

## TITULO SEGUNDO.

---

De la competencia federal.

---

¿LOS TERRENOS BALDIOS SON PROPIEDAD DE LA  
FEDERACION O DE LOS ESTADOS?

---

### I

La cuestión enunciada en el epígrafe de este capítulo reviste grave importancia de carácter político, relacionada como está con los grandes principios y problemas del Derecho público universal, y especialmente con el particular de nuestro país.

El solo hecho de la constante aplicación en la República de las leyes y fueros federales, en los negocios de terrenos baldíos, parece á primera vista, hacer ociosa toda discusión sobre este punto. Sin embargo, no sólo porque hombres de talento y erudición como el Lic. D. Juan Francisco

Román, de Tlaltenango, (Zacatecas) (1) y el Lic. D. Prisciliano María Díaz González, de la ciudad de México, (2) han puesto al debate la competencia federal para conocer de los terrenos baldíos, y se han empeñado en demostrar que éstos son de la propiedad de los Estados; sino principalmente porque en sí misma la cuestión enunciada es de altísima importancia, no podemos dispensarnos de abordarla y resolverla en esta obra.

### II

El artículo 40 de la Constitución Política, promulgada el 5 de Febrero de 1857, para la República, está redactado en los siguientes literales términos: «Es voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados *libres y soberanos* en todo lo concerniente á su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.»

Las entidades políticas de nuestro país ¿tienen, pues, *la soberanía*, aquella soberanía que la filosofía, el Derecho Internacional y los pueblos

---

(1) Opúsculo publicado en Julio de 1891, en la ciudad de Guadalajara, á instancias del ilustrado Economista y Jurisconsulto D. Hilarión Romero Gil.

(2) Opúsculo escrito y publicado en la ciudad de México en Noviembre de 1885.

Mas, de la verdadera y completa soberanía son atributos esenciales, el derecho de autonomía é independencia, el de conservación y perfeccionamiento, el de igualdad y representación internacional, el de dominio y jurisdicción sobre el territorio y las cosas que en él se encuentran, etc., de cuyos derechos generales se derivan los derechos concretos de declarar la paz y la guerra, de celebrar tratados con otras potencias, de proteger á sus súbditos en otros países, de acreditar en éstos, representantes y agentes diplomáticos, de organizar su ejército y su armada, de decretar impuestos dentro de los límites de su jurisdicción y dictar las leyes civiles y penales que formen su régimen interior.

No es de la índole de esta obra engolfarnos en un estudio de todas esas materias importantísimas y vastas, que aparte de todo, estarían aquí fuera de su lugar. Nos ocuparemos solamente del *Derecho de dominio y jurisdicción sobre el territorio*; asunto que, para nuestro propósito, nos es necesario tratar.

Andrés Bello, eminente estadista chileno, se expresa en los siguientes términos, al hablar de la *soberanía de territorio*: «La utilidad pública exige que el soberano tenga la facultad de disponer de todas las especies ó bienes, que pertenecen colectiva ó distributivamente á la Nación; al establecerse la cual, se presume que no concedió á los particulares la propiedad de ciertas cosas, sino con esta reserva. La facultad de disponer en caso necesario, de cualquier cosa contenida en el Es-

tado, se llama *dominio eminente* ó simplemente *dominio*. Hay, pues, dos especies de dominio inherente á la soberanía: el uno semejante al de los particulares, que es el que se ejerce sobre los bienes públicos; y el otro superior á éste, en virtud del cual puede el soberano disponer, no sólo de los bienes públicos, mas también de las propiedades de los particulares, si la salud ó la conveniencia del Estado lo requiere.

Cuando se dice, que tal ó cual extensión del país está sujeta al dominio de un soberano, se entiende al *dominio eminente*; y los territorios sobre los cuales éste se ejerce, se llaman también *dominios*.

Un Estado puede tener propiedades en el territorio de una potencia extranjera: pero no podrá entónces ejercer sobre ellas más que el dominio ordinario semejante al de los particulares, porque el *dominio eminente* pertenece al soberano del territorio.» (1)

Algunos escritores oscuros han combatido esta doctrina del dominio del Estado, como peligroso para los derechos de la propiedad privada, que debe considerarse como sagrada; pero aún estos escritores convienen en que el principio es incontrovertible en las relaciones de un Estado con las demás potencias.

Esta doctrina que no puede tomarse seriamente en consideración, no tiene en su apoyo ni la opinión de autores célebres, ni el juicio de Tribunales respetados, á lo ménos que nosotros sepamos.

(1) Principios de Derecho Internacional por D. Andrés Bello.

Vatel, Lib. 1.º Cap. 21, expone las mismas doctrinas que hemos expuesto sobre el dominio eminente inherente esencialmente á la soberanía; y Pasquale Fiore, tratadista cuya obra de Derecho Internacional Público reúne todos los adelantos que la ciencia y la diplomacia han alcanzado en los tiempos modernos respecto al derecho de gentes, y á cuyo autor hemos citado ya en otro lugar de este capítulo, se expresa sobre la materia de que nos ocupamos, en los siguientes términos:

«El derecho de dominio y de jurisdicción sobre toda la extensión del territorio del Estado, es cierto y por nadie ha sido contradicho. La regla más general, dice Story, es que cada Estado posee exclusivamente la soberanía y la jurisdicción sobre su propio territorio.

En efecto, la soberanía del Estado posee, además del *imperium* y la *pública potestas*, el *dominium eminens*; y tiene, por otra parte, la facultad de gobernar por sus propias leyes sobre todo su territorio, é impedir que alguna soberanía extranjera, sea ésta la que fuere, ejerza en dicho territorio, en su propio nombre, directa ni indirectamente, ningún acto de mando, de ejecución ó de coerción; tiene el derecho de gozar exclusivamente de la propiedad pública; y aunque no pueda ella atribuirse los derechos de los propietarios particulares, puede, sin embargo, ejercer un derecho real sobre todo el territorio; ó en otros términos: sobre el conjunto de todas las propiedades particulares, que pertenecen á los indivi-

duos, considerados esos derechos como contiguos y continuos y como formando un solo todo.

El conjunto de estos derechos constituye lo que se llama *derecho de dominio internacional y de jurisdicción internacional*, y tiene por corolario el deber que incumbe á todos los Estados extranjeros de abstenerse de cualquier acto que pueda directa ó indirectamente ser considerado como una manifestación de la *pública potestas* del *dominium* ó del *dominium eminens*.

El derecho de dominio y de jurisdicción se ejerce sobre todo el territorio y sobre todas las cosas que en él se encuentran; así el jurisconsulto Paulo ha considerado con razón el territorio, como el límite de la jurisdicción: *extraterritorium jus dicendi impune non paratur* (1), y Pomponio define el territorio comprendiendo en él, el dominio y la jurisdicción: «*Territorium est universitas agrorum intra fines cujusque civitatis, quod ab eo dictum quidam aiunt quod Magistratus ejus loci intra eos fines terrendi, id est summoven-di jus habet.*» (2)

El territorio sobre el cual la soberanía ejerce el dominio y la jurisdicción, no es solamente la *universitas agrorum intra fines cujusque civitatis*. Hay otros lugares sobre los cuales la soberanía tiene derecho de jurisdicción y de mando, y que son llamados por esta razón *dependencias del territorio del Estado*. Estas dependencias son:

(1) L. 20 Dig. de jurisdictione, [2, 1.]

(2) L. 239, 8 Dig. De verb. signif.

1.º Las aguas de la mar y de los lagos, hasta una cierta distancia de la costa y las de los ríos que separan dos ó más Estados.

2.º Las islas adyacentes ó apropiadas.

3.º Los navíos de bandera nacional.

4.º Los países en los cuales, en virtud de capitulaciones vigentes, el Estado ejerce el derecho de jurisdicción.» (Obra citada núms. 522, 523, 524 y 530.)

### III

Réstanos ahora decidir á quien compete en la Unión Mexicana, la verdadera soberanía, el *sumus imperium*, la personalidad jurídica requerida en derecho internacional para que un Estado sea considerado como persona *sui juris*. ¿Es á los Estados ó es á la Federación á quien compete esta soberanía?

La solución se presenta con suma claridad después de lo que hemos expuesto, aún prescindiendo de los artículos 111, 112, 125 y 126 de la Constitución de la República, que ya bajo una forma negativa, ya bajo una forma positiva, establecen la soberanía nacional en la Federación y no en los Estados que la componen. Pues efectivamente: ó habría que admitir que no había en el globo una potencia llamada *República Mexicana*,

na, sino varias raquíticas y débiles Potencias pequeñas, llamadas Jalisco, Aguascalientes, Guanajuato, etc., ó es lógicamente necesario que el concepto de Potencia ó Estado soberano, radique esencial y únicamente en la Federación, y como órgano de ella, en su Gobierno General, aunque tal cosa no declarara en ninguna parte nuestra Carta Fundamental.

Ahora bien; si es á la Unión, á la República como tal, y nó á los Estados á quienes compete declarar la paz ó la guerra, celebrar tratados con las demás Potencias de la tierra, nombrar ministros plenipotenciarios y agentes diplomáticos, incorporar nuevos dominios á la Nación, levantar y sostener los ejércitos de mar y tierra, dictar leyes sobre naturalización de extranjeros, conceder patentes de corso, etc., etc., no se concibe que esta Potencia reconocida como persona en Derecho Internacional por todas las soberanías del mundo, estuviera despojada del Señorío, del *eminens dominium*, de la soberanía en fin, sobre su territorio, y del *imperium* sobre los habitantes que forman esta organización política, esta sección de la familia humana llamada *Pueblo Mexicano*.

Porque según hemos visto, no es cosa que esté sujeta á discusión el principio de que el dominio eminente del territorio, es parte esencial é inherente al concepto de *soberanía*.

El territorio de la República Mexicana es, pues, del dominio de la Nación, mientras que por un título legítimo no haya salido de su propiedad para entrar al dominio y comercio de los par-

consideran como el concepto esencial de la persona moral, política y pública, llamada *Estado*?

¿O hasta qué punto es una *soberanía* propiamente dicha, la que el Pacto Federal de la República concede á los Estados de que se compone nuestro territorio nacional?

Una soberanía sin territorio, sin el *eminens imperium* de las posesiones territoriales comprendidas dentro de la esfera de su mando; ¿es realmente otra cosa que un fantasma ilusorio?

¿Es pues, la República, quien tiene la soberanía verdadera, el *sumum imperium*, el sér político, completo, jurídico, filosófica é históricamente considerado, que el derecho público universal exige para considerar como un *Estado* á determinada agrupación de familias humanas? O es á las varias Entidades de nuestra República, á quienes corresponden estos atributos y prerrogativas?

Cuando el ánimo se propone estas múltiples y encadenadas cuestiones, deja de parecer superficial y baladí el problema de si en buen derecho constitucional mexicano, es á los Estados ó es á la Federación á quien corresponde la propiedad y facultad de legislar sobre terrenos baldíos: y no parece entonces tan claro el enunciado de la fracción 24, artículo 72 de nuestra Constitución Política, ni el artículo 117 de la misma.

La soberanía en su más completa acepción es la facultad de un *Estado para disponer de sus propios destinos y la posibilidad de responder de sus actos en sus relaciones con las demás Potencias.*

Y para que un Estado pueda considerarse

como soberano, como legítima y jurídica persona en derecho internacional, debe ser una organización política formada de «una reunión de hombres establecidos permanentemente sobre un territorio determinado, con un Gobierno autónomo y medios suficientes para asegurar el orden y la administración de la justicia en el interior, y para asumir la responsabilidad de sus propios actos en sus relaciones con los otros Estados» (1): ó como dice Kant, «deben ser personas morales, que tengan una voluntad pública y la capacidad y la libertad de hacer el bien y el mal. [2]

Efectivamente, la verdadera soberanía, si ésta no debe ser una engañadora imágen, no debe tener otra sumisión ni otros jueces que Dios, la Ley eterna y la conciencia; pues como brillantemente dice Lacordaire, «no debemos consentir que la bandera de la patria sea juzgada por otro que no sea Dios.»

Así, pues, «sólo aquellas comunidades políticas que tienen completa personalidad, pueden ser consideradas como miembros perfectos de la sociedad internacional. Y tienen ellas siempre el derecho de ser representadas y llamadas á deliberar, cuantas veces se traten asuntos generales de las naciones.» (3) Porque son éstas las únicas comunidades que poseen la verdadera soberanía.

(1) Dudley Fied [americano] Outlines of an international Code Preliminary, artº 2.

(2) Commentaires, tomo 1º, núm 3.

(3) Nouveau Droit International Public. suivant les besoins de la civilization moderne, par Pasquale Fiori. Deuxième édition.— Traduite de l'Italien et anotée par Charles Antoine.