS COMUNIDADES INDIGENAS

Una de las más funestas consecuencias de las leyes de desamortización y del artículo 27 de la Constitución de 1857, fué, sin duda alguna, la interpretación que se les dió en el sentido de que, por virtud de sus disposiciones, quedaban extinguidas las comunidades indígenas y, por consiguiente, privadas de personalidad jurídica. Desde entonces los pueblos de indios se vieron imposibilitados para defender sus derechos territoriales y seguramente que fué ésta una nueva causa del problema agrario de México, puesto que favoreció el despojo en una forma definitiva.

El señor licenciado don Wistano Luis Orozco hace, en breves términos, un estudio brillante y concluyente de esta materia.

“Ninguna ley federal, afirma, ha declarado disueltas esas comunidades (se refiere a las de indios); pero los tribunales hacen este raciocinio: estando decretada la des-

amortización de bienes de las comunidades de indígenas por el artículo 25 del Reglamento de la Ley de 25 de junio de 1856; y siendo la propiedad común la razón de ser de dichas comunidades, extinguida legalmente esa propiedad, las comunidades mencionadas han dejado de existir **ipso facto** como personas jurídicas.”

“No es verdad, agrega, que el goce común de las tierras adjudicadas a los aborígenes sea la única razón de existencia de sus comunidades. Al contrario, se dieron tierras a esos organismos, para proveer a su conservación y desarrollo.”

“La formación o reconocimiento de las comunidades de indígenas obedeció al propósito de reducir a los vencidos a las prácticas de la fe católica, a la vida sedentaria, a la civilización cristiana, a la mejor vigilancia de las autoridades coloniales.”

“Así está dicho expresamente en las leyes 1ª, 3ª, 4ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª, 11ª, 19ª, 20ª, título 1º, libro 1º, Recopilación de Indias. Todo el libro 6º de la misma recopilación y otras muchas leyes del Gobierno Español, establecen la organización, servicios, derechos y obligaciones de los indios, con fines muy distintos y más altos que el solo aprovechamiento de sus tierras.”

“Las Leyes de Reforma abolieron y prohibieron las comunidades religiosas, cofradías y hermandades (Ley de 12 de julio de 1859); pero ninguna ley ha suprimido la Iglesia, el Estado, el municipio ni las comunidades de indígenas.”¹

Es cierto que en algunos Estados, como hace ver el mismo autor, se ha reconocido a los ayuntamientos como los representantes legales de las comunidades indígenas; pero aparte de que los ayuntamientos casi nunca eran electos

1. Licenciado Wistano Luis Orozco. “La Organización de la República”. Págs. 49 y 50.

realmente por el pueblo, sino que estuvieron al servicio de intereses bastardos, el hecho indudable es que en la mayoría de los casos se privó de personalidad a dichas comunidades y por ello se vieron imposibilitadas, como tenemos expresado, para defender sus intereses.

CAPITULO IV

Nuevas Leyes de Colonización y sus Efectos Sobre la Propiedad Agraria

El 31 de mayo de 1875 se expidió una ley general sobre colonización, en la cual se facultaba al Ejecutivo para procurar la inmigración de extranjeros al país, bajo condiciones determinadas. Esta ley es importante, porque autoriza los contratos del Gobierno con empresas de colonización, a las que se conceden subvenciones y otras franquicias en favor de las familias que lograsen introducir a la República, así como terrenos baldíos para que se repartiesen entre los colonos, con obligación de pagarlos en largos plazos.

La fracción V del artículo 1º de esta ley autoriza la formación de comisiones exploradoras para medir y deslindar las tierras baldías, y la fracción VI del propio artículo otorga a quien mida y deslinda un baldío, la tercera parte del mismo, como premio por el servicio.

Este fué el origen de las llamadas compañías deslindadoras, cuya acción tuvo una gran influencia en el desarrollo del problema agrario de México.

LAS COMPAÑIAS DESLINDADORAS

El 15 de diciembre de 1883 se expidió otra ley sobre la misma materia. En sus puntos esenciales coincide con la ley

de 1875, en cuanto importa a las conclusiones de este trabajo, pues autoriza la formación de compañías deslindadoras y repite lo dispuesto sobre enajenación de terrenos baldíos, extensiones enajenables y condiciones de pago.

Esta ley, en su capítulo I estableció como base para la colonización del país, el deslinde, la medición, el fraccionamiento y el avalúo de los terrenos baldíos, y en su capítulo III facultó al Ejecutivo para que, a su vez, autorizara a compañías particulares con objeto de que practicaran en los terrenos baldíos las operaciones a que antes nos hemos referido.

En recompensa se daba a las compañías hasta la tercera parte de los terrenos habilitados para la colonización, o, en su defecto, la tercera parte de su valor, bajo ciertas restricciones.

Los terrenos baldíos deberían enajenarse a los colonos que lo solicitaran, a bajo precio y pagaderos en largos plazos, pero nunca en una extensión mayor de dos mil quinientas hectáreas.

Las compañías deslindadoras contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad, porque, con objeto de deslindar terrenos baldíos, llevaron a cabo innumerables despojos. Es cierto que en la práctica de los deslindes estaban igualmente afectadas las haciendas; pero el hacendado dispuso siempre de medios para entrar en composiciones con las compañías, composiciones que en muchos casos legalizaron los despojos de que fueron víctimas los pequeños propietarios por parte de los grandes terratenientes.

En efecto, para que un propietario se viese a salvo de que fuesen considerados sus terrenos como baldíos, necesitaba presentar los títulos que acreditasen sus derechos. Ahora bien, la mayor parte de los propietarios, por las deficiencias de titulación de que ya hemos hablado, carecían de tí-

tulos perfectos y se vieron en la dura disyuntiva de entablar un litigio, siempre costoso y largo, en contra de las compañías deslindadoras que contaban con toda clase de elementos y aun con el apoyo oficial, o de entrar con ellas en composiciones, pagándoles determinadas cantidades por las extensiones de tierra que poseyesen sin título o con título defectuoso.

El señor ingeniero Pastor Rouaix pinta de manera elocuente el resultado de las actividades de las Compañías Deslindadoras en algunas regiones del Estado de Durango: “Los habitantes de las Quebradas, escribe, vivieron tranquilos hasta la aparición de las Compañías Deslindadoras y el furor por la adquisición de baldíos. Es indudable que jamás habían sospechado que aquellos cerros agrestes por donde diariamente transitaban y que generosamente les ofrecían su leña, madera y pastos, aprovechados por ellos desde tiempo inmemorial, no eran suyos, porque el viejo título castellano que amparaba sus derechos de propiedad, no los comprendía dentro de los linderos que fijaba. Por otra parte, es seguro que jamás pensaron que ricos prohombres les disputarían alguna vez la posesión de aquellas escarpadas serranías, de las que ningún provecho podrían obtener, si no era el de el alza del precio de los terrenos, esperando venderlos a un tercero, y es seguro también que vivían tranquilos porque confiaban en la protección de los Gobiernos Mexicanos, recordando algunos hechos paternos del Gobierno del Rey”.

“Desgraciadamente hubo un día que su seguridad vino al suelo. Las Compañías Deslindadoras se presentaron repentinamente, removiendo mohoneras, revisando títulos y apoderándose a nombre suyo o del Gobierno de todos aquellos terrenos que no estaban amparados por documentos bastantes, según el criterio de las mismas Compañías. De-

trás de ellas llegaron los solicitantes de baldíos, los compradores de terrenos nacionales, los denunciantes de demasías, quienes después de los trámites legales ante las lejanas e ignoradas Oficinas de México, tomaban posesión, apoyadas, si era necesario, por las fuerzas del Gobierno, de todas las tierras que se habían considerado libres, incluyendo en ellas, hasta las rancherías cultivadas y poseídas por familias con arraigo inmemorial. La Compañía Minera de San Dimas, norteamericana, sólo respetó como propiedad del viejo Mineral de ese nombre, Cabecera del Partido y asiento de las autoridades, un fundo legal de 1,200 varas por lado, incluyendo en sus baldíos los ranchos existentes desde muchos años antes, de Carboneras, Puenteillas, Tayoltita y el arcaico mineral de Guarisamey. La Compañía Minera de Ventanas, también extranjera, adquirió todas las tierras de Villa Corona, Cabecera de la Municipalidad. Los antiquísimos minerales de Basis, Huahuapan y Gavilanes, quedaron igualmente reducidos a su fundo legal de mil doscientas varas, únicamente. Sólo fueron respetados y reconocidos como terrenos propios de los habitantes, aquellos que pudieron exhibir un título primordial perfecto, o los que por la situación y calidad de los terrenos, no despertaron la codicia de los capitalistas influyentes. Todos los predios que indiqué en los datos anteriores, como de más de cinco mil hectáreas, fueron adquiridos en el lapso de 1876 a 1910 como baldíos o nacionales, por algún hombre adinerado”¹.

El primer efecto que produjeron las compañías deslindadoras fué la depreciación de la propiedad agraria.

“Lo que sí es un hecho ampliamente comprobado, escribe el licenciado don Wistano Luis Orozco, es que siempre

1. Ingeniero Pastor Rouaix. — “Régimen Agrario del Estado de Durango anterior a 1910”.—Publicaciones del Gobierno del Estado de Durango.—Boletín N° 1. Julio de 1927.

que una compañía deslindadora ha emprendido trabajos de habilitación de baldíos en un Estado, el valor de la propiedad agraria ha descendido allí rápidamente.” Y más adelante: “Esta turbación de los ánimos entre los poseedores de la tierra, este descenso de precios en el valor de ella, no ha causado males graves a los grandes propietarios, que casi siempre ejercen tutelas ignominiosas sobre los encargados del poder público. A ellos les ha sido siempre fácil lograr un avenimiento con el Gobierno y por los más viles precios reafirmar no sólo sus posesiones de buena fe, sino también las crueles usurpaciones que han hecho a sus débiles vecinos”¹.

En 1885 habían sido deslindadas treinta millones de hectáreas de tierras nacionales; pero debemos tener presente dos cosas, dice el autor antes citado:² “. . . la primera, que esos deslindes no han servido para desmoronar ni en pequeña parte las grandes acumulaciones de propiedad territorial existentes en nuestro país: la hidra infernal de ese feudalismo obscuro y soberbio permanece en pie, con sus siete cabezas incólumes. La segunda cosa que debemos tener presente es que tras de esos treinta millones de hectáreas han corrido muchos más millones de lágrimas, pues no son los poderosos, no son los grandes hacendados quienes han visto caer de sus manos esos millones de hectáreas, sino los miserables, los ignorantes, los débiles. . . los que no pueden llamar compadre a un juez de distrito, a un gobernador ni a un ministro de Estado.”

A los datos anteriores debemos agregar los siguientes que tomamos de una obra del licenciado Jorge Vera Estañol:³ “De 1881 a 1889 ascendieron los terrenos deslinda-

1. Obra citada. Tomo II. Págs. 912 y 913.
2. Obra citada. Tomo II. Pág. 914.
3. “Al Margen de la Constitución de 1917”. Los Angeles, California. 1920. Págs. 148 y 153.

dos a 32.240,373 hectáreas, de las cuales fueron cedidas a las empresas deslindadoras, en compensación de los gastos de deslinde, 12.693,610 hectáreas, y fueron vendidas o comprometidas, 14.813,980 hectáreas —la mayor parte de ellas a los mismos deslindadores—, siendo de advertir que el número de los individuos y compañías beneficiarias de estos contratos, según el “Boletín Estadístico” de 1889, fué sólo de 29.

“En condiciones semejantes se deslindaron desde 1889 hasta 1892, 12.382,292 hectáreas, y de 1904 a 1906, se expidieron a las compañías deslindadoras 260 títulos con 2.646,540 hectáreas, y se otorgaron 1,331 títulos de terrenos nacionales con un área de 4.445,665 hectáreas.”

“Las operaciones de las empresas deslindadoras durante los nueve años comprendidos de 1881 a 1889, amortizaron, en consecuencia, en las manos de 29 individuos o compañías, catorce por ciento de la superficie total de la República, y en los cinco años subsecuentes, otras cuantas empresas acapararon un seis por ciento más de dicha total superficie, o sea, en conjunto, una quinta parte de la propiedad territorial monopolizada por no más de cincuenta propietarios.”

En donde las actividades de las Compañías Deslindadoras alcanzaron proporciones verdaderamente escandalosas, fué en la Baja California. El señor ingeniero Luis Hijar y Haro, afirma a este respecto: “y si como decimos los Estados, todos cual más cual menos fueron macheteados por la salvadora idea de los deslindes de baldíos, en Baja California el macheteo fué completo: de cabo a rabo y de mar a mar; así como en las islas de sus litorales”.

“La extensión peninsular, agrega, de algo más de 150,000 kilómetros cuadrados fué, por los años de 1854 a 1859, concesionada a Jecker, Torre y Cía., para que la deslindaran y colonizaran percibiendo en cambio una tercera

parte de la superficie deslindada y la preferencia de adquirir el resto por compra de bonos si el gobierno acordaba su enajenación.

Contemporáneamente a esas prerrogativas adquirió otras en Sonora, y en el Istmo de Tehuantepec, adonde habría de llevar 10,000 colonos mexicanos, franceses, belgas y alemanes”.

“En 1864 canceló el Gobierno la concesión de la Baja California para darla a Jacob Leese casi por la totalidad de la extensión californiana; pues era desde el grado 24° 20’ hasta el 31°”.

“Por último, veinte años después, olvidando las agencias diplomáticas de Forsyth en 1855 para adquirir por compra la Península y las de McLand del 64 para obtenerla por cesión, el Gobierno nacional verificó el reparto metódico de las islas, zonas perlíferas y de la territorial peninsular”.

“El reparto principió en 1884 mediante arrendamientos de las zonas comprendidas entre el Cabo Pulmo y el Canal de San Lorenzo; de la isla de San José y el buceo de la perla y con iguales fines, desde la isla de San Marcos hasta la Ensenada de San Bruno; entre la de San Lorenzo y la Punta del Mechudo; desde esta Punta a la Isla de Coronados y desde las islas del Espíritu Santo a Cerralbo más toda la zona del Golfo de Cortés para el buceo de la concha perla”.

“En la región peninsular, el reparto fué por millones de hectáreas, prácticamente entre cuatro favorecidos: Huller, Bulle, Flores Hale y Macedo, mediante las farsas del deslinde y las obligaciones nugatorias de colonización. Huller abarcó desde la línea internacional en el paralelo 32° 42’ hasta el 29° 5.394,900 hectáreas; algo así como el 35% de la Península que pagó en bonos, a 10 centavos la hectárea por las 2/3 partes, porque la otra tercera parte le correspondía por el deslinde”.

“Bajo iguales condiciones, Bulle adquirió hacia el Sur de su colindante Huller—entre los paralelos 28° y 29°, 702,270 hectáreas que transfirió en seguida a su vecino. Así éste redondeó la bonita suma territorial de 6.097,260 hectáreas, además de otras 170.300 dizque resultantes de terrenos reivindicados y de 49,000 más de los distintos particulares; es decir, Huller quedó como propietario del Distrito N. y un tanto del del Sur hasta el paralelo 27° por más de seis millones y cuarto de hectáreas; como dos veces la superficie del Estado de Puebla, que fué a enajenar a The International Company of Mexico comprendidas las antiguas misiones de San Borja al Norte y Santa Gertrudis al Sur de la división política de los dos Distritos de la Baja California”.

“Después, por otras combinaciones financieras, la flamante The International Company of Mexico, instituída en Hartford del Estado de Connecticut, que había adquirido más de 41% de la Península, cambió su razón social denominándola Compañía Mexicana de Terrenos y luego, Compañía para el desarrollo de la Baja California; cuyo capital inicial en acciones de cinco dólares, se fijaba en medio millón de dólares con facultad de acrecerlo hasta un millón”.

“Parecidas prodigalidades tuvo la concesión Flores-Hale como deslindadora de la faja territorial de la costa occidental a partir del grado 29, límite por el Sur de las propiedades de la empresa Hartford, hasta el Sur del grado 24° hacia el cabo de San Lucas; faja con un ancho medio de 25,140 metros. Aquellas operaciones de deslinde las dejaron en posesión de 1.496,000 hectáreas tanto por deslindadores cuanto por compradores de la parte del Gobierno, a los consabidos 10 centavos en bonos; amén de otras adquisiciones de terrenos nacionales y de particulares que en total alcanzó la cantidad de 2.158,427 hectáreas, poco menos que la superficie del Estado de Hidalgo, incluyéndose en ella la isla

Margarita y los terrenos que circundan la Bahía Magdalena, cada vez más necesaria ya dentro del problema naval americano en el Pacífico. Esta concesión —como la anterior— fué absorbida por The Chartered Company of Lower California que pasó esas propiedades, en hipoteca, a The American Trust Co. y por remate de aquella hipoteca, a otra empresa americana. Los deslindes de ambas compañías dejaron así abarcado todo el litoral del Pacífico desde la Ensenada de Todos Santos, la Bahía de San Quintín, la de Sebastián Vizcaíno, la de Ballenas, etc., hasta la de la Magdalena cerrada por varias islas”.

“Al tercer favorecido señor Macedo tocaron por deslinde y rescate por compras en bonos, 2.490,000 hectáreas, algo así como la suma de los Estados de Tlaxcala, Morelos, Colima y Aguascalientes, repartidas en tres lotes: dos de 600.00 hectáreas cada uno entre los grados 27°/28° y el tercero comprendido entre los 24°/26°, con 1.290,000 hectáreas. Los dos primeros pasaron en propiedad a The California Land Co.; del tercero ingresaron unas 800.00 a la Compañía Minera de El Boleo y el resto que lo había reservado el propio concesionario señor Macedo, con poco menos de medio millón de hectáreas”¹.

Aun cuando las compañías deslindadoras estaban obligadas a fraccionar y a poblar los terrenos deslindados, esto no se llevó a efecto.

“De las extensas zonas sujetas a contratos de colonización, dice el Lic. Vera Estañol, sólo insignificantes lotes pudieron dedicarse a ese objeto, pues por causas que no es del caso mencionar, cuantos intentos se hicieron al respecto, así por el gobierno como por las empresas particulares, fracasaron.”

1. Ing. Luis Hajar y Haro.—“Las Compañías Deslindadoras y el Estado Agrario de la Baja California”.—México, 1937.

En resumen, las compañías deslindadoras aceleraron la decadencia de la pequeña propiedad; no cumplieron sus fines y sí contribuyeron a la formación de extensos latifundios, porque los terrenos deslindados de que pudo disponer el Gobierno fueron vendidos a terceras personas, y los que a las compañías correspondieron como premio de sus trabajos, fueron enajenados por éstas a un corto número de particulares, según se ha visto en los datos arriba transcriptos.

Debido a las protestas que originaron las compañías deslindadoras y a que no siempre fueron para los empresarios un brillante negocio, desaparecieron a principios de este siglo.

CAPITULO V

Legislación Sobre Terrenos Baldíos

El origen de los terrenos baldíos en México lo encontramos en la época colonial. Según tenemos dicho, todas las tierras de Indias eran propiedad la Corona española, así es que las no tituladas en favor de los particulares o de los pueblos de indios, en realidad no salían del dominio real y así fué declarado en diversas disposiciones de la época.

Pero como la ocupación de las tierras de la América española se realizó en una forma irregular, los terrenos que no habían sido ocupados por particulares o cedidos o reconocidos a las comunidades indígenas, estaban muchas veces confundidos entre los de éstas, otras veces, la ocupación de tierras realengas se hizo sin apoyo en título alguno y por estas circunstancias era necesario identificar los terrenos propiedad de la Corona, para saber de cuáles podía disponerse en lo futuro.

A este fin se dictaron, como tenemos dicho, las cédulas sobre **composiciones con la Corona**, que son las primeras disposiciones de nuestra legislación referentes a terrenos baldíos.

Por medio de estas cédulas se trataba de obligar a los particulares a exhibir sus títulos y a entrar en composición con la Corona mediante el pago de una cantidad por las tierras que poseyesen sin título o más allá de las extensiones en él señaladas.

Ya referimos las dificultades a que dieron lugar, en la práctica, las mencionadas cédulas y cómo en el año de 1754 se expidió una real instrucción sobre la materia, en la cual se dispuso que deberían tenerse por válidos todos los títulos expedidos con anterioridad al año de 1700 y a falta de títulos, la antigua posesión como título de **justa prescripción**. Se establecieron, además, nuevas reglas para las composiciones, mismas que rigieron desde la fecha, con las modificaciones que introdujo en ellas la Real Ordenanza de Intendentes y la real cédula de 3 de marzo de 1798, hasta el 20 de julio de 1863, fecha en que se expidió la primera ley general sobre la materia.

Esta ley vino a poner término a la anarquía de la legislación sobre baldíos, pues como la ley de 18 de agosto de 1824 facultaba a los Estados para disponer de sus baldíos, muchos de ellos dictaron leyes y decretos sobre el particular y procedieron a enajenarlos en una forma ruinoso para los intereses públicos. Desde la fecha indicada, todas las cuestiones referentes a tierras baldías quedaron exclusivamente dentro de la competencia federal.

Las leyes sobre terrenos baldíos tienen relación muy estrecha con las que se refieren a colonización; unas y otras tienden a un mismo fin: aumentar las fuerzas sociales de la República, atrayendo elementos extranjeros para el tra-

bajo agrícola y procurar una equitativa distribución de la tierra, facilitando la adquisición de baldíos por los particulares en general.

Desgraciadamente muchas veces la letra de la ley no respondió a su espíritu y otras, como vamos a verlo, fué su realización práctica lo que desvirtuó sus propósitos.

La ley de 20 de julio de 1863 definió los terrenos baldíos en la siguiente forma: "...los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo a individuo o corporación autorizada para adquirirlos." Por tanto, fueron denunciables como baldíos los terrenos no ocupados y los ocupados por quienes no tenían derecho para ello, ya por carecer de título o porque el título en que fundaran su posesión proviniese de autoridad incompetente, y también los ocupados por las personas incapacitadas por la ley para adquirir tierras baldías.

Se dijo que todo habitante de la República estaba facultado para denunciar terrenos baldíos en una extensión no mayor de dos mil quinientas hectáreas con excepción de los naturales de los países limítrofes, a quienes se negó el derecho de poseer esta clase de tierras en los Estados colindantes.

El denuncia de tierras debería hacerse ante el juez de distrito bajo cuya jurisdicción estuviese el lugar en que se encontraran situadas, y, en caso de oposición, debería seguirse ante el mismo funcionario el juicio respectivo. Si en este juicio salía vencedor el denunciante, o si nadie se oponía a la adjudicación el juez debería darle posesión del terreno denunciado, previo pago de su valor. Al efecto la ley estableció que el Gobierno Federal publicaría anualmente una tarifa sobre precio de baldíos de los diferentes Estados de la República, y que el valor de los mismos, adjudicados

por denuncia, se cubriría exhibiendo dos tercios en numerario y otro en bonos de la deuda pública, nacional o extranjera.

La idea de colonización, según tenemos dicho, estaba unida estrechamente a la de adjudicación de baldíos, pues el artículo 10 de la ley obliga a los propietarios de baldíos a mantener cuando menos un habitante por cada doscientas hectáreas adjudicadas, bajo pena de perder el derecho al terreno y lo que por él hubiera exhibido, si dejaba de tener los habitantes correspondientes durante cuatro meses en un año.

Estos son los puntos esenciales de la ley, en cuanto tienen relación con nuestro estudio, pues no pretendemos considerarla jurídicamente, sino en vista de sus resultados sobre la organización de la propiedad agraria.

En la Memoria presentada por el Secretario de Fomento al Congreso de la Unión en el año de 1896, se hace la crítica de esta ley en los siguientes términos:

“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 a 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 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 a traer la inmigración extranjera. Esta 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 a revestir toda la importancia apetecible y no produjeron movimiento alguno de inmigración...”¹

Para remediar las deficiencias de esta ley se expidió otra el 26 de marzo de 1894, que amplió y modificó los preceptos capitales de la anterior; pero conservando su espíritu.

Entre las reformas que introdujo y que ofrecen para nosotros especial interés, encontramos las siguientes:

Dividió los terrenos propiedad de la nación en cuatro clases.

- I. Terrenos baldíos.
- II. Demasías.
- III. Excedencias.
- IV. Terrenos nacionales.

Los siguientes artículos de la ley definieron cada una de estas clases.

Art. 2º Son baldíos todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos.

Art. 3º Son demasías los terrenos poseídos por particulares con título primordial, y en extensión mayor que la que éste determine, siempre que el exceso se encuentre dentro de los linderos señalados en el título, y, por lo mismo, confundido en su totalidad con la extensión titulada.

Art. 4º Son excedencias los terrenos poseídos por particulares durante veinte años o más, fuera de los linderos que señale el título primordial que tengan; pero colindando con el terreno que éste ampare.

Art. 5º Son nacionales los terrenos baldíos descubier-

1. Citado por Moreno Cora. Obra citada. Págs. 142 y 143.

tos, deslindados y medidos por comisiones oficiales o por compañías autorizadas para ello y que no hayan sido legalmente enajenados.

También se reputarán terrenos nacionales los baldíos denunciados por particulares, cuando éstos hubieren abandonado el denuncia o éste se haya declarado desierto o improcedente, siempre que se hubiere llegado a practicar el deslinde y la medida de los terrenos.

Otras reformas fundamentales introducidas por esta ley en materia de baldíos, consistieron en que no se fijó límite a la extensión denunciable, se levantó la obligación que la ley anterior imponía a los propietarios de baldíos en el sentido de colonizarlos, acotarlos y cultivarlos.

En la misma Memoria citada se produce el siguiente comentario sobre la nueva ley:

“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 a su movilización, a su cultivo y a su población. La extensión de 2,500 hectáreas 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 a estimular al cultivador. Lo mejor de las tierras del país, por su fertilidad, por su proximidad a los grandes centros de población y a las principales vías de comunicación, por estar bien regadas o disfrutar de condiciones climatéricas favorables, pertenece desde tiempo inmemorial a los particulares; las tierras baldías, en general, no son tan favorecidas y por eso están baldías. Desde ese momento, fijar en 2,500 hectáreas el límite adquirible o la unidad para el fraccionamiento, era crear una difi-

cultad 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 a que dió lugar la ley de 1863, y lo único perceptible y claro de hecho, como indiscutible y evidente en principio, a través de este vasto ensayo, fué que dichas restricciones antes se oponían al logro de los fines de la legislación y los contrariaban, 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 sino dificultar las transacciones, inmovilizar la propiedad y retraer al colono de venir a 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 o cultivarlos, obligación que no conduce a otro resultado que encarecer la tierra o acrecentar el coeficiente de capital necesario para explotarla, y, por ende, a 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.”¹

Estas ideas demuestran claramente la desorientación de los autores de la ley, su desconocimiento de la historia de

1. Licenciado Moreno Cora. Obra citada. Págs. 144 y 145.

la propiedad territorial en México, porque al dejar sin límite alguno la extensión denunciabile y al no obligar a los propietarios de baldíos a cultivarlos y a poblarlos, se favoreció el acaparamiento de tierras por especuladores, personas en su mayoría influyentes, con residencia en la capital de la República o en otras ciudades, sin conexión alguna con la agricultura, que sólo buscaban acaparar la tierra para revenderla en la primera oportunidad. Así es de verse en la lista de personas que obtuvieron la propiedad de terrenos baldíos en extensiones enormes, a bien conocidos abogados, políticos, financieros, etc.¹

Los principales efectos de las leyes sobre baldíos fueron: la zozobra que produjeron en el ánimo de los propietarios, la mayoría de los cuales no estaba segura de la legitimidad de sus títulos, y, como consecuencia de ese estado de cosas, la depreciación del valor de la propiedad agraria y la decadencia de la agricultura.

Es verdad que estas leyes derogaron las disposiciones antiguas sobre imprescriptibilidad de tierras baldías, declarándolas prescriptibles en una extensión no mayor de dos mil quinientas hectáreas, siempre que fuesen poseídas durante diez años con las condiciones legales de la prescripción; pero esto no bastó para poner a los terratenientes a cubierto de un denuncia y del juicio respectivo, siempre largo y costoso.

Por otra parte, el denuncia se prestaba para cometer despojos, y de ellos fueron víctimas los pequeños propietarios, pues cuando el denunciante era algún poderoso terrateniente y el opositor un labriego sin fortuna, fácil es suponer que la sentencia no siempre era la expresión de la justicia.

1. Licenciado José L. Cossío. "Cómo y por quiénes ha sido acaparada la propiedad rústica en México".

Las leyes de baldíos, lejos de lograr una mejor distribución de la tierra, contribuyeron a la decadencia de la pequeña propiedad y favorecieron el latifundismo. La clase indígena no se aprovechó de las franquicias que a todos concedían, porque esa clase, alejada, como está, por su incultura, de las clases directoras, ha sido incapaz de servirse de las leyes que éstas dictan, porque casi siempre las ignoran y nunca las comprenden. Los extranjeros, los hacendados y las compañías deslindadoras fueron los únicos que resultaron beneficiados con la legislación de baldíos.