

renos llamados «nacionales» por la nueva ley, se adquieren por compra. (1) Los demás terrenos baldíos se adquieren por denuncia ó por composición. La *composición* es un beneficio reservado exclusivamente á los poseedores de los terrenos baldíos. Los extraños á toda posesión y á todo título de dominio, sólo por *denuncia* pueden adquirir dichos terrenos. (2)

Nos ocuparemos separadamente de estas diversas clases de operaciones dedicando á los denuncios el presente artículo.

186. Nadie puede oponerse á que se mida, deslinde y reconozca cualquier terreno del país, que haya sido denunciado como baldío, siempre que el «Agente de tierras» á quien compete haya mandado practicar esas diligencias á fin de investigar si realmente pertenece al dominio de la Nación el terreno que se ha solicitado en propiedad. (3)

La ley de Marzo reproduce en su artículo 72 el mismo precepto que había dictado en su art. 9 la ley de 20 de Julio de 1863, estableciendo esta facultad que deben tener las autoridades competentes, para practicar las diligencias que sean conducentes á poner en claro si un terreno ha salido ó no del dominio de la Nación.

Conforme á las leyes coloniales no sólo podían hacerse estos reconocimientos, sino que se echaba mano del eficazísimo medio de hacer em-

(1) Artículos 5º, 11 y 41, Ley de 26 de Marzo de 1894.

(2) Artículos 30, 38, 39, 40 y 42, ley citada.

(3) Artículos 23, 25 y 72, Ley de 26 de Marzo de 1894.

plazamientos generales á todos los poseedores de tierras para que dentro de un término concedido, exhibieran ante los «Jueces Privativos de tierras y aguas» ó ante sus delegados los títulos primordiales en virtud de los cuales disfrutaban sus tierras. Y á fin de que la exhibición de títulos se llevara á puro y debido efecto, se echó mano de una sanción terrible: la de amenazar con el lanzamiento de sus tierras aunque estuvieran cultivadas y contuvieran fábricas ó edificios, á los poseedores morosos en exhibir sus títulos de dominio ó en solicitar de autoridad legítima la «composición» de sus (1) propiedades. Estas disposiciones estuvieron en vigor hasta que comenzó á regir la ley novísima de Marzo; pues la ley de 16 de Febrero de 1854 cayó probablemente bajo la nulificación general que hizo la revolución de Ayutla de todos los actos del Presidente Dictador Santa-Anna (2) y bajo las derogaciones que hizo de todas las anteriores leyes de colonización la ley sancionada por el General González en 15 de Diciembre de 1883; además, la ley de 20 de Julio de 1863, con una prudencia digna de elogio, no derogó las leyes anteriores sobre enagenación de terrenos baldíos; de manera que en todo lo que estas leyes no se oponían á la del Sr. Juárez, debían con razón considerarse vigentes.

(1) Ley 14, Tit. 12, Libro 4º Rec. de Indias, último párrafo.— Capítulos 3º y 7º Real Instrucción de 15 de Octubre de 1754.— Bando de 15 de Febrero de 1765, etc.

(2) Véanse «observaciones» á esta ley, pág. 238 de la presente obra, en cuyo lugar nos hacemos cargo de examinar el sentido y alcance de la derogación contenida en el artículo 15 de dicha ley.

191. Prescindiendo de las dificultades que dejamos anotadas, concurren tres elementos en la adquisición por denuncia de un terreno baldío, conforme á las nuevas leyes:

- 1º El denuncia.
- 2º El pago del terreno solicitado.
- 3º La adjudicación del mismo en propiedad.

192. *El denuncia* de terrenos baldíos se verifica ante los Agentes del Ministerio de Fomento para esta clase de negocios (1), mediante los procedimientos administrativos de que hablaremos en su oportunidad. (2) Pero no podrán denunciarse, ó deberá desecharse el denuncia, de aquellos terrenos que estén debidamente inscritos en el Gran Registro de la propiedad, ó que sean inalienables por derecho, según las declaraciones de la ley (3), y lo que hemos expuesto en el art. 2º de la precedente Sección de este Título.

Aún en el caso de que un denuncia proceda y se tramite legalmente, puede la Secretaría de Fomento negar la adjudicación del terreno en propiedad privada y guardarlo bajo el dominio de la Nación, si fundadamente creyere que dicho terreno puede aprovecharse en servicios de pública utilidad. Pero en este caso, debe indemnizar la Hacienda Federal al denunciante, los gastos legítimos y necesarios que hubiere hecho en el negocio, hasta el día de la declaración en que se le niega la venta del terreno deslindado. (4)

(1) Artículo 23, Ley de 26 de Marzo de 1894.

(2) Sección 3ª del presente Título.

(3) Artículos 14 y 49, Ley de 26 de Marzo de 1894.

(4) Artículo 32, Ley citada.

Decimos que los gastos deben ser legítimos y necesarios; una *propina* á los empleados de Fomento, v. g., aunque acaso sea un gasto *de hecho necesario* para que el negocio prospere, *no es un gasto legítimo* y la Hacienda pública no debe reconocerlo.—Un almuerzo costoso al Agente de tierras, lujo de carruajes y escoltas para los comisionados del deslinde y otros dispendios de este género, *no son gastos necesarios*, y tampoco deben reconocerse.

Se considerarán gastos necesarios y legítimos los timbres, costo de edictos, honorarios del Agente, franqueo de comunicaciones oficiales, honorarios comprobados de abogados, ingenieros, etc., etc.

La Secretaría de Fomento, á fin de proceder justificadamente en estas cosas, hará la declaración de ser de pública utilidad los terrenos baldíos que reserva bajo el dominio de la Nación, previo informe razonado de la Sección respectiva, quien deberá proceder en su informe con pleno motivo y conocimiento de causa.

193. Cuando tenga estado el expediente, se hará paga real y efectiva del terreno denunciado como baldío y solicitado en compra del Gobierno; cuyo pago se verificará en la Tesorería General de la Federación en títulos de la deuda pública ó en moneda corriente, según convenga al comprador: de cuyo precio se aplicará una tercera parte al Estado dentro de cuya jurisdicción esté ubicado el terreno de que se trata. Dicho Estado no podrá rehusar los títulos de su deuda pública, si

en ellos se le hace el pago de lo que le corresponde en el precio del terreno vendido. (1)

El pago deberá verificarse en el término de dos meses contados desde el día en que la Secretaría de Fomento dicte el acuerdo de adjudicación del terreno en favor del denunciante. Si pasare este plazo sin que se presenten á la mencionada Secretaría los comprobantes de haberse verificado el pago, el denunciante perderá los derechos que hubiere adquirido, y el terreno se incorporará á los predios llamados nacionales por la ley. (2)

194. Pero si revisadas las copias del expediente y del plano se encuentra que se han cumplido todos los trámites establecidos por la ley y sus Reglamentos: si los trabajos periciales se han ejecutado debidamente tanto al practicar el deslinde como al levantar el plano del terreno; si por fin, se ha verificado el pago de dicho terreno en los términos que ya hemos indicado y se han ministrado los timbres necesarios, entónces la Secretaría de Fomento mandará extender el título de propiedad en favor del denunciante y se lo entregará (3) á él personalmente ó á su apoderado ó representante legítimo. Se le entregará asimismo un ejemplar del plano del terreno adjudicado, sellado dicho plano con el sello de la Secretaría de Fomento y autorizado con la firma del Oficial Mayor de la misma Secretaría, quien certificará

(1) Artículos 13 y 31, Ley de 26 de Marzo de 1894.

(2) Artículo 31, ley citada en la nota precedente.

(3) Artículos 30 y 31, *ibidem*.

que es uno de los ejemplares enviados por el Agente de tierras que tramitó el expediente. (1)

La entrega del título y del plano significa la tradición del terreno enagenado, sin perjuicio de que el adjudicatario pida por su cuenta la posesión judicial del terreno, si así le conviniera. (2)

Si el denunciante que obtuvo título de propiedad por el terreno deslindado no reside en la capital de la República, se le entregarán título y plano por conducto del Agente de tierras que tramitó el denuncia. La remisión de dichos documentos al Agente, se hará bajo pliego certificado.

La entrega de títulos y planos se comunicará en todo caso tanto al Agente que conoció del negocio, como al gobierno del Estado ó Territorio donde está el terreno vendido por la Nación. (3)

195. El denunciante que ha obtenido el título de propiedad de que hablamos sobre un terreno baldío, puede haber sido poseedor de él desde ántes de verificar el denuncia, y en este caso tiene derecho á disfrutar las rebajas que concede la ley (4) á los poseedores *animo domini* de estos terrenos, considerados como propiedad de la Nación.

Estas rebajas son:

1. De un *sesenta por ciento* cuando se trata de demasías. (5)

(1) Artículo 37, Reglamento de 5 de Junio de 1894.

(2) Ya hemos dicho en este mismo artículo que las nuevas leyes no declaran si los jueces federales ó los jueces comunes han de dar esta posesión.

(3) Artículo 37, Reglamento de 5 de Junio de 1894.

(4) Artículo 42, Ley de 26 de Marzo de 1894.

(5) Ya hemos explicado ámpliamente, § 1, Sección 1ª de este título, lo que se entiende por demasías, excedencias, etc.

2. De un *cincuenta por ciento* cuando se trata de excedencias ó baldíos poseídos por más de veinte años mediante *título justo* .

3. De un *treinta y tres por ciento* cuando se trata de baldíos poseídos con título justo durante un período de tiempo de más de 10 años y ménos de 20 años. (1)

196. Para disfrutar esta rebaja de precios (sobre la tarifa vigente al tiempo de hacerse el denuncia), es necesario rendir en tiempo oportuno una información testimonial mediante la cual se justifique el hecho de una posesión civil, (2) es decir, *animo domini* , pacífica, pública, de más de 10 años ó de más de 20 años, según los casos, y fundada en título justo.

Esta información se rendirá ante el juez de Distrito del Estado ó Territorio donde están situados los terrenos sobre los cuales versa la información, con citación del Promotor Fiscal y con las demás solemnidades establecidas por Derecho Común; y ya sea original, ya en copia certificada, se remitirá á la Secretaría de Fomento por conducto del Agente de tierras, juntamente con el expediente del denuncia relativo al mismo terreno, respecto de cuyo precio se solicitan las rebajas concedidas por la ley. (3)

(1) Artículo 42 [Ley citada de 26 de Marzo de 1894.

(2) Reglamento de 5 de Junio de 1894, artículo 33.

(3) *Ibidem* .—En los términos de nuestro texto queda más claro el pensamiento de la ley reglamentaria sobre el término en que debe presentarse al Agente de baldíos la información supradicha.

§ II.

DE LAS COMPOSICIONES.

197. Hemos dicho ya que *la composición* , como medio de adquirir los terrenos baldíos, es un beneficio reservado exclusivamente á los poseedores de ellos. (1) Efectivamente: la idea misma que envuelve la palabra «composición,» significa «arreglo,» «convenio,» «transacción,» términos que sólo pueden aplicarse jurídicamente á aquellos negocios en que cada una de las partes que intervienen en la celebración del arreglo, cede algo de su parte.

La posesión civil de las cosas inmuebles (2) establece la presunción del dominio en favor del poseedor. Este es un derecho que no puede lastimarse sin grandes inconvenientes. Pero si *de hecho* el poseedor del terreno no tiene á su favor el título primordial que justifique haber salido ya dicho predio del dominio de la Nación, por grande que sea la buena fé con que ha poseído y por *justo* que sea el título secundario que le dió la posesión, resulta, sin embargo, un punto oscuro en el ejercicio de sus derechos: la falta real

(1) § 1 de la presente Sección.

(2) Número 187 del presente Libro.

del título primitivo emanado del Gobierno, mediante el cual quede comprobado que el terreno en cuestión ha salido ya del poder de la República.

He aquí la razón de esas rebajas concedidas al poseedor por el artículo 42 de la ley.

Muchas veces sucede, es verdad, que los títulos primordiales se expidieron ya; pero los terrenos titulados han pasado por muchas manos, se han dividido entre muchos copartícipes, han sido teatro de muchas revoluciones y desórdenes..... por éstas ó por otras causas los títulos se han extraviado; y habiendo de por medio siglos acaso, desde el tiempo de su expedición, es imposible hallar un hilo que conduzca á la fecha de su otorgamiento ó á una información supletoria de su existencia y particularidades. La transacción con el Gobierno viene á ser entonces una necesidad, no un pacto libre. La única razón de ella es la conveniencia de aceptar males menores para librarse de males mayores. Los términos de la transacción están de antemano fijados por el Gobierno, en una especie de *ultimatum* legal.

Bajo este aspecto eran mucho más liberales las leyes antiguas. El precio de las «composiciones» no tenía fijados límites ningunos; la equidad y la justicia podían brillar con toda amplitud en esa clase de negocios, hasta el grado de no cobrar un maravedí á los poseedores, por razón de sus arreglos. (1).

(1) Leyes 14, 15, 17, 18 y 19, Título 12, libro 4º Rec. de Indias.—Real Instrucción de 15 de Octubre de 1754, etc., etc.

Hemos dicho también (1) que las rebajas concedidas á los poseedores de terrenos baldíos, son de un sesenta por ciento cuando se trata de demasías; de un cincuenta por ciento cuando se trata de excedencias ó baldíos, poseídos por más de veinte años con título justo, y de un treinta y tres por ciento cuando se trata de baldíos poseídos con título justo por más de diez años pero por ménos de veinte. (2) Estas ventajas pueden lograrse por todo poseedor de terrenos de la Nación, que los denuncie él mismo ante la autoridad competente; pero por el camino de una «composición» sólo pueden lograrse las ventajas establecidas por la ley, si el solicitante tiene la posesión de sus tierras desde veinte años ha, ó más tiempo, el día en que solicita el arreglo con el Supremo Gobierno. (3)

198. Con uno de dos objetos puede solicitarse de la Secretaría de Fomento una composición de tierras:

1º Con el objeto de que dicha Secretaría declare que en el terreno que posee el solicitante en plena y perfecta propiedad, no hay demasías, excedencias ni baldíos de ningún género.

2º Con el objeto de que las demasías, excedencias y baldíos que alguno posee con título justo por espacio de 20 años ó más, le sean adjudicados en propiedad por el Supremo Gobierno. (4)

(1) Número 194 del presente Libro.

(2) Artículo 42, Ley de 26 de Marzo de 1894.

(3) Artículo 10, Ley citada.—Artículo 46, Reglamento de 5 de Junio de 1894.

(4) Artículo 38, Ley de 26 de Marzo de 1894.

187. A primera vista parece claro que en la actualidad no podrá exigirse la exhibición de títulos ni á los poseedores ni á los colindantes de un terreno baldío; pues la ley de Marzo no establece la facultad de exigir tal exhibición. De esta manera viene á ser no solamente difícil, sino imposible, saber, mediante procedimientos administrativos, si un terreno es ó no baldío. La condición de baldío no puede atribuirse á ningún predio, sino cuando carece de título primordial que lo ampare; ni es posible saber su extensión y límites cuando realmente es baldío, sino conociendo los títulos primordiales que amparan los terrenos colindantes. Por tanto, si las autoridades carecen ahora de la facultad de decretar la exhibición de títulos al practicar las diligencias de un deslinde, puede decirse que en tésis general toda la ley de 26 de Marzo es completamente inútil.

Se puede alegar en favor de la ley que existiendo la presunción jurídica establecida en sus primeros cinco artículos de que todo terreno del país se supone baldío, es decir, de propiedad nacional mientras no se pruebe lo contrario, es bastante medir un terreno cualquiera para que éste se considere realengo y se titule al denunciante, si el poseedor no se apresura á invocar y exhibir en tiempo oportuno sus títulos primordiales, para defender y justificar la propiedad y posesión que se le quiere arrebatarse: lo cual equivale á exigir de un modo indirecto, pero eficaz, la exhibición de títulos. Puede tener mucho de verdadero y

legítimo este razonamiento; pero en este caso resulta inútil el artículo 72 de la ley novísima, que supone una averiguación especial y administrativa para saber si verdaderamente es baldío un terreno denunciado como tal, y si legalmente se ha hecho el denunciado respectivo; porque la presunción jurídica de que hablamos sólo puede depurarse en juicio contencioso, y por sentencia judicial ejecutoriada.

Aun suponiendo que el poseedor del terreno denunciado no se oponga en tiempo ninguno á las diligencias administrativas, no podría practicarse la posesión del dicho terreno en favor del denunciante, porque no habiendo sido oído ni vencido en juicio el antiguo poseedor, no debe ser despojado de sus posesiones.

El derecho común no tiene una declaración expresa, como el Código del Distrito, (1) de que la posesión da al que la tiene la presunción de propiedad para todos sus efectos legales, pero la legislación sobre interdictos y los artículos 16 y 27 de la Constitución garantizan perfectamente bien el mismo principio y la inviolabilidad de la posesión.

188. No vale decir que la citación establecida para el deslinde de un terreno, por los artículos 25, 26 y 27 del Reglamento de Procedimientos Administrativos (2) produce los efectos de citación para un juicio posesorio. Porque dicha citación no es de hecho para juicio ninguno, ni

(1) Artículo 828.

(2) Decreto de 5 de Junio de 1894.

posesorio ni reivindicatorio; y porque ni el Reglamento mencionado ni la ley de Marzo atribuyen efectos ningunos á dicha citación, ni respecto de la propiedad, ni respecto de la posesión de los terrenos denunciados como baldíos. La falta de comparecencia de poseedores y colindantes, á pesar de la citación establecida por el Reglamento, (1) no tiene señalada pena de ningún género, ni aun la común de que se declare la rebeldía de los citados y pérdida del derecho que dejó de ejercitarse. Por tanto, el amparo de la Justicia de la Unión procedería en favor del poseedor despojado, por violación de las garantías que otorgan los artículos 16 y 27 del Pacto Federal, aunque el título que sirvió para decretar la posesión supuesta se haya expedido con todos los requisitos de que habla el artículo 30 de la ley de 26 de Marzo.

Esta misma ley parece abundar en ideas semejantes cuando dice en su artículo 20 que «la adjudicación de terrenos baldíos y nacionales, así como la de excedencias y demasías con sujeción á los trámites y formalidades establecidos en esta ley, confiere al adquiriente la propiedad del terreno contra la Nación y contra los particulares que hubieren prestado su conformidad á la adjudicación ó que, habiéndose opuesto á ella, hubieren sido judicialmente vencidos. *Respecto de terceros que no hubieren sido oídos, la propiedad sólo se adquirirá por prescripción ú otro título legal.*»

(1) Siempre que en este título digamos «Reglamento,» se entenderá el dado por decreto de 5 de Junio de 1894.

Se vé por la última parte del artículo transcrito que la citación prevenida por el Reglamento administrativo no tiene sanción de ningún género.

189. Pero dicho artículo habla de *prescripción*, y ésta no puede comenzar á correr sin la posesión oivil y efectiva de la cosa que se prescribe. ¿Quiere esto decir que se otorgará la posesión al denunciante del terreno adjudicado, quitándosela al que la tenía al tiempo del denuncia, y no compareció durante la citación reglamentaria ni á exhibir sus títulos ni á oponerse á la enagenación de su terreno?—Esto significaría una sanción eficaz de los preceptos del «Reglamento» sobre citaciones, y un medio adecuado para lograr la exhibición de títulos en cada caso particular de un deslinde. La ley de 20 de Julio de 1863 decretaba la posesión del terreno denunciado (1) en el caso de no presentarse opositor durante el término de los edictos: esto podría servir de antecedente á la nueva práctica; pero la verdad es que ni la ley de Marzo ni su Reglamento decretan, en ninguno de sus artículos, la posesión interinaria del terreno denunciado, para el caso de no haber opositor; ni ordenan la tradición de la cosa como hacía el artículo 19 de la ley de 20 de Julio. Simplemente dice la ley novísima que se conferirá legalmente la posesión cuando se haga valer un título expedido con total arreglo á sus preceptos; (2) pero no declara si las au-

(1) Artículo 17, Ley citada en el texto

(2) Artículo 73, ley de 26 de Marzo de 1894 y artículo 37 Reglamento de la ley.

toridades federales ó las de los Estados darán esa posesión, en qué casos y con qué solemnidades y si se dará ó no esa posesión en nombre de la República, en cumplimiento de obligaciones suyas. (1)

Nos afirmamos, pues, en la opinión de que las citaciones prevenidas por el Reglamento (2) no están provistas de sanción ninguna, y que no puede suplirse por medio de sus preceptos la falta de obligación expresa por parte de poseedores y colindantes, de exhibir sus títulos primordiales de dominio, en caso de un denuncia ante el Agente de terrenos baldíos.

190. Pero el artículo 72 de la ley de Marzo declara en términos generales *que nadie puede oponerse á que se ejecuten por orden de autoridad competente cualesquiera actos necesarios para averiguar la verdad ó legalidad de un denuncia; y que siendo necesaria la exhibición de títulos para esa averiguación, el Agente de baldíos puede decretarla válidamente, y debe de hecho decretarla en cada caso particular. Sería esta, en verdad, la única manera de enmendar en este punto importantísimo la inconsiderada derogación que hizo el decreto novísimo (3) de todas las leyes anteriores sobre realengos ó baldíos. Pero creemos que esta interpretación de la ley sería enteramente violenta; pues al hablar ella en su artículo 72 de *medir, deslindar, et cetera*, se coloca en un*

(1) Véase con atención artículos 4º y 5º, Sección 1ª de este Título.

(2) Artículos 25, 26 y 27.

(3) Artículo 79, Ley de 26 de Marzo de 1894.

orden de ideas lógicamente muy remoto de una exhibición de títulos, cosa que hasta tiene en derecho común una acción especial llamada *ad exhibendum*.

Inspeccionar, identificar linderos, rectificar líneas y ángulos y otros actos de este género, están en el orden de ideas de *medir y deslindar*, y entran, por tanto, en el pensamiento de la ley: estas cosas son *actos*, y se *ejecutan* de una ú otra manera; pero decretar una exhibición de títulos es cosa tan distinta de *ejecutar actos* como «medir,» «deslindar» y «reconocer,» que sin trastornar y violentar completamente el orden lógico del pensamiento y de su enunciación, no puede ella hacerse caber dentro del propósito y expresiones de la ley.

No está, pues, autorizada la exhibición de títulos en la legislación vigente sobre baldíos. Y si á esto se añade que las diligencias de deslinde deben paralizarse tan luego como se presente oposición á ella, (1) resultará infaliblemente en la práctica que no se llevará á efecto ningún denuncia de terrenos baldíos mientras no se haga novedad alguna sobre esta materia por el legislador. Lo cual ciertamente es una bendición inesperada para los propietarios del país; pero que no entra quizá en los propósitos de quienes redactaron las leyes que vamos estudiando, ni trae para éstas aquel prestigio que debe rodear á toda ley bien meditada y estrictamente justa.

(1) Artículo 41, Reglamento de 5 de Junio de 1894.