

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Palacio del Gobierno Federal en San Luis Potosí, á 19 de Septiembre de 1863.—*Benito Juárez.*—Al C. Lic. José María Iglesias, Ministro de Justicia, Fomento é Instrucción Pública.»

TITULO OCTAVO.

De la adquisición
de los terrenos baldíos conforme
á las leyes vigentes.

PROEMIO.

142. La ley dictada por el Congreso Federal y sancionada por el Ejecutivo en 18 de Diciembre de 1893: la ley promulgada por el mismo Ejecutivo en 26 de Marzo de 1894 usando de la autorización que le dió la ley del Congreso ya citada, y el «Reglamento de Procedimientos» expedida también por el Ejecutivo de la Unión en 5 de Junio del mismo año de 1894, forman el cuerpo de disposiciones legislativas, conforme á las cuales pueden adquirirse en la actualidad los terrenos baldíos de la República.

Es de desearse que las nuevas leyes se hubieran limitado á consagrar todos los buenos principios, que la legislación y la jurisprudencia habían venido estableciendo sobre esta importante materia, y á llenar los vacíos que la práctica había hecho sensibles en el manejo de estos negocios.

SECCION PRIMERA.

PRINCIPIOS GENERALES.

§ I.

DE LA NATURALEZA
Y CLASIFICACION DE LOS TERRENOS BALDIOS.

144. Pertenece á la Nación el dominio de todos los predios que componen su territorio, siempre que esos predios no hayan sido legitimamente transmitidos en propiedad á personas hábiles para adquirirlos y poseerlos. (Artículos 1, 2, 3, 4 y 5, ley de 26 de Marzo de 1894.)

145. Estos terrenos no titulados á personas hábiles para adquirir bienes raíces, pueden considerarse sin relación á ningún título de dominio y sin relación á ninguna diligencia de deslinde, y reciben en este caso el nombre especial de *balidios*.

El campo *H* no ha sido titulado á nadie por autoridad competente; no lo posee nadie creyendo que está amparado por los títulos primordiales de un campo ó de otro, que lindan acaso con él; nadie alega sobre él un derecho de propied

adquirido del Gobierno General, ni lo ha medido ni deslindado nadie por orden de autoridad pública.

Este campo *es un terreno baldío*.

145. Los terrenos de la Nación pueden considerarse ya denunciados y deslindados, libres de toda reclamación en juicio de oposición y permaneciendo todavía en poder de la República.

Estos terrenos se llaman en tal caso *nacionales*.

La formalidad de un deslinde y mensura, practicados en nombre de la Federación ó con la intención expresa de que un terreno sea declarado baldío, es lo que imprime á ese terreno el carácter de *nacional*, según el pensamiento del artículo 5º de la ley de 26 de Marzo (1) de 1894.

Esas diligencias de mensura y deslinde pueden ser practicadas por una Compañía Deslindadora de las creadas por ley de 15 de Diciembre de 1883, por comisionados oficiales del Gobierno ó por denunciante particulares. Lo único esencial en la diligencia es que se haya practicado con intención expresa de que el terreno denunciado sea declarado baldío.

Si un particular, denunciante, es el que ha hecho el deslinde de un terreno, se necesitará, además, que el denuncia respectivo haya sido declarado desierto ó improcedente, para que dicho terreno sea considerado como *nacional*. (Art. 5º citado).

(1) Para abreviar, citaremos esta ley en todo el presente Título diciendo nada más: «Ley de 26 de Marzo.» Se entenderá en todas las citas que es ley de 26 de Marzo de 1894.

El deslinde y amojonamiento practicado por los jueces ordinarios en virtud de la acción *finium regundorum*, no dará al terreno deslindado el carácter de nacional, aunque sea baldío en toda su extensión.

Es necesaria en todo caso la intervención de las autoridades federales en esa clase de diligencias.

Los terrenos *nacionales* se consideran siempre abstracción hecha de todo título primordial.

147. Las tierras de la Nación pueden considerarse en relación con un título primordial y con un poseedor, de dos maneras:

10.—Un título primordial contiene una concesión de terrenos limitada por los puntos a, b, c, d, f, g, que marcan otros tantos ángulos del polígono que describe su superficie. Esta concesión se dió por un sitio de ganado mayor, v. g.: sin perjuicio del Real Derecho, ó sin perjuicio del derecho nacional en el tiempo moderno; pero dentro del polígono mencionado, hecha su identificación, se encuentra una cantidad agraria, no de un sitio mayor, sino de dos mil setecientas cincuenta y cinco hectaras y sesenta aras.

Estas *mil hectaras* sobre un «sitio mayor» encontradas dentro del perímetro marcado por el título, reciben el nombre especial de *demasías nacionales* ó simplemente *demasías*. (Art. 30, ley de 26 de Marzo.)

20.—El dueño del terreno a, b, c, d, f, g, que hemos supuesto en el párrafo precedente, ha poseído fuera de las líneas marcadas por su título,

pero á continuación de ellas sin dejar espacios intermedios, una extensión grande ó pequeña de terreno, con título ó sin título, con buena ó con mala fé..... esa extensión contigua á un predio titulado se llama *excedencia nacional* ó simplemente *excedencia*. (Art. 4.º Ley citada.)

Decimos que esa extensión contigua á un predio titulado puede ser poseída de buena ó de mala fé, con título de dominio ó sin título alguno, porque la ley no exige ningún requisito para que tal extensión se considere *excedencia*.

Las condiciones establecidas por el artículo 10 de la ley de 26 de Marzo, no se refieren al carácter de los terrenos de la nación, sino á la manera de adquirirlos, cosas muy diversas entre sí.

La única condición, pues, para que un terreno se llame *excedencia nacional*, es: *que alguno lo posea, y que lo posea junto á otro terreno debidamente titulado*.

Esta posesión debe ser *animo domini* para que produzca los efectos jurídicos que se propone la ley. Un arrendatario ó mediero de un terreno baldío situado á lindes de sus tierras bien tituladas, no sería poseedor en derecho. El terreno arrendado sería, pues, baldío, ó acaso nacional; pero no sería *una excedencia*.

O si acaso tiene este carácter, será con relación á otro terreno y á otro título y con relación al arrendador; pero no con relación al arrendatario ni á sus tierras ni á sus títulos.

148. Hay, pues, en la actualidad:

1. Terrenos baldíos.

2. Terrenos nacionales.

3. Demasías nacionales.

4. Excedencias nacionales. (1)

En realidad, todos estos terrenos en cuanto que no han sido trasferidos en propiedad á personas hábiles para adquirirlos, *son todos baldíos*.

Y en cuanto que permanecen bajo el dominio de la Nación, por no haber sido enagenados á nadie, *son todos nacionales*.

Bajo este punto de vista, la clasificación establecida por la ley es puramente metódica.

Sin embargo, los *terrenos nacionales* se diferencian de los otros terrenos baldíos en que aquellos serán vendidos por la Secretaría de Fomento (2) á precios convencionales; y las *demasías*, en que se concederá al poseedor que solicite su adquisición, una rebaja de sesenta y seis por ciento sobre el precio corriente de tarifa. (3)

Entre los terrenos baldíos y las excedencias de tierras no existe ninguna distinción jurídica. Unos y otros de estos terrenos se solicitan y se adquieren bajo los mismos trámites y bajo las mismas condiciones legales.

La distinción que entre esas dos clases de terrenos (*excedencias y baldíos*) ha hecho la última ley (4), es, pues, enteramente inútil.

En la realidad objetiva de las cosas tampoco existe esa distinción. Que un terreno colinde ó

(1) Artículo 1º Ley de 26 de Marzo de 1894.

(2) Artículos 11 y 41, ley citada.

(3) Artículo 42, ley citada.

(4) Ley de 26 de Marzo de 1894.

que no colinde con otros terrenos, es una circunstancia que nada absolutamente añade á su naturaleza. Si no puede invocarse sobre él un título primordial será un terreno baldío como cualquiera otro y los poseedores de los terrenos adyacentes, sólo podrán, en Derecho Civil, promover contra quien corresponda la acción *finium regundorum*, si los límites de las heredades están confundidos, mal fijados ó mal descritos en los títulos respectivos.

149. No puede racionarse del mismo modo tratándose de las *demasías nacionales*.

Ya hemos dicho que estas *demasías* consisten en la diferencia de cantidades agrarias, que resulta dentro de un perímetro bien identificado, entre la superficie titulada y la superficie que *de hecho* abarca el perímetro fijado por el respectivo título. Así, v. g., si el título concede 1,000 hectaras de terreno dentro de linderos fijos y determinados y mediante un nuevo reconocimiento resulta demostrado que dentro de aquellos linderos hay, no mil, sino mil quinientas hectaras, este exceso de *quinientas hectaras* es lo que se llama hoy una *demasía nacional*.

La nueva ley estableció una distinción bien clara entre *demasías* y *excedencias nacionales*; dando á la palabra *excedencia* el mismo sentido que le daban las leyes antiguas, especialmente la Real Instrucción de 15 de Octubre de 1754; mientras que la práctica y lenguaje de los negocios modernos, habían entendido por la palabra «*excedencia*» una y misma cosa que «*demasía*,» tal como la hemos explicado y la define la ley novísima.

En realidad, hay rigurosa propiedad gramatical en la promiscuidad de esas dos palabras. Lo que *excede* de una cosa, es una demasía. Lo que hay *demás* en una cosa, es un exceso de ella.

En el lenguaje de la ley nueva «excedencia» es una demasía geométrica. Demasía, es un exceso numérico. Pero una y otra cosa se resuelven en una cantidad agraria superficial, en relación con un título de dominio dado por el Soberano.

Habíamos ya escrito en su totalidad esta obra antes de que se hablara de las innovaciones que trajeron las recientes leyes sobre los negocios de baldíos, y en el artículo 5.º, Título 4.º, Libro 1.º habíamos hecho notar el sentido contrario á las antiguas leyes que se daba en la actualidad á la palabra *demasía*. La ley de 26 de Marzo quitó esa confusión de palabras; pero imprimió sello de legalidad á las diarias injusticias que se cometían sujetando á revisión, denuncia ó composición las demasías comprendidas dentro de la cabida de un título primordial, legítimo y justo.

«El declarar baldías esta clase de excedencias contenidas dentro de los límites verdaderos de un terreno legítimamente titulado, es injusto en opinión nuestra; fuera del caso en que aparezca un fraude patente hecho por el que solicitó la venta ó composición del terreno, y por el juez comisario que practicó la mensura y deslinde de dicho terreno.

«El agraciado con la merced ó venta primordial de un terreno no puede ser responsable de

los errores de cálculo ó deficiencias periciales del agrimensor que practicó la medida y levantó los planos de dicho terreno, ni mucho ménos cuando éstos han recibido la aprobación judicial y la sanción real, ó la del Gobierno Federal en la época presente.

«El tenedor de un título excedido en dicha forma ha poseído de buena fé, con pleno conocimiento del poder público, supuesto que es él quien expide el título; su posesión es, por tanto, pública y *bona fide*. La suponemos también quieta y pacífica, y no podría darse un caso en que el poseedor tuviera motivos más graves y fundados para creerse tenedor de un *título justo*.

«La prescripción debía, por consiguiente, dar al poseedor de esas excedencias la plena propiedad de ellas, aún contra la nación misma y contra un tercer interesado; ya que todos los elementos requeridos para la prescripción adquisitiva concurren á maravilla en estos casos para fundar y perfeccionar ese derecho.»

Así nos expresábamos al escribir la página 93 de esta obra, y no hemos cambiado de parecer.

Pero la nueva ley entrega á todos los ardides de la codicia, de la mala fé ó del capricho no sólo grandes extensiones, sino hasta una hectara de tierra donde quiera que el ojo de un denunciante pueda verla; pues ninguna excepción se hace en favor de grandes ni de pequeñas cantidades agrarias, de esas que la nueva ley considera como demasías nacionales. (1)

(1) Artículos 10, 38 y relativos, Ley de 26 de Marzo de 1894.

150. Todos estos terrenos: nacionales, baldíos, demasías ó excedencias, tales como quedan definidos y como los considera la ley, son propiedad de la Nación.

Esta propiedad se origina de un principio más alto, á saber: *el dominio eminente que todo Estado soberano tiene sobre su territorio*. Este es un principio de derecho público internacional, cuyo desarrollo y demostraciones encontrará el lector en el Título 20, Libro 30 de esta obra.

No está proclamado ese principio en la Constitución política que nos rige; pero lo da por consagrado la fracción 24, artículo 72 de dicha Constitución.

La ley de 26 de Marzo parece consignar este mismo principio, aunque de una manera confusa, en sus primeros seis artículos.—Pero en el artículo 13 dispone que del precio de todo terreno baldío, demasías ó excedencias, se aplique una tercera parte al Estado donde estuviere ubicado el terreno. Disposición idéntica á la que contenía el artículo 40 de la ley de 20 de Julio de 1863.

¿Qué especie de derecho público es el que viene á crear dicho artículo 13?

¿Se reconoce algún derecho de dominio eminente á los Estados de la Federación sobre las tierras de su jurisdicción?

En tal caso debe dejárseles *todo el dominio*, y no un girón de dominio; pues tienen ó no tienen la soberanía sobre su territorio. En estas materias no puede admitirse la concurrencia de soberanías, pues como dijo el poeta: *no se repar-*

te el imperio soberano. Y esa participación á *terceras partes*, de los Estados federales en la soberanía territorial, es simple y sencillamente una participación ridícula. Pero si tienen esa participación, no debe ella limitarse á los baldíos, excedencias y demasías, sino extenderse también á los llamados terrenos nacionales; pues un deslinde y un amojonamiento nada quita ni pone á la propiedad del terreno deslindado, ni mucho menos á la soberanía ejercida sobre él.

¿Es simplemente una concesión *graciosa* que hace la Federación á los Estados, de parte de sus rentas, al otorgarles esa fracción del precio de los terrenos baldíos de que habla el artículo 13 de la ley?

Esta especie de limosna humillante que lleva el ultraje hasta obligar á los Estados á recibir en determinada especie el valor del gaje que les corresponde en los terrenos baldíos, no está en consonancia con las prácticas federales, que, lejos de ayudar con algo á los Estados para sus gastos públicos, les exige nada menos que el treinta por ciento de sus rentas particulares.

Por otra parte, declarar los términos en que se ejerce la soberanía sobre el territorio nacional sólo puede ser atribución de un Congreso constituyente; no de las Cámaras ordinarias, ni mucho menos del Poder Ejecutivo. Así que, la declaración contenida en el artículo 13 citado es bajo todos conceptos anticonstitucional.

La ley de 1863 pudo tener una razón atendida de circunstancias, para guardar á los Estados

la mujer casada y á las personas morales no inhabilitadas la adquisición y goce de los terrenos baldíos. La facultad de adquirir en propiedad un pedazo de tierra, es un derecho natural del hombre; y sólo puede limitarse por razones de orden público, mediante leyes terminantes y expresas, que entre nosotros deberán considerarse en todo caso reglamentarias del artículo 27 de la Constitución.

La simple emisión de la ley de 26 de Marzo no debe considerarse, pues, en manera alguna, como una prohibición; y debemos concluir que la mujer casada, el menor de edad, el incapacitado y las sociedades no inhabilitadas, pueden perfectamente denunciar y adquirir terrenos baldíos en la República.

152. La ley concede el derecho de denunciar terrenos baldíos á todo habitante de la República.

¿Es, pues, condición esencial para denunciar terrenos baldíos *habitar* en el territorio de la República?

Esta limitación no estaría en desacuerdo con la práctica de las naciones más civilizadas que, por regla general, establecen algunas restricciones á la facultad de adquirir bienes raíces en el suelo donde se ejerce su soberanía. La Gran Bretaña, por ejemplo, niega al extranjero el derecho de adquirir bienes inmuebles en su territorio. Pero entre nosotros no está de acuerdo con nuestras instituciones públicas la limitación que parece contener en sus dos primeras palabras el artículo 6.º de la ley de Marzo.

En México se admite al extranjero á la participación de la propiedad raíz de nuestro suelo. (1) No sólo esto, sino que se han hecho constantes y notorios esfuerzos, según puede observarse en nuestras leyes sobre colonización, con el propósito de que los extranjeros vengan á posesionarse y hacerse dueños de nuestros terrenos. Lo único que les exigimos es que se sujeten á nuestras leyes para la adquisición, uso y aprovechamiento de las tierras que les pertenezcan en nuestro país, de acuerdo con lo que se llama Estatuto Real en Derecho Internacional privado. (2)

Teniendo esto en cuenta, parece racional concluir que las primeras palabras del artículo 6.º, Ley de 26 de Marzo, son nada más una forma de redacción que no altera el sentido de nuestras leyes generales en lo que se refiere á de-

(1) Ya en otros lugares de esta obra hemos dicho que se prohíbe á los extranjeros adquirir bienes raíces en una zona de 20 leguas en nuestras fronteras; y los terrenos baldíos, en los Estados fronterizos, á los naturales ó naturalizados en las naciones limítrofes con la nuestra.—Artículo 4.º, Ley de 18 de Agosto 1824.—Artículo 2.º, Ley de 1.º Febr. 1856.—Artículo 6.º, Decreto de 3 Diciembre de 1855.

(2) El artículo 31 de la Ley de extranjería de 28 de Mayo de 1886, está redactado en los siguientes términos:

«En la adquisición de terrenos baldíos y nacionales, de bienes raíces y buques, los extranjeros no tendrán necesidad de residir en la República, pero quedarán sujetos á las restricciones que les imponen las leyes vigentes; bajo el concepto de que se reputará enagenación, todo arrendamiento de inmuebles hecho á un extranjero, siempre que el término del contrato exceda de diez años.»

Véase el artículo 32 de esta ley, y los artículos del 12 al 16 del Código Civil del Distrito Federal.

—Si se desea saber nuestras opiniones personales sobre la participación de los extranjeros en la propiedad inmueble del país véase Sección 3.ª, Título 12 del presente Libro.

rechos de los extranjeros; y que éstos pueden denunciar y adquirir también terrenos baldíos en la República, excepción hecha de aquellas zonas donde les está expresamente prohibido adquirirlos sin permiso especial del Supremo Gobierno.

Con más razón podrán denunciar y adquirir dichos terrenos los mexicanos residentes en el extranjero, sobre todo, si conservan conforme á Derecho la nacionalidad mexicana.

153. La ley de 26 de Marzo reproduce (artículo 67) la prohibición contenida en otras leyes, especialmente en el artículo 27 de la Constitución, sus reformas y reglamentos, de que adquieran en propiedad bienes raíces las corporaciones civiles y religiosas. Por tanto, si llegasen á adjudicarse terrenos baldíos á alguna de estas corporaciones, serían las adjudicaciones nulas de pleno derecho, y los terrenos así adjudicados continuarían en su calidad de nacionales, y podrían ser denunciados y adquiridos en propiedad por un tercero no inhabilitado para denunciar esa clase de tierras.

Lo mismo se verificaría si se adjudicasen sin permiso del Supremo Gobierno algunos terrenos de las zonas fronterizas á extranjeros á quienes la ley no concede adquirir en propiedad los terrenos de esas zonas.

No tiene limitación ninguna la cantidad agraria, que una persona hábil puede denunciar y adquirir á título de baldíos en nuestro territorio; habiéndose levantado en lo absoluto la prohibi-

ción de denunciar y adquirir más de 2,500 hectaras de terrenos baldíos, que contenía el artículo 2º de la ley de 20 de Julio de 1863. (1)

§ III.

DE LOS TERRENOS QUE NO DEBEN ADJUDICARSE EN PROPIEDAD Á LOS PARTICULARES.

154. El Supremo Gobierno había comprendido desde hace algún tiempo, que hay cierta clase de terrenos que no deben pasar al dominio privado y comercio de los particulares. Inspirándose en este pensamiento, dictó por conducto del Ministerio de Fomento la circular de 24 de Septiembre de 1877, en la cual se prohíbe sean enagenados aquellos terrenos baldíos donde existan ruinas monumentales de las que dejaron los antiguos pobladores de nuestro suelo; pues debe conservarse con cuidado «todo monumento que pertenezca á la nación y todo aquello que nos marque su antigua historia.»

(1) Artículo 6º, Ley de 26 de Marzo de 1894.—Una buena política aconseja evitar y disgregar hasta donde sea posible esas grandes acumulaciones de propiedad agraria bajo una sola mano, que tan enormes calamidades mantienen en el seno de este país. Por tanto, es poco juiciosa la declaración de la nueva ley que quita todo límite á la extensión de terrenos baldíos, que pueden adquirirse por una sola persona. Recomendamos al lector que vea lo que sobre esta materia decimos en la «Conclusión» de la presente obra.

Hubiera sido muy laudable el que se hubiesen fijado por esas leyes las bases más indispensables para orientarse en el juicio de oposición, declarando quién debe ser el actor y quién el reo en ese juicio; qué clase de acción se ejercita; á quién incumbe la prueba; qué papel desempeña en ese debate el Promotor Fiscal de la Federación; si por ventura él es el actor en el juicio, ó es un tercero coadyuvante, ó un simple é inútil espectador de lo que se practica; qué clase de documentos ó qué requisitos son indispensables para que una oposición prospere debidamente. En qué casos y por qué motivos procederá contra el injusto denunciante alguna acción penal; qué condiciones debe tener el *título justo*, bastante á fundar la prescripción adquisitiva; si la prescripción procede también contra la nación, cómo y en qué términos, ó si procede solamente entre particulares y contra particulares.

Estas y algunas otras cuestiones gravísimas habían puesto de relieve la práctica en los negocios y los debates ante los tribunales; y esas y otras muchas cuestiones quedan en pie después de promulgadas las nuevas leyes.

143. Estas, en lugar de servirse de los elementos del pasado, establecen repentinamente innovaciones radicales, que no traerán bienes ningunos ni al erario ni al público.

Se establecen agentes especiales cuyos procedimientos para el deslinde de terrenos baldíos ni son del todo administrativos, ni son del todo judiciales, ni favorecen enteramente los intereses

fiscales, ni protegen con franqueza los derechos de la propiedad privada. Sistema vacilante que al repudiar la solemne intervención de la autoridad judicial en la práctica de un deslinde, no se explica su razón de ser, sino acaso por el deseo ó por la necesidad política transitoria, de crear nuevos empleos públicos y aumentar el rodaje ya inmensamente complicado de la máquina administrativa.

Se quita el conocimiento de esta clase de negocios á la Corte Suprema, y se establece el procedimiento sumario para el juicio de oposición; estrechando así por sus dos extremos el camino que deben seguir debates apasionados, en que lo más probable es que sucumban los intereses amenazados de los particulares.

La amplitud de los términos establecidos para el juicio ordinario, era una esperanza de justicia para los opositores; á veces también para los denunciantes, porque no siempre ha estado con ellos la fortuna. La intervención de la Corte Suprema significaba de hecho el reposo y seguridad del derecho de propiedad; pues por degenerado que se suponga aquel alto cuerpo, su carácter le obliga todavía á doblegarse menos que los jueces de Circuito á las insinuaciones ó á las consignas del Poder Ejecutivo.

Las nuevas leyes quitan todas esas ventajas sin poner ningunas otras en su lugar.

Emitido este nuestro juicio, en general, respecto de dichas leyes, ocupémonos ya de estudiar la materia que ellas abarcan.