

LA PROPIEDAD DEL SUBSUELO Y LOS TERRENOS BALDIOS.

El 14 de diciembre de 1883 fue reformada la fracción X del artículo 72, de la Constitución de 1857. El propósito fue que mediante leyes de naturaleza federal, el Congreso de la Unión pudiese legislar sobre materias en las que había la creencia de que, o pertenecían a los estados, o bien versaban respecto a facultades concurrentes de éstos y de la Federación. El texto de la reforma quedó así:

El Congreso tiene facultad: Fracción X: Para expedir códigos obligatorios en toda la República de minería y comercio, comprendiendo en este último, las instituciones bancarias.¹

El que fuera procurador general de la Nación, Eduardo Ruiz, comentaba que debido a la falta de bases generales sobre legislación mercantil, existía el temor de restringir la soberanía de los estados y éstos –a su vez– no promulgaban leyes comerciales por ausencia de los principios básicos que debía dar el Congreso federal. El resultado era que aún estaban vigentes las Ordenanzas de Bilbao de 1737 y no existían leyes aplicables a los bancos. Fue así como se expidió el Código de Comercio.² Convenía dar confianza a la sociedad –nacional y extranjera– sobre los billetes de banco y la moneda, promover el comercio interno e internacional y lo conveniente era evitar la diversidad de leyes estatales.

Los estados de la República principiaron a promulgar códigos mineros, por estimar que no estaban reservadas las facultades al Congreso Federal de manera expresa. Pero seguían aún en vigor en todo el territorio nacional –a veces en forma directa y en otras de manera supletoria– las Ordenanzas de Minería dadas por el rey Carlos III, de 22 de mayo de 1783. El resultado fue que principió a reinar confusión sobre la situación jurídica de la explotación del subsuelo, en un campo de la economía muy importante y delicado, que exigía seguridad para el inversionista nacional y extranjero.

Conforme a las Ordenanzas de Minería, la propiedad de las minas correspondía a la Corona y el monarca las concedía a sus vasallos en propiedad y posesión; pero si las minas quedaban abandonadas, volvían al patrimonio Real. La Corona podía transmitir las a nuevos denunciados. En 1883 se consideró conveniente que las normas sobre la explotación, propiedad y posesión de las minas y demás riquezas del subsuelo fueran materia federal y no local.

En esa época existían sobre el problema jurídico de las riquezas del subsuelo, cuatro sistemas posibles:

- 1.-El que confiere la propiedad de dichas riquezas exclusivamente al Estado.
- 2.-El que estima que son una accesión de la superficie del terreno, de tal suerte que pertenecen al dueño de ésta.

¹ El texto original decía: "Para establecer las bases generales de la legislación mercantil".

² Código de Comercio de 15 de abril de 1884.

3.-El que las juzga *res nullius*, o sea, que no pertenecen a nadie, hasta que quien las descubre y explota se convierte en su propietario.

4.-Que dichas riquezas son *res nullius* de interés público, por lo que el Estado debe darlas en concesión y otorgar un derecho real "sui generis", y reglamentar su explotación.³

En 1884 se elaboraron dos proyectos sobre un Código Minero, el primero por una comisión y el segundo por el ingeniero Santiago Ramírez. Los dos proyectos fueron comentados por Vallarta en forma crítica, sobre todo porque partían de las bases federales de la reforma constitucional, en las que no estuvo de acuerdo.⁴

El artículo 1º. del proyecto de Ramírez decía:

El dominio radical de las minas pertenece a la Nación, la que en uso de los derechos que este dominio le otorga, las concede en propiedad y posesión a los particulares por conducto de los Poderes de la Unión, en los términos y bajo las condiciones que se expresan en la presente ley.

El proyecto de la Comisión partía del principio de conceder al Estado el "poder de otorgar la concesión [de las] minas, no como dueño, sino en calidad de representante del interés público". Pero el ingeniero Ramírez era más claro, pues explicaba que "entre nosotros las minas son propiedad de la Nación". Las Ordenanzas de Minería las declararon propiedad de la Corona, y

quedando la Corona reemplazada por la Nación, en los cambios posteriormente efectuados, a la Nación vino a corresponder la propiedad de las minas...⁵

Vallarta estuvo en principio más de acuerdo con las ideas del proyecto Ramírez que con las de la comisión. Ramírez era un técnico escrupuloso que clasificó en cuatro grupos a las sustancias denunciadas, incluyendo incluso las aguas que contuviesen sustancias minerales. Para él, las sustancias minerales eran todas las que por su proporción formasen una posible industria de aprovechamiento inmediato, y no porque estuvieran a cierto nivel de profundidad. Debía evitarse el criterio de dividir cuantitativamente el suelo del subsuelo, el que confundía la propiedad minera con la propiedad común. De esta suerte, dentro de la propiedad minera entraba el carbón de piedra, la antracita, el petróleo, etc., "abstracción hecha de las excavaciones interiores..."⁶ Vallarta hizo un largo comentario en el que concluyó

lo que acabo de decir de los pozos y manantiales de agua salada, tiene perfecta aplicación a los del petróleo.⁷

Así fue como la idea de que el subsuelo había sido propiedad de la Corona española y después pasó a ser propiedad de la Nación, fue aceptada por el ingeniero Ramírez y también por Vallarta. Este último con simples aclaraciones, en cuanto que entendía que la Nación no sólo estaba representada por los poderes federales, sino también por los de los estados. De ahí su influencia en las ideas que predominaron en el Constituyente de 1917.

El Código de Minería fue promulgado el 22 de noviembre de 1884, por el presidente Manuel González. El artículo 2 de éste Código separaba la propiedad del suelo de la del subsuelo. El artículo 3 evitaba exponer con claridad el criterio de que el subsuelo era propiedad de la Nación, sino decía tan sólo que "la propiedad de las minas... aguas... [etc.] se adquiere en virtud de descubrimiento y denuncia, mediante concesión de la autoridad respectiva...". El artículo 4 indicaba que "la propiedad de las minas es por tiempo ilimitada, bajo la condición de trabajarlas y explotarlas".

Un problema que advirtió Vallarta fue que las controversias sobre minas serían resueltas por la justicia estatal, no obstante que el Código Minero sería federal. Esto debido a la reforma al artículo 97, fracción I, de

³ Ruiz, *Op. Cit.*, pp. 253-254.

⁴ Véase "Dictamen sobre el Código de Minería de la República Mexicana, emitido por el Sr. Lic. Ignacio L. Vallarta, comisionado especial del gobierno del Estado de Sinaloa". Aparece en *El Foro*, Tomo XVI, del jueves 18 de septiembre al sábado 4 de octubre de 1884.

⁵ *Dictamen sobre el Código de Minería...*, *Op. Cit.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

la Constitución de 1857.⁸ La enmienda indicaba que incluso en caso de aplicación de leyes federales, sería competente la justicia común, si "sólo afecta intereses de particulares". Para Vallarta, la Suprema Corte no podría cumplir con su misión de mantener la unidad en la interpretación de las leyes federales en toda la República e incluso surgirían reclamaciones diplomáticas. "¿Qué relación, qué concordancia puede haber entre el Código Minero y las leyes de procedimientos de veintisiete estados que no conocen siquiera ese Código?"⁹

El ministro de Justicia, Joaquín Baranda, creó una comisión para elaborar el Código de Procedimientos Federales –que llenaría la laguna que indicaba Vallarta– y para tal efecto designó a los licenciados José María Lozano, Emilio Velasco, Fernando J. Corona, Manuel Contreras y al propio Vallarta. También tuvo la intención de codificar la legislación federal, o sea, crear una especie de Código Federal Administrativo, mediante una comisión que integraron Manuel Dublán, Luis Méndez, Manuel Siliceo y José Linares. Esta comisión fracasó,¹⁰ en tanto la primera elaboró una parte en 1887.¹¹

Además de la minería, una de las actividades más importantes era la que llevaba a cabo la Secretaría de Fomento en materia de terrenos baldíos. El 15 de noviembre de 1884, una circular de esta Secretaría ordenaba que "para saber el grado de confianza que puede darse a las operaciones de mensura de terrenos baldíos... en lo adelante, al remitir los planos y las diligencias de apeo y deslinde... los acompañará con una memoria del ingeniero o ingenieros que hubieren hecho la medida... [con] el sistema que hubiesen seguido en la medición de las líneas y ángulos y en la averiguación de la superficie... consignando los datos que exige la ley vigente sobre medidas de tierras de 2 de agosto de 1863...".¹²

Además de denuncias de terrenos baldíos se hacían también sobre colonización –regidas por otras leyes– y la Secretaría de Fomento acordó recomendar a los jueces de Distrito que practican deslindes, que no admitan denuncios de los expresados terrenos, "pues las adjudicaciones que de ellos se fallasen no serán aprobadas por esta Secretaría, ni los que los pretenden los adquirirán a los precios de tarifa para los baldíos denunciados...". Los terrenos para colonización se pagaban según avalúo, en tanto los baldíos con una tarifa muy baja.¹³ Todo esto creaba una grave confusión sobre enormes cantidades de terrenos, en la que quedó envuelta la justicia federal.

El 23 de octubre de 1885, el licenciado Antonio Pérez Marín hizo un estudio muy serio sobre el problema que creaba la Secretaría de Fomento, al conceder supuestos terrenos baldíos a compañías e individuos, sin respeto al derecho de propiedad.¹⁴ Principió por dar algunas definiciones sobre lo que eran baldíos. Solórzano, en su *Política Indiana*, entendía por ellos a las "tierras, campos, montes, pastos, ríos y aguas públicas [que], en caso de duda, debían presumirse que pertenecían al Rey; por lo que, siempre que se ofrecieran pleitos sobre ellos o parte de ellos, así en posesión como en propiedad, era preciso considerar fundada su intención contra cualesquiera personas particulares que no mostraran, *in continenti*, títulos o privilegios legítimos, por donde pudieran pertenecerles...". Esta afirmación de Solórzano era la que había influido en los problemas creados por el gobierno federal, afirmaba Pérez Marín.

La ley de 20 de julio de 1863, dada por Juárez en condiciones de emergencia, tenía por objeto adjudicar terrenos baldíos a personas que los trabajasen y elevar la producción agrícola, en una época en que faltaba población en México. Se apoyó en un artículo de la Constitución de 1857 que se propuso estimular el trabajo personal y la ocupación de tierras que estaban improductivas.

⁸ Reforma constitucional de 29 de mayo de 1884.

⁹ *Ibid.*, Vallarta elaboró la *ley de Extranjería y Naturalización* que fue promulgada por Porfirio Díaz el 28 de mayo de 1886. Esta ley, artículo 1, fracción X, decía que: "Son mexicanos: los extranjeros que adquieran bienes raíces en la República, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad... Si elige la nacionalidad mexicana u omite hacer alguna manifestación sobre el particular, podrá ocurrir a la Secretaría de Relaciones dentro de un año, para llenar los requisitos... y ser tenido como mexicano". Dublán y Lozano, XVII, pp. 474-481.

¹⁰ *Memoria... al Congreso de la Unión, [del] C. Lic. Joaquín Baranda, secretario de Estado y del despacho de Justicia e Instrucción Pública*, Imprenta del Gobierno..., México, 1887. Esta Comisión principió a trabajar desde 1872 y concluyó el Código, el que no fue promulgado.

¹¹ *Memoria... Op. Cit.*, p. XVII.

¹² Dublán y Lozano XVII, p. 45. Carlos Pacheco fue ministro de Fomento desde junio de 1881 hasta marzo de 1891.

¹³ Dublán y Lozano, XVII, p. 45, Circular de 17 de noviembre de 1884.

¹⁴ El estudio del abogado poblano, Antonio Pérez Marín, fue publicado en *El Foro*, el martes 24 de noviembre de 1885.

El artículo 72, fracción XXIV, de la Constitución, expresaba:

El Congreso tiene facultad: Para dictar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

Dicha ley de 1863 era inconstitucional –decía Pérez Marín– en cuanto privaba a los estados de la República de hacer respetar la propiedad, pues el régimen de dominio particular de las tierras pertenece al derecho civil de las entidades estatales. O sea, que una ley federal invadía la esfera de competencia de los estados, a los que corresponde legislar en materia civil sobre propiedad y posesión de inmuebles. Las reglas a que se refería el artículo 72, fracción XXIV, de la Constitución, debían ser congruentes con el sistema de facultades expresas del régimen federal y los estados de la República habían expedido los códigos civiles que reglamentaban el derecho de propiedad, la posesión y los derechos reales:

el sistema de gobierno establecido en la República y los principios constitucionales, bastan para persuadir de que la ley de 20 de julio... no está de acuerdo con lo que dispone el pacto fundamental.

El abogado poblano, Pérez Marín, hacía una observación aguda: los contratos o concesiones que daba la Secretaría de Fomento estaban afectando derechos adquiridos legítimamente, pues aunque hubiesen sido baldíos, "en la actualidad están legalmente en el dominio de los particulares". La ley de 20 de julio de 1863 consideraba baldíos prácticamente a todo terreno ubicado en la República, con excepción: a) de aquél que la autoridad competente usara para fines públicos; y b) los que la misma autoridad competente hubiese cedido a título oneroso a un particular.¹⁵ Esta ley desconocía propiedades y posesiones adquiridas por otros títulos. El estado no se podía estimar propietario de todo el territorio nacional, arrojando la carga de la prueba a muchísimos poseedores y propietarios. Estos debían demostrar que compraron sus inmuebles a una autoridad competente.

Pérez Marín desechaba la doctrina del clásico español Solórzano y aceptaba las tesis del antiguo ministro de la Suprema Corte –constituyente de 1857– José María del Castillo Velasco, en el sentido que no son baldíos los terrenos adquiridos por prescripción o por cualquier otro título legal, "aun cuando originariamente hubiesen tenido esa calidad". Estudió lo que era la prescripción positiva o usucapión, admitida por el derecho romano y por todas las legislaciones modernas, según Savigny. La Iglesia Católica fijó un lapso de treinta años para adquirir, excepto si eran inmuebles de ella misma o de las ciudades, en que exigía cuarenta. Lo mismo dispuso el derecho español, con semejantes lapsos.

El estudioso poblano hizo un examen cuidadoso de los conceptos de justo título y buena fe en "Las partidas", en el derecho canónico y en la práctica del Tribunal Supremo de España. Examinó los códigos civiles de la República –el del Distrito, que regía en Puebla– que requieren un lapso para prescribir de veinte años, si es de buena fe y de treinta, si hay mala fe. Insistió en la autoridad de Savigny, en su obra *Sistema de derecho romano*. El mismo Solórzano, "no obstante su decidido empeño en la defensa de los derechos reales, los consideraba prescriptibles". Este clásico español decía:

No andar inquietando y contristando a los poseedores, como grave y cuerdamente lo dijo, advertido y dispuesto en una de sus leyes, el emperador Anastasio.

Pérez Marín subrayó que Solórzano –el autor de la *Política Indiana*– aceptaba el valor de la posesión, a pesar de que partía de la base que todo terreno pertenecía originalmente a la Corona española. Ahora bien, este no era el principio aceptado en los procedimientos judiciales y administrativos sobre terrenos baldíos. El

¹⁵ El artículo 1º. de la ley de 20 de julio de 1863, decía textualmente: "Son baldíos para los efectos de esta ley, 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".

secretario de Fomento y el Poder Judicial de la Federación interpretaban en forma equivocada la ley de 20 de julio de 1863, al desconocer la posesión.

El procedimiento establecido por esta ley era el siguiente: el interesado en adquirir un terreno baldío presentaba una denuncia ante el juez de Distrito competente por razón de ubicación. Se practicaba el apeo y se levantaba un plano por los peritos que designase el juez. Se notificaba a la oficina de Hacienda del lugar, para saber si ella tenía posesión o interés. El propio juez fijaba un término breve para dar oportunidad de que se presentase un opositor. Si no se presentaba, la adjudicación la hacía el juez de inmediato a favor del denunciante.

En caso de haber opositor, se seguía un juicio entre éste y el denunciante, con la intervención del fisco federal. La hacienda pública podía también oponerse, en cuyo caso la denuncia se publicaba tres veces de diez en diez días. El juez de Distrito finalmente hacía la adjudicación entregando la posesión al denunciante. La adjudicación necesitaba después ser aprobada por la Secretaría de Fomento. Esta Secretaría tenía siempre la última palabra en el procedimiento judicial de carácter civil federal.

La ley de 1863 declaró que los terrenos baldíos podían ser prescritos por particulares en diez años, hasta 2,500 hectáreas, reuniendo los demás requisitos que exige el derecho común. Debía haber un habitante, por lo menos, por cada 200 hectáreas en el lapso de diez años a partir de la adjudicación. Este principio de poder adquirir por prescripción se aplicaba a casos posteriores a la fecha de la ley; pero no indicó nada sobre las prescripciones de terrenos anteriores a su promulgación. Esta laguna—decía Pérez Marín—debía ser interpretada en el sentido de que sí podían haber sido prescritos terrenos baldíos en tiempos anteriores a 1863, si los poseedores reunieron los requisitos del derecho común, entre ellos el poseedor durante treinta años y no sólo diez.

El propósito de la ley de 1863 y de otras dadas con anterioridad por la Corona española era que los terrenos fueran cultivados, que se estimulara el trabajo y evitara el abandono e indolencia de los particulares. Por eso se adjudicaban los terrenos baldíos, con la condición resolutoria de recobrar el soberano o la Nación dichos terrenos, si no se trabajan las tierras debidamente. Se prohibió que la Iglesia los adquiriese, no sólo por la ley de 1863, sino también por las leyes españolas. Muy importante fue que las comunidades indígenas debían ser respetadas en sus posesiones conforme a las antiguas leyes de la Corona, con una preferencia o prelación a cualquier otro pretendiente.

Según Pérez Marín, la antigua legislación se aplicó en el estado de Puebla, en Tepeaca, Atlixco o Valle de Carrión. Este ameritado jurista sugirió que se actuara con prudencia por la Secretaría de Fomento y por los jueces de Distrito, debido a que eran molestados los poseedores de tierras con las denuncias de baldíos: "se perturba el orden público por la resistencia de los propietarios, cuyos títulos han perdido, o provienen de adjudicaciones de bienes eclesiásticos o tienen títulos imperfectos". Invocó que les asistía la razón conforme al artículo 16 constitucional y el 27, cuyo primer párrafo decía:

La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Además de Pérez Marín hubo otros estudiosos del problema de las denuncias sobre terrenos baldíos, como Díaz González, Romero Gil y varios abogados de Zacatecas que presentaron un interesante comentario—en febrero de 1890—sobre la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de 28 de junio de 1889.¹⁶ Esta sentencia constituía un precedente más que estaba favoreciendo a los denunciados de baldíos y fue dictada por la Primera Sala de la Corte en un recurso de súplica.

En el caso de la sentencia de 28 de junio de 1889, la parte opositora fue el señor Fernando Calderón y la sociedad "Calderón y Herrera", representada por el licenciado Wistano Luis Orozco. Don Wistano exigió que

¹⁶ *Reflexiones acerca de la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de 28 de junio de 1889. En el juicio sobre denuncia de terrenos baldíos de la Hacienda llamada Rancho Grande, Zacatecas, Imprenta y encuadernación de la Rosa, 1890.*

el denunciante diera fianza –caución *judicatum solvi*– por las molestias que la denuncia causaba a los poseedores y propietarios en caso que fuera declarada nula la diligencia de mensura y deslinde. La sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte consideró que no existía juicio ni tenía acción el opositor, pues la única parte actora lo podía ser el denunciante. O sea, negó legitimación e interés al opositor. Este sólo podía ser parte demandada y oponer excepciones; pero no ser parte actora, ni ejercitar acciones.

Lo más grave de esta sentencia de la Primera Sala –con un criterio que tenía antecedentes– consistió en estimar que existía la presunción de que todo terreno ubicado en la República era baldío y que correspondía al que se ostentara como dueño probar su propiedad y que la Nación se la entregó a título oneroso. Los abogados de Zacatecas –representantes de rancheros y hacendados– hicieron una formal protesta contra este criterio y la publicaron en febrero de 1890. Invocaron las leyes de Indias, que permitían la prescripción de bienes realengos y la usucapión.¹⁷

Hay que recordar que las comunidades indígenas no tenían legitimación procesal, según el criterio de la Suprema Corte –y de Vallarta– sustentado con firmeza desde 1882. Por eso las comunidades ni siquiera podían oponerse como los rancheros y hacendados, ni tenían abogados. Por excepción las defendían los tinterillos. Todo esto produjo la situación que estudió Wistano Luis Orozco en su famosa obra, *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, en 1895.¹⁸

La obra de Wistano Luis Orozco "convenció a una generación de abogados que existía una cuestión agraria... fue germinativa en su impacto, más que de efecto inmediato. Creó una exposición articulada, en cadena, de las maquinaciones que estuvieron desposeyendo a grandes números de mexicanos de sus tierras, en el período de la Reforma y del porfiriato."¹⁹

Tanto en el problema de la propiedad del subsuelo, como en el de los terrenos baldíos, los abogados y la Suprema Corte comprendieron la necesidad de estudiar la legislación que estuvo en vigor en la Nueva España y que persistió a lo largo del Siglo XIX. Esta legislación debía ser aplicada por el Poder Judicial de la Federación y contrastaba favorablemente, desde el punto de vista social y humano, con las modernas tendencias liberales e individualistas. En los años que fueron de 1882 a 1888 –y, claro está, también en los posteriores– enormes cantidades de tierras cambiaron de manos. No sólo en perjuicio de rancheros, sino sobre todo, de las comunidades indígenas.

¹⁷ *Reflexiones.... Op. Cit.*

¹⁸ Imprenta de "El Tiempo", México, 1895. Esta obra contiene un estudio minucioso del problema y merece un estudio que rebasa los límites de este volumen.

¹⁹ Hamon, James L. y Niblo, Stephen R., *Precursores de la Revolución Agraria en México*, Sepsetentas, México, 1975, p. 35.