

Se prohibió también el denunció y adjudicación á título de baldíos, de aquellos terrenos que contienen salinas ó charcos de cuajar sal, teniendo seguramente en cuenta el notable valor y riqueza que esa clase de terrenos representan. Esta prohibición se hizo por acuerdo de 7 de Agosto de 1884.

Ya por el art. 4º de la ley de 18 de Agosto de 1824, se había prohibido colonizar diez leguas en el litoral de nuestras costas, y veinte leguas limítrofes con cualquiera nación extranjera; prohibiciones, que, más ó menos en idénticos sentidos han venido reproduciendo leyes posteriores (1) que se han ocupado de colonización, de extranjería ó de terrenos baldíos.

155. Desenvolviendo y perfeccionando este sistema de restricciones, cuya razón de ser está en el bien común, ha establecido algunas nuevas prohibiciones sobre adquisición de cierta clase de terrenos, la nueva ley general de 26 de Marzo de 1894. (2)

De conformidad con sus preceptos, no podrán pues, ser denunciados ni adquiridos por nadie en propiedad particular, las playas del mar, ni la zona marítima, que se considera compuesta de una faja de tierra de veinte metros de latitud, medidos desde la orilla del agua en la mayor pleamar, á lo largo de todas nuestras costas, ya sean de la

(1) Decreto de 3 de Diciembre de 1855, art. 6.—Ley de 1º de Febrero de 1856, art. 2.—Ley de 20 de Julio de 1862, art. 2.—Ley de 18 de Diciembre de 1893, art. 1º, fracción 4ª.—Ley de 26 de Marzo de 1894, art. 6º.—Ley de 18 de Diciembre de 1893, art. 1º fracción 4ª.

(2) La fracción 4ª, art. 1º, Ley de 3 de Diciembre de 1893 estableció la base de esas prohibiciones.

tierra firme, ya de las islas. Tampoco pueden ser denunciadas ni adquiridas en propiedad privada, las tierras que componen una zona de diez metros de latitud en ambas riberas, en todo el curso de los ríos navegables, y una zona de cinco metros de latitud en ambas riberas y en todo el curso de los ríos flotables. (Art. 14 de la ley citada).

Esta zona de diez ó de cinco metros respectivamente, deberá medirse de la orilla de las aguas en su mayor creciente, cuando los ríos están *de monte á monte*. Esta interpretación puede fundarse rectamente, por identidad de razón, en el precepto de la ley que previene se mida la zona marítima de la orilla del agua *en la mayor pleamar*; y además, en la circunstancia de que es la única base cierta de que puede partirse para medir la zona inapropiable, dado que el volúmen de agua y las márgenes de los ríos son constantemente variables, según la mayor ó menor abundancia de las lluvias ó de las nieves que surten sus corrientes.

La zona de diez metros se limitará en cuanto á su longitud, por aquel punto de su curso donde un río deje de ser navegable. De allí, hasta donde sea flotable, se estrechará á cinco metros la zona inapropiable; y, por último, dejará de existir dicha zona en aquel punto donde el río no sea ya ni navegable ni flotable. El río de Lerma, que vá recibiendo en su descenso al océano Pacífico los nombres de río de Ocotlán, río de San Cristóbal y río de Santiago, puede presentar un notable ejemplo de todos los puntos que dejamos indicados.

que contengan salinas y charcos de cuajar sal. La nueva ley (1) no consideró necesaria esta prohibición, y se limitó á establecer en su artículo 17 la regla de que, "los terrenos que se soliciten con objeto de establecer salinas, ó que de hecho sean á propósito para establecerlas, aunque no se soliciten en propiedad con ese objeto, se manden valuar por la Secretaría de Fomento, si ésta creyere que tienen un precio más alto que el fijado por la tarifa vigente, y venderlos ó adjudicarlos por ese más alto precio. Pero si dicha Secretaría no creyere que los terrenos mencionados tengan un valor más alto que el establecido por la tarifa, podrá enagenarlos bajo las mismas condiciones que los demás terrenos baldíos, sin necesidad de mandar practicar avalúos especiales.

Para partir de alguna base cierta en estos casos, y ya que las opiniones de la Secretaría de Fomento sobre el valor de los terrenos salinos, en algo deben fundarse, será necesario que tanto el perito que practique el deslinde de un terreno de esa naturaleza, como el Agente de baldíos que lo decreta, informen detallada y fundadamente en cada caso y bajo su más estrecha responsabilidad, si un terreno contiene salinas ó es á propósito para establecerlas, y si tendrá ó no un precio más alto que el fijado por la tarifa vigente.

Con vista de estos informes la Secretaría de

(1) Ley de 26 de Marzo de 1894, objeto del presente estudio. Siempre que en el texto digamos "la nueva ley," "la ley de 26 de Marzo" ó simplemente "la ley," se sobreentenderá "la ley de 26 de Marzo de 1894."

Fomento podrá decidir, si es ó no de mandarse practicar un avalúo especial de dichos terrenos, y fijarles ó no un precio mayor que el de tarifa.

160. *Todos estos terrenos declarados inalienables por la ley, son por lo mismo inapropiables é imprescriptibles* (artículo 14), permaneciendo siempre y en todo tiempo bajo el dominio de la Federación; sin que pueda alegarse en contra ni aún la prescripción de tiempo inmemorial, pues el precepto de la ley es simple y absoluto.

Sin embargo, la nueva ley no estableció como la de 20 de Julio de 1863, la sanción de nulidad para todas las enagenaciones que se verificaran contraviniendo á sus preceptos. (1).—La nueva ley se limita á establecer la nulidad de las enagenaciones de terrenos baldíos, que se hicieren *por funcionarios no autorizados legítimamente* para verificar tales enagenaciones. Mas nada declara respecto de aquellos casos, en que las ventas se hagan por funcionarios ó autoridades legítimas, pero contraviniendo á los preceptos que ella establece. Por consiguiente, si de hecho llega á enagenar el Gobierno General, algunos de los terrenos declarados intrasmisibles por la citada ley, la enagenación será irrevocable, el Gobierno no podrá invocar á su favor un precepto que él mismo ha violado, y el adjudicatario quedaría desde luego amparado en el goce de su propiedad, por los artículos 16 y 27 de la Constitución, pasando el terreno á ser apto para la prescripción, los gravá-

(1) Artículo 28, Ley de 20 de Julio de 1863.

menes reales, la venta y demás usos autorizados por el Derecho Civil.

Innecesario es añadir que si un terreno adjudicado en tal manera á un particular, llega á hacerse necesario para usos de pública utilidad, procederá la expropiación forzosa en los términos establecidos por Derecho.

#### § IV.

### DEL ACTO CIVIL QUE SE CELEBRA EN LA ADJUDICACION DE UN TERRENO BALDIO.

161. ¿Qué especie de acto jurídico es el que se verifica al hacerse la adjudicación de un terreno baldío?

¿Esa adjudicación es un contrato? ¿Es una *gracia* del soberano? ¿Es un contrato synalagmático? ¿Es un contrato unilateral? ¿Es, en fin, un contrato de venta, ó el cambio de una concesión del gobierno por un pago de contribuciones especiales?

Según sea la naturaleza de ese acto, serán también sus efectos y consecuencias jurídicas, y necesitamos, por tanto, apurar esta materia hasta dejar perfectamente definido y establecido el acto civil, que entraña una adjudicación de terrenos baldíos.

162. La adjudicación de un terreno nacio-

nal (1) constituye un perfecto título de dominio sobre el terreno adjudicado, abstracción hecha de los derechos y acciones que pueda alegar un tercero en los términos de la ley, respecto del mismo terreno.

Traída la cuestión á este carril, se reduce á investigar en cuál de las especies conocidas por derecho hemos de clasificar esos títulos de dominio, ó si la ciencia se verá en la necesidad de crear una nueva especie de títulos á fin de colocarlos y clasificarlos en ella.

163. Bajo el régimen colonial se consideraba como una *gracia* del soberano la adquisición de un terreno baldío. Y así, se usaba en las Reales Cédulas ó leyes que reglamentaban esta materia, de la palabra *merced*, para significar una venta, una operación cualquiera, que trasfiriere la propiedad de un terreno realengo á individuos ó corporaciones capaces de adquirir bienes raíces.

En estas ideas abundan las leyes que forman el Título 12, Libro IV de la Recopilación de Indias, y los demás documentos legislativos que componen el Libro Primero de la presente obra.

Este modo de ver las cosas estaba en consonancia con las doctrinas que corrían en aquellos tiempos acerca de la naturaleza y ejercicio del poder soberano. Pero los elementos constitutivos de una operación sobre terrenos realengos, no diferían entonces en nada esencial, respecto de lo que se practica hoy día.

(1) Usamos aquí la palabra «nacional» en el sentido genérico de significar una propiedad de la Nación, llámese terreno, baldío, nacional, excedencia ó demasía.

164. La ley de 20 de Julio de 1863 usó invariablemente la palabra «adjudicación» para significar la trasmisión de terrenos baldíos, en favor de las personas hábiles á quienes la propiedad de esos baldíos se confiere.

La novísima ley de 26 de Marzo, usa la palabra «enagenación,» frecuentemente, para significar esa clase de operaciones; pero su pensamiento radical es, que en toda trasmisión de baldíos *hay una adjudicación*. Así los artículos 30 y 38 de dicha ley.

Ahora bien: la adjudicación es un justo título para adquirir la posesión, puesto que es legítimo y es traslativo de dominio por su propia naturaleza.

¿De qué manera? El derecho conoce dos grandes clases de adjudicaciones.

1ª La que se hace á un heredero, de bienes determinados existentes en el caudal mortuario, para hacer pago á dicho heredero de su haber hereditario. Si se le adjudican bienes inmuebles en pago de ese haber, la hijuela respectiva viene á ser el título inmediato, que le trasfiere el dominio y la posesión de aquellos bienes, que puede comenzar á prescribir desde el momento en que se le adjudican.

Esta adjudicación es un *título pro haerede*.

2ª Otra clase de adjudicación es la que tiene lugar cuando el deudor no puede pagar á su acreedor lo que le debe, y demandado en juicio mediante acción real ó personal, por falta de postores á los bienes inmuebles del deudor, sacados

á remate, se *adjudican* esos bienes al acreedor, en pago de su crédito.

Esta adjudicación es un *título pro soluto*.

Entendemos nosotros que no hay más que estas dos clases de adjudicaciones claramente establecidas por el derecho civil.

Las adjudicaciones que se hacen en subasta pública, de ciertos bienes inmuebles, para pagarse el fisco multas ó contribuciones que se le adeudan, revisten diversa naturaleza que las que dejamos anotadas. Hay precio cierto de por medio; el adjudicatario es verdaderamente un comprador, y el fisco, subrogándose en los derechos de dominio del deudor, viene á ser real y verdaderamente un vendedor. Hay, pues, *la cosa* ofrecida en venta; *el precio* ofrecido en pago: *el vendedor* que trasfiere el dominio de la cosa adjudicada y *el comprador*, que adquiere el señorío de ella, mediante los títulos traslativos de dominio que el fisco le otorga por su propio derecho. Existen todos los elementos que constituyen el contrato de compraventa.

Esa clase de operaciones entrañan, pues, *una venta*, y el título de dominio que de ellas emana, es un *título pro emptore*.

164. El Sr. Escriche define la «adjudicación» diciendo que es «la apropiación ó aplicación que en herencias y particiones ó públicas subastas, suele hacerse de una cosa mueble ó inmueble, de viva voz ó por escrito, á favor de alguno, *con autoridad de juez.*» (1)

(1) Diccionario, palabra «Adjudicación.»

Satisface poco esta definición, pero indica bastante bien el objeto de ella.

Sin embargo, esa definición comprende también las adquisiciones que hace un tercero, extraño al juicio, de las cosas puestas á remate en subasta pública. Esta clase de remates ó adjudicaciones son una venta como cualquiera otra, con la única circunstancia característica de su especie, de ser el juez, por ministerio de la ley, el vendedor de la cosa.

Fuera de esto, todos los elementos del negocio son precisamente los que constituyen el contrato de compraventa.

Analizando los casos en que *la adjudicación* no es una venta, se observan en ella las siguientes modalidades características:

1.º No hay ofrecimiento de la cosa en traslación de dominio.

2.º No hay ofrecimiento ni aceptación del precio de ella.

3.º No trasfiere la cosa el dueño de ella, sino un tercero, que interviene en el negocio por ministerio de la ley ó por la voluntad de los adjudicatarios, pero que ni se desprende él de las cosas que trasmite en propiedad, ni recibe el precio de la cosa transmitida.

Un heredero *no paga* el valor de la cosa que se le adjudica por razón de su haber en la herencia, ni ha ofrecido el precio, ni se le ha ofrecido el dominio de la cosa para su libre aceptación ó repudiación.

Tampoco hay una deuda preconstituida á

favor del heredero. La trasmisión de la herencia no es un pago: es simplemente el acto solemne por el cual el heredero sustituye en el curso del tiempo y de las cosas la personalidad jurídica del autor de la herencia. Es una especie de etapa de Proteo, en que los nombres cambian, pero no el derecho.

De aquí que las palabras «adjudicación» y «pago» son términos impropios que se emplean, sin alterar la idea pura del derecho, por una deficiencia del lenguaje, cuando se trata de expresar en la práctica cosas enteramente abstractas.

—El acreedor que recibe en pago de su crédito una cosa de su deudor, tampoco ofrece por ella un precio cierto ni se le propone la libre adquisición de la cosa, elementos esenciales de la compraventa.

La adjudicación de las cosas de su deudor no es más que el pago que se le hace en ciertas especies, á falta de moneda corriente.

No hay, pues, un nuevo contrato, no hay contrato ninguno en esa adjudicación. Hay simplemente el pago, la extinción de una obligación que supone necesariamente un contrato, un acto válido cualquiera del cual procede. Hemos dicho por esto que el título que asiste al acreedor sobre las cosas así adjudicadas en su favor, es un título *pro soluto*.

Este es el único caso, bajo todas las aplicaciones del derecho, en que la palabra *adjudicación* expresa con toda exactitud la idea jurídica á que se aplica.

*La «adjudicación» en su rigurosa acepción, no es, pues, un contrato.*

165. De aquí que, si los títulos sobre terrenos baldíos contienen realmente una adjudicación, no hay en ellos un contrato.

Pero en esa clase de negocios, el Gobierno trasmite á otro lo que le pertenece en propiedad: no la persona individual que ejerce el poder, sino la personalidad moral y jurídica que encarna en sí los derechos de la Nación. No hay, pues, un tercero extraño á la propiedad que se trasmite al adjudicatario.

Hay, además, la libre sollicitación y la libre aceptación de los terrenos, es decir, de la cosa enagenada; y hay, por último, la entrega de un precio cierto y determinado que se ha fijado como estimación de la cosa.

La transmisión de los terrenos baldíos á favor de los particulares *no es, pues, una adjudicación*. Los términos ó palabras que usa la ley no pueden cambiar con su material sonido la naturaleza y valor jurídico de dichas transmisiones. (1)

No es tampoco la transmisión de baldíos un servicio público que tenga señalado el pago de un impuesto, de tal manera que el precio del terreno viniera á ser simplemente un entero de contribuciones.

El pago de impuestos fiscales no es voluntario, es decir, no queda al arbitrio de los particu-

(1) La palabra «adjudicación» se usa, sin embargo, cómodamente, para significar una operación sobre baldíos. No nos proponemos desterrar la palabra, sino fijar su sentido: logrado lo cual, la usaremos nosotros en el texto, lo mismo que la usa la ley.

lares hacer ó no hacer ese pago. Y es patente que nadie está obligado á pagar terrenos baldíos, por la sencilla razón de que nadie está obligado á sollicitarlos. Ni es servicio público de ningún género la trasmisión de un baldío; el interés privado y nada más, es lo que conduce á esa clase de operaciones.

Ocioso parece detenernos á demostrar que las transmisiones de baldíos no son una *gracia* del Poder soberano. *Gracia* y *precio* son términos irreconciliables. Ahora bien: la ley establece un *precio* de tarifa, ó un *precio* de avalúo, condición esencial para poder adquirir los terrenos baldíos.

Luego en esta clase de operaciones no hay «merced» ni «gracia» del Soberano.

## § V.

### CONTINUACION DE LA MISMA MATERIA.

167. La verdad es que estas enagenaciones de terrenos baldíos hechas por el Supremo Gobierno entrañan realmente una trasmisión del dominio de la tierra, y por tanto, un título traslativo de dominio respecto del predio enagenado.

Hemos dicho *lo que no es* ese acto.

Investiguemos ahora *lo que es*.

Desde los tiempos más remotos de la época colonial se han dado en propiedad los terrenos

En un río flotable, desaparecerá también la zona inapropiable de cinco metros, si al acercarse á sus orígenes llega dicho río, á un punto en que no es ya flotable por el escaso volúmen de sus aguas.

Las autoridades de la Marina, creemos nosotros, serán las únicas competentes para fijar los puntos en que un río deja de ser navegable ó flotable.

156. La ley de 26 de Marzo reproduce la prohibición, que estableció la Circular de 24 de Septiembre de 1877, de enagenar los terrenos baldíos en que se encuentren ruinas monumentales, en aquella extensión que se declare necesaria para el cuidado y conservación de dichas ruinas. (1)

Creemos que la extensión inapropiable de terreno destinada á conservar las huellas de nuestros antepasados en su paso por el tiempo y por nuestro territorio, será fijada, como es natural, por el Ministerio de Instrucción Pública, y declarada inapropiable por el Ministerio de Fomento. Estas declaraciones deberán publicarse en el «Diario Oficial» del Supremo Gobierno, para que surtan todos sus efectos; pero la falta de declaración y publicación previas, no perjudicarán en manera alguna el precepto de la ley. De suerte que al verificarse un denuncia de terrenos ocupados por ruinas históricas el Agente de baldíos podrá desechar el denuncia si su oficina tiene datos oficiales de que tales terrenos son inapropiables, ó si

(1) Fracción 4ª, artículo 14, Ley citada en el texto

por gestiones del Promotor Fiscal de la Federación, se viene en conocimiento de que los mencionados terrenos son inapropiables é imprescriptibles.

En todo caso, si por sorpresa se logra una adjudicación de esta clase de terrenos, será esa adjudicación nula y de ningún valor, no podrá fundarse en ella acción ni excepción de ningún género, y el adjudicatario doloso será responsable civilmente de los perjuicios causados á las ruinas monumentales ó á los terrenos en que descansan.

157. No pueden ser adquiridos tampoco en propiedad privada, los terrenos de aquellas islas de ambos mares, cuya extensión no exceda de cincuenta hectaras de superficie.

En las islas de mayor extensión se reservarán cuando menos cincuenta hectaras de terreno, además de la zona marítima; cuyas cincuenta hectaras se destinarán al establecimiento de una población, edificios oficiales ú otros usos públicos que fueren necesarios. (Art. 15).

La ley no indica el lugar de cada isla, en que deben reservarse las cincuenta hectaras inapropiables, destinadas á servicios públicos.

Por tanto, en el caso de que un solo individuo solicite todo el terreno baldío de una isla, la Secretaría de Fomento designará, previamente á la adjudicación, el lugar donde deben reservarse las cincuenta hectaras inalienables.

No dice tampoco la ley, que esas hectaras han de medirse precisamente en una sola y misma área superficial; pero debe suponerse así. En caso de que además del lugar más apropiado de una

isla para fundar alguna villa ó ciudad, haya otro ú otros donde sea necesario construir fuertes, faros, observatorios ú otros edificios públicos, el suelo que demanden esas construcciones, será también inalienable; pues al decir la ley que la extensión mínima reservada ha de ser de cincuenta hectaras, claramente manifiesta su propósito de que se reserven todos los terrenos que sean necesarios ó útiles al servicio público, sean cuales fueren las hectaras que se necesiten.

Pero por la misma razón de que la ley no indica el lugar ó lugares de las islas, en que deben reservarse los terrenos inalienables, si en concesiones sucesivas llegan á adjudicarse á los particulares todas las tierras de una isla, las adjudicaciones serían legítimas y válidas; y para readquirir los terrenos necesarios para fundar poblaciones, levantar fortalezas ú otras construcciones públicas, la Nación no tendría otro camino que el de comprar á sus dueños esos terrenos, ó decretar su expropiación por causa de utilidad pública, acordando la prévia indemnización en los términos establecidos por el artículo 27 de la Constitución Federal.

158. Las islas de los ríos, lagos y esteros navegables, no se enagenarán sino después de practicados los reconocimientos periciales y de recogidos los informes de la autoridad política del respectivo Estado, Distrito ó Territorio, que demuestren que no hay inconveniente para efectuar la enagenación. (Art. 15 de la ley de 26 de Marzo).

Habrá inconveniente para verificar la enage-

nación, siempre que las islas dichas puedan servir para depósitos, arsenales ú otros servicios militares; para escalas, reparaciones de buques, depósitos de agua dulce, ó cualesquiera otros servicios de la navegación, ó servicios que redunden en *pró* de la comunidad.

Los esteros, lagunas y estanques de propiedad nacional, que no sean navegables ni susceptibles de llegar á serlo, así como las marismas, podrán ser enagenados con arreglo á la ley de baldíos, previos los reconocimientos periciales y los informes de la autoridad competente de Marina, y de la autoridad política superior del Estado, Distrito ó Territorio, en cuya demarcación estén situados el estero, laguna, estanque ó marisma, siempre que de dichos informes aparezca que no hay inconveniente para verificar la enagenación en favor de los particulares. (Art. 16).

Habrá inconveniente para verificar la enagenación, siempre que las lagunas, esteros, estanques, y marismas dichas, puedan prestar servicios de consideración para fomentar la piscicultura, para que los aprovechen los Liceos ó Institutos públicos, en estudios de ciencias naturales ú otras ciencias de su programa; y por último, si de los reconocimientos periciales resulta que son ó pueden ser navegables, ó que pueden prestar algunos otros servicios públicos importantes, diversos de los que aquí hemos apuntado.

159. La «Resolución» de 7 de Agosto de 1884, que citamos al principio de este artículo, declaró indenunciabiles á título de baldíos, los terrenos