

parece que puede decirse en tesis general que tales corporaciones carecen de personalidad jurídica para pedir la protección de la Justicia Federal. Por una razón contraria, cuando tengan una personalidad jurídica bien definida por la ley podrán hacerlo, salvando siempre el caso de que lo soliciten contra actos de las autoridades que sean superiores á ellas en la jerarquía administrativa.

De esta naturaleza fué el caso que vamos á citar.

En el año de 1873 la Junta de Caridad de Veracruz, pidió amparo contra el Gobierno del Estado que revocó algunos de los acuerdos de orden administrativo que aquella había dictado. Se le negó el amparo, entre otros fundamentos, porque estando sujeta como autoridad del orden administrativo en el ejercicio de sus funciones, á la aprobación del Ejecutivo del Estado, éste había obrado dentro de la órbita de sus atribuciones al no aprobar sus acuerdos y no podía haber en el caso violación de garantías. Este fué uno, si no el único, de los fundamentos de la Ejecutoria de 4 de Agosto de 1873.

V.— *Comunidades de indígenas*. Aunque la cuestión, en otro tiempo tan debatida, acerca de si las comunidades de indígenas pueden pedir amparo, haya perdido mucho de su importancia, por haber sido resuelta por numerosas y bien fundadas ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia, y aunque á primera vista pudieran parecer extrañas á la índole de este tratado alguna de las cuestiones de que vamos á hablar, porque para decir si las propiedades de las comunidades de indígenas están ó no bajo la protección de la justicia federal, bastaría resolver si tienen ó no una personalidad jurídica; á pesar de estas consideraciones, repetimos, hemos querido dar cierta amplitud á la materia en que nos ocupamos, porque nuestro deseo es que en esta obra se encuentren, siquiera apuntadas, ya que no resueltas, todas las cuestiones que se han presentado en la práctica, y que forman nuestra Jurisprudencia Constitucional.

En este concepto, diremos algunas breves palabras acerca de lo que podríamos llamar la historia de las comunidades de indígenas.

No puede decirse que éstas, durante la dominación española, tuvieran una existencia bien definida y que pudieran por lo tanto, ejercer por sí mismos todos los derechos civiles. Las leyes de la Recopilación de Indias determinaron qué bienes les pertenecían, y en la Ordenanza de Intendentes, al mismo tiempo que se declaraba que conforme á aquella legislación debían administrarse los bienes de comunidad, cualquiera que fuese su origen, se ordenó que los fondos de aquellas corporaciones fuesen cuidados por los Sub-delegados con la intervención de los Gobernadores y Alcaldes de los Indios, guardándose los productos en una arca de tres llaves.<sup>1</sup>

Los bienes de las comunidades consistían: 1º, en tierras donadas por la Corona ó cuya propiedad fué confirmada por ésta, después de la conquista; 2º, en tierras compradas por los mismos indios con su trabajo personal en el cultivo de las tierras de comunidad; y el producto de éstas, pertenecía á la caja común; y 3º, en cantidades en efectivo, que de ordinario se consumían en pleitos que las comunidades sostenían con sus colindantes ó en la adquisición de otras tierras.

La existencia de tales comunidades era una consecuencia de la división de castas sancionadas por la Legislación Española, y debió desaparecer como consecuencia de los principios adoptados en la Constitución de 1812, y con más razón después de la Independencia.

Sin embargo, no parece que haya sido así, puesto que por muchos años vinieron figurando las comunidades de indígenas en no pocos litigios, si bien en la mayor parte de los Estados se dieron leyes especiales, ordenando que las tierras poseídas en común se repartieran entre los naturales. El respeto que la ley mexicana quiso tener á las propiedades poseídas por las comunidades de indígenas, es lo único que puede explicar la existencia de éstas; existencia que les daba, en nuestro concepto, una personalidad jurídica dudosa, y que en muchos casos, era completada por los ayuntamientos, quienes

<sup>1</sup> Véanse las leyes 2, 3 y 4, lib. 6º de la Recopilación de Indias y el art. 44 de la Ordenanza de Intendentes.

según las legislaciones de algunos Estados, tenían el deber de representarlas. Sea de ello lo que fuere, el caso es que una vez expedidas las leyes de reforma, no puede ponerse en duda que las comunidades de indígenas no tienen ya una existencia legal y que no sólo no aparecen autorizadas ó permitidas por la ley, requisito indispensable para considerarlas como entidades jurídicas, según el art. 39 del Código Civil del Distrito, sino que su existencia pugna con el Derecho Público vigente desde el año de 1856. Porque, en efecto, no teniendo las comunidades de indígenas, como observa muy bien el Sr. Vallarta, ningún fin moral, de beneficencia ni de utilidad pública, derivándose toda la razón de su existencia de la propiedad poseída por ellas, y estando prohibido á todas las corporaciones así civiles como eclesiásticas, el poseer y administrar bienes raíces, es fuera de duda que en la actualidad la ley no puede reconocerlas como entidades jurídicas. Por eso, sin duda, en multitud de disposiciones legislativas se ha ordenado la repartición de sus bienes, diciéndose terminantemente en la circular de 19 de Diciembre de 1856, *que es incuestionable que no debe tolerarse la subsistencia de las comunidades de indígenas*. El Sr. Vallarta, con la maestría en él acostumbrada, trató ampliamente esta cuestión, y la Suprema Corte de Justicia en diversas ejecutorias sancionó este principio que parecía tener toda la fuerza de una verdad demostrada: *las comunidades de indígenas no tienen hoy una existencia reconocida por la ley, y por lo mismo no son personas morales ni pueden pedir el amparo de la justicia federal*.<sup>1</sup>

Pero como es más fácil retirar la protección de la ley á una institución, que hacer que ésta desaparezca realmente, ha resultado que la solución que acabamos de apuntar y que es estrictamente jurídica, no ha sido suficiente para conciliar todas las opiniones ni para hacer cesar las dificultades que se presentan en la práctica; porque, en efecto, tal parece que resuel-

<sup>1</sup> En cuanto á la necesidad de una autorización legal para la creación y la disolución de las personas jurídicas, pueden verse las doctrinas de Savigny. *Traité de Droit civil romain*, tomo 2º, págs. 256 y 278, citado por el Sr. Vallarta.

ta la cuestión bajo una forma se presenta de nuevo bajo otra diferente.

Y así es la verdad. Habiendo dejado de existir legalmente las comunidades de indígenas, han continuado existiendo de hecho, durante largo tiempo, y en este caso ¿qué sucederá respecto de los litigios que ya tenían pendientes? ¿Habrán quedado sus tierras como *res nullius* á merced del primer ocupante? Si esas agrupaciones de individuos tienen algunos derechos ¿quién debe representarlos? Tales son las cuestiones que ocurren á la mente, al dar por resuelta la muerte civil de estas corporaciones. Procuraremos dar respuesta á estas preguntas con la brevedad posible.

En cuanto á la primera, merece citarse la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de 11 de Enero de 1882, que reconoció la personalidad del pueblo de Joquizingo en un litigio que tenía pendiente desde el año de 1853, y las razones en que fundó su voto el Sr. Presidente Vallarta, se encuentran expuestas en el lugar respectivo de sus cuestiones constitucionales.<sup>1</sup> Para creer en aquel amparo, dice este señor, que la comunidad que había demandado á otra la propiedad de unos terrenos desde antes de expedirse la ley de 25 de Junio de 1856 tenía derecho para proseguir y terminar el pleito, aun después de la desamortización, y esto todavía con las reservas que hizo la sentencia del Tribunal Superior del Estado de México, y el auto del Juez ejecutor, indiqué las razones de analogía que hay entre nuestra legislación desamortizadora, y la que suprimió los mayorazgos, refiriéndome al art. 8º de la ley de las Cortes Españolas de 27 de Septiembre de 1820, y á las doctrinas de la jurisprudencia que las han interpretado en el sentido de que los pleitos pendientes en ese día debían concluirse previamente á la repartición de los bienes vinculados; apelé al espíritu y motivos de las circulares de desamortización de fincas litigiosas, siendo la principal la de 31 de Enero de 1856;<sup>2</sup> y cité las doctrinas mismas del dere-

<sup>1</sup> Votos ó cuestiones constitucionales, tomo 4º, pág. 67.

<sup>2</sup> Véanse también las de 12 de Agosto y 25 de Octubre del mismo año.

cho común, que profesando el principio de que las personas muertas no pueden litigar, permiten, sin embargo, excepcionalmente, la representación del testador difunto por medio de su apoderado, en un pleito que se haya contestado antes de ocurrir la muerte.

Sería raro que ocurriese un caso semejante, después de tantos años de consumada la desamortización; pero como no es imposible, hemos creído conveniente copiar las doctrinas anteriores con las cuales estamos del todo conformes.

En cuanto á las otras cuestiones propuestas, que se refieren á los derechos que puedan tener las comunidades existentes de hecho y á quien debe representarlas, suponen la resolución previa de esta otra, ¿compete á los Estados en virtud de su soberanía expedir las leyes que crean convenientes para el repartimiento de los bienes comunales, ó toca exclusivamente al Congreso Federal legislar sobre esta materia? Y decimos que esta cuestión es previa, porque estando determinado ó pudiendo determinarse por las legislaciones de los Estados quiénes deben representar á las extinguidas comunidades de indígenas, para el efecto de repartir los terrenos que éstas poseían y defenderlos de los ataques que pudieran sufrir en sus propiedades, es indudable que antes que todo conviene examinar la constitucionalidad de tales disposiciones.

El Sr. Vallarta, á quien tantas veces hemos citado y habremos de citar en este Tratado, se hizo cargo de esta cuestión en el tomo 4º de sus Votos, con motivo del amparo pedido por Cipriano Castillo Mercado, como apoderado de los indígenas de Chicontepec contra actos del Gobierno de Veracruz, que mandó vender parte de los terrenos de comunidad para pagar los gastos del repartimiento de los restantes.

Este sabio jurisconsulto terminantemente declara que, en su concepto, los Estados de la Federación pueden legislar sobre esta materia, siempre que respeten los principios generales de la desamortización, consignados en leyes de un carácter federal, combatiendo de frente la antigua y arraigada opinión que niega á la soberanía local todo derecho para legis-

lar sobre garantías individuales, robustecida por la creencia, dice, «de que en este caso no se trata solamente de reglamentar el art. 27 de este Código, sino de legislar sobre la desamortización, materia propia de las Leyes de Reforma, de las leyes generales del país, que sólo la Unión puede expedir, y cuya esfera se invade siempre que los Estados las derogan, alteran y modifican.»

Según las doctrinas del eminente Presidente de la Corte, los Estados pueden legislar sobre esta materia con la limitación dicha, pero aquí es donde comienza la discrepancia de pareceres que ha dado motivo á las cuestiones que antes formulamos y que repetimos de nuevo. Reconocida la falta de existencia legal de las comunidades de indígenas, ¿quién administrará válidamente sus bienes, mientras se reparten, pudiendo por lo mismo defenderlos de los ataques que contra ellos se dirijan? ¿Habrán quedado éstos sin dueño y podrán considerarse como *res nullius* según los términos del Derecho Civil?

Comencemos, al contestar estas preguntas, por recordar que, según varias ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia, de ninguna manera puede sostenerse que la falta de personalidad jurídica de las comunidades de indígenas importe la pérdida de sus propiedades. Tanto la de 18 de Marzo de 1882, como la de 9 de Noviembre del mismo año, dejaron expresamente á salvo los derechos de los vecinos ó porcioneros para que conforme á las leyes ejercitasen los que pudieran pertenecerles.

Siendo esto así, la cuestión consiste en saber qué carácter tienen las comunidades y quiénes puedan representarlas, pues es claro que de este conocimiento resultará que en los casos que ocurran en la práctica se solicite el amparo en la forma debida, y en su caso se conceda ó se niegue.

Las legislaciones de algunos Estados han dado á los Ayuntamientos la facultad de representar á las extinguidas comunidades de indígenas para el efecto de hacer el reparto de los terrenos poseídos en común. Pero el Sr. Vallarta, aunque cree

que los Estados pueden legislar sobre esta materia, en los términos que hemos dicho, no solamente considera esta solución inaceptable, en términos generales, puesto que no podría servir para resolver los casos que ocurran en Estados en que no exista tal disposición legislativa, sino que aun en los que la han dado, no la acepta por considerarla anticonstitucional, en razón de que los Ayuntamientos tampoco pueden poseer bienes. Como á dicho señor dió motivo para tratar esta cuestión una circular del Gobierno del Estado de Veracruz de 16 de Noviembre de 1860, conviene advertir que por las leyes particulares de este Estado, se mandó hacer el reparto de los terrenos de indígenas desde el año de 1826; que después se ha repetido la misma disposición varias veces, autorizándose en alguna de ellas, como medio de vencer la resistencia opuesta por los indígenas, la división en grandes lotes, dados á cierto número de familias; que en Veracruz, los Ayuntamientos de los pueblos se consideran como sucesores de las comunidades para el efecto de defender sus bienes; y por último, que la ley ha llegado hasta declarar que los terrenos que éstas posean pasarán á ser propiedad de las Corporaciones Municipales si no se dividen dentro de cierto tiempo. Leyes posteriores han venido prorrogando de año en año el plazo concedido para el reparto, y de hecho ninguna comunidad ha sido privada de los terrenos que posee.<sup>1</sup>

La solución dada á la dificultad por la legislación del Estado de Veracruz, es la que el Sr. Vallarta repugna por creerla anticonstitucional. Después de citar la circular de 16 de Noviembre de 1860, dice este señor: «Yo parano seguir aquella opinión (la de que los Ayuntamientos deben entrar en posesión de los terrenos de las extinguidas comunidades, para venderlos y repartirlos), comienzo por manifestar que creo anticonstitucional el fundamento mismo en que se apoya, por-

<sup>1</sup> Véase sobre este particular la parte relativa de la Memoria del Gobernador de Veracruz de 1898, escrita por el autor de este tratado en su calidad de Secretario de aquel Gobierno. Allí se verá el cúmulo de dificultades que se han presentado siempre para llevar á efecto la repartición de terrenos de indígenas y lo mucho que se ha adelantado en estos últimos años en este ramo.

que privar á los indígenas de su propiedad para que la administre en común el Municipio, es, no vencer las dificultades del repartimiento, sino caer en otra mayor que todas ellas, cual es la de infringir la primera parte del art. 27 de la Constitución.» Y más adelante: «La Corporación Municipal que está también extinguida en sus relaciones con el derecho de propiedad sobre bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institución; ella que no puede administrar los que fueron sus bienes propios, de esta clase; ella que no puede ocurrir á los Tribunales á pedir su reivindicación, ella menos puede hacer todo esto, tratándose de terrenos ajenos que en nada sirven al objeto de su instituto. Apelar á la persona jurídica extinguida para que represente á otra que está en igual condición, es, reagrar la dificultad en vez de resolverla.»

A pesar del respeto con que hemos visto siempre las opiniones de tan sabio jurisconsulto, en el presente caso no estamos de acuerdo con lo que expresan las palabras que acabamos de copiar. Es cierto que los cuerpos municipales, como corporaciones civiles, no pueden tener más bienes raíces que los que están inmediata y directamente destinados al objeto de su institución; pero no vemos que exista una oposición á esta ley, si los Municipios se hacen cargo de la administración de esos terrenos sólo para el efecto de repartirlos ó venderlos. No vemos que en ello se infrinja la ley ni se falte á la Constitución. Podrá temerse que se abuse de esta facultad y que se burlen las disposiciones de las leyes que han querido que se desamorticen tales propiedades; pero para evitar ese abuso existe la acción de los Gobiernos y el estímulo de los mismos interesados en el reparto. Lo que hay de cierto es que la división se entorpece por causa de los interminables litigios que las comunidades han tenido y suelen tener con sus colindantes. La legislación de Veracruz en estos casos establece el arbitraje forzoso cuando se trata de pueblos ó comunidades; pero cuando está interesado un particular á quien no puede obligarse á adoptar ese medio, que es el caso más fre-

cuente, no queda otro recurso, si es que se ha de respetar el derecho de propiedad que tienen los indígenas, que el de hacer pasar los terrenos á manos del Ayuntamiento para que éste, con la autorización del Gobierno, pueda transigir y terminar los pleitos pendientes sobre linderos, etc., y en seguida repartir los terrenos. Si no se emplease este medio serían invencibles las dificultades y nunca se llegaría á desamortizar esos extensos terrenos que permanecen incultos con perjuicio de la riqueza pública.

Por eso, y porque vemos mayores inconvenientes en dar á los indígenas una personalidad jurídica, extinguida la comunidad que antes tenían, repetimos que no estamos de acuerdo con la opinión del Sr. Vallarta.

Porque en efecto ¿qué carácter jurídico puede darse á esas agrupaciones, formadas muchas veces por millares de individuos, todavía inciertos muchos de ellos, y con derechos algunas veces dudosos?

Se ha querido sostener alguna vez que estas agrupaciones de individuos podrían presentarse con el carácter de sociedades civiles; pero se ha contestado, con razón, que la comunidad que no tenga por fin ú objeto partir entre sí, las ganancias, no puede llamarse sociedad;<sup>1</sup> que el origen distintivo que separa la comunidad de la sociedad consiste en que la comunidad es un estado pasivo, mientras que la sociedad se sirve de la comunidad como medio para obtener beneficios y dividirlos entre los socios,<sup>2</sup> que ninguna sociedad puede durar indefinidamente;<sup>3</sup> y por último, que nunca ha existido ni puede existir la sociedad con personas inciertas ó desconocidas.<sup>4</sup>

Estas razones, que son concluyentes, demuestran que en efecto, las agrupaciones de individuos que forman las extinguidas comunidades de indígenas no pueden constituir una

<sup>1</sup> Goyena, comentario al art. 1564 del Proyecto de Código Civil Español.

<sup>2</sup> Gutiérrez Fernández. Estudios fundamentales sobre el Derecho Civil Español, tomo 4º, pág. 485.

<sup>3</sup> Ley 70, tit. 2º, lib. 17 del Digesto.

<sup>4</sup> Gregorio López en la glosa 4ª de ley 1ª, tit. 10, pág. 5.

sociedad civil ni tener bajo este concepto una personalidad jurídica.

No quedaría, pues, otro recurso, que considerarlas como simples agrupaciones de personas que poseen en común una propiedad cuya división puede pedir cualquiera de ellas en virtud de la acción *communi dividundo*, y así lo sostiene el Sr. Vallarta, y parece sancionarlo con su respetable fallo la Suprema Corte de Justicia en dos de las ejecutorias que hemos citado, en las cuales se dejaron á salvo los derechos de los porcioneros, esto es, de los partícipes en los terrenos.

Mas esta solución no deja de ofrecer también, en nuestro concepto, serias dificultades. Porque en primer lugar, si se consideran esas agrupaciones como simples grupos más ó menos numerosos de individuos que poseen en común una propiedad, salen por completo de la esfera del derecho administrativo y caen de lleno bajo las prescripciones del derecho civil, según las cuales sólo los comuneros, y no la autoridad pública, tienen el derecho de pedir la división de la cosa común.

En segundo lugar ¿quién calificará el derecho del comunero que se presente ante la autoridad judicial pidiendo la división, y contra quiénes dirigirá sus acciones?

Los bienes de las comunidades de indígenas han tenido un doble origen, ó fueron concesiones otorgadas por la Corona de España ó fueron adquiridos por compras hechas por las mismas comunidades cuando éstas se encontraban en su apogeo.

En uno ú otro caso, como se ve, la adquisición se hizo por la persona moral, cuando ésta tenía una personalidad jurídica reconocida por la ley, aunque bajo la vigilancia de los subdelegados, como ya dijimos. Hoy ya no la tiene, y sus propiedades deben dividirse; mas no entre personas conocidas y bien determinadas, como sucede cuando se disuelve un casino ó una asociación de una naturaleza semejante, sino entre los descendientes de los que adquirieron esos terrenos, los cuales deben ser vecinos ó naturales de tal lugar y de raza indígena, pues ya hemos dicho que los de origen español, no formaban parte de las Repúblicas ó Comunidades de Indígenas