

baldíos á título gratuito ó á título oneroso. Los egidos de los pueblos y con más razón el fundo legal de su asiento, se daban en propiedad á título gratuito. Muchas veces también á los particulares.

En las leyes que forman el Título 12, Libro 4º de la Recopilación de Indias, se encuentra no sólo autorizado, sino aun recomendado este repartimiento. Desde la ley 1ª hasta la 12 de dicho Título rebosa el Soberano en la idea y propósito de hacer una distribución gratuita, justa y provechosa de tierras entre los antiguos y los nuevos pobladores de la colonia.

Desde la ley 14 de aquel notable Título en adelante, se establece el principio de un pago equitativo por la adquisición de terrenos baldíos; pero se procura decididamente asegurar en sus derechos y en el goce y posesión de sus tierras á los indios y á los pueblos, que generalmente poseen á título gratuito.

En las mismas ideas abundan las Reales Cédulas posteriores á aquellas leyes, y especialmente la Real Instrucción de 15 de Octubre de 1754, el más importante documento legislativo emanado del Estado Español sobre esta clase de negocios. (1)

168. La ley de 20 de Julio de 1863 y las demás leyes posteriores á dicha Real Instrucción, no autorizan el reparto de tierras baldías á título gratuito, si no es en algunos restringidos casos,

(1) Véase particularmente cap. 2º de dicha Real Instrucción.

en asuntos de colonización. Sin embargo, podían considerarse vigentes las antiguas leyes conforme á los «Tratados de Córdoba,» en todo aquello que no pugnara con las nuevas Instituciones y nuevas leyes del país, y de conformidad con aquella antigua legislación, el Supremo Gobierno de la República ha hecho en diversos tiempos y lugares adjudicaciones de tierra á título gratuito, ya á los pobres indígenas que lo han solicitado, ya á algunos pueblos que carecían de título legal respecto de sus posesiones.

La nueva ley de 26 de Marzo de 1894 desconoce en el Gobierno la facultad de conceder á título gratuito el dominio de los terrenos baldíos. (1) Y como esta ley deroga en lo absoluto toda la legislación sobre baldíos anterior á ella, el Ejecutivo, mientras otra cosa no se decrete, queda inhabilitado para hacer concesiones gratuitas de terrenos de la Nación. Pero hasta la promulgación de esa ley se habían hecho las adjudicaciones de baldíos no sólo á título oneroso, sino también á título gratuito, cuando la equidad, la conmiseración ó las públicas conveniencias así lo reclamaban.

169. Todos los títulos de dominio sobre terrenos baldíos, es decir, todos los títulos primordiales sobre la propiedad agraria de la República, se dividen, pues, en dos clases universales:

1ª Títulos expedidos gratuitamente.

2ª Títulos expedidos mediante satisfacción del precio justo de la tierra adjudicada.

(1) Artículos 30, 31 y 41, Ley citada.

tentador injusto, no digamos ya legítimo, que alegue posesión de más de un año sobre el terreno titulado á otro por el Gobierno, será necesario en estos casos el ordenado ejercicio de una acción reivindicatoria, un juicio y una sentencia ejecutoria, ante la cual no significará absolutamente nada el mandato contenido en el título primordial sobre la posesión del terreno que transmite al denunciante.

Todo esto, que es incontestable, significa que dicho mandato y la forma toda escogitada para extender los títulos de dominio sobre terrenos baldíos está fuera de su objeto, y, ó no expresa lo que quiere expresar, ó sirve para exponer al desprecio jurídico la magestad suprema del poder.

En el caso de una adjudicación de tierras á título gratuito, no podría censurarse la forma de gracia y merced, que usan los documentos primordiales. Todo lo demás que hemos dicho en este artículo les sería aplicable.

En comprobación de lo expuesto, podríamos citar los casos, muy numerosos, en que la Corte Suprema ha concedido el amparo de la Unión contra posesiones intentadas en virtud de títulos del Gobierno sobre terrenos baldíos, ó casos en que los Tribunales han fallado las cuestiones de propiedad en contra de los tenedores de esos títulos, admitiendo en defensa de los antiguos poseedores la prescripción ú otras excepciones legítimas.

173. Removidas las dificultades que podrían surgir de la forma en que se otorgan los títulos de dominio sobre terrenos baldíos, aparece evi-

dente que las enagenaciones de estos terrenos siempre que se hacen á título oneroso, constituyen real y jurídicamente un contrato de *compra venta*.

Hay en estas operaciones los tres elementos esenciales del contrato de venta: *res, pretium et consensus*.

Hay el «consentimiento,» tanto de parte del Gobierno que *ofrece* en propiedad los terrenos baldíos como de parte del denunciante que *solicita* esa propiedad.

Hay *la cosa* ofrecida y solicitada, materia y objeto del negocio, á saber: el terreno baldío cuya propiedad se solicita por el denunciante y se otorga por el Gobierno.

Hay, por último, *el precio* de la cosa, fijado por evaluadores especiales ó por la tarifa corriente, es decir, por el Gobierno, y aceptado libremente por el denunciante ó solicitante del terreno enagenado.

De todos estos elementos jurídicos resulta un contrato consensual, sinalagmático, conmutativo y á título oneroso, en virtud del cual una de las partes entrega una cosa cierta y determinada, y la otra un precio cierto, valor de esa cosa. Es decir, resulta el contrato de *compraventa*, tal como la establecen las Leyes 1, 6, 8, 23, 38 y relativas del Título 5º, Partida 5ª

No encontramos objeción seria que ofrecer á estos razonamientos. Es verdad que la Ley (1)

(1) Ley de Ingresos vigente, y demás disposiciones antiguas que citamos en el Título 3º, Libro 3º. de esta obra.

considera como Rentas de la Federación los terrenos baldíos. Pero ella misma estima como tales rentas los productos de dichos terrenos, no los terrenos mismos. Y así como la venta de estampillas federales no pierde su naturaleza de contrato consensual como cualquiera otro, aunque los estancillos sean una venta y un monopolio constitucional (1) de la Federación, de igual manera la venta ó adjudicación de un terreno baldío no pierde sus propios caracteres ni sus efectos jurídicos, que le son peculiares, porque el producto de esa venta ingrese al acervo común de las rentas nacionales.

Todo lo que llevamos dicho no presenta dificultad ninguna, tratándose de la enagenación de los terrenos llamados nacionales por la ley de 26 de Marzo, pues la misma ley, en su artículo 41, considera expresamente como una operación de *venta* la transmisión de dichos terrenos. Y si bien es cierto que vendrán las formalidades de una solicitud escrita por parte del comprador, y la ceremoniosa forma de un edicto imperial para consignar la venta, estos accidentes nada quitan ni añaden á la esencia del contrato de compraventa que evidentemente entrañan esas operaciones. Sobre cuyas formalidades exteriores es innecesario repetir lo que hemos dicho ya sobre el particular en este mismo artículo.

174. Del teorema de derecho ampliamente demostrado, según el cual *todas las operaciones á*

(2) Fracción 3ª, artículo 111 de la Constitución Federal.

título oneroso sobre terrenos baldíos entrañan verdaderamente un contrato de compraventa, se desprenden consecuencias de trascendencia inmensa.

—1.º El Gobierno queda obligado desde el momento en que recibe el precio del terreno baldío enagenado á hacer al comprador entrega real y efectiva de la cosa vendida. (1)

—2.º Tiene igualmente obligación de mantener al comprador en la posesión quieta y pacífica de la cosa vendida (2) y de responder, en consecuencia, de la evicción y saneamiento.

Ninguna ley de cuantas se han expedido sobre enagenación de terrenos baldíos exime al Gobierno de estas obligaciones impuestas á todo vendedor. Si bien es cierto que por un error tradicional, común al Gobierno y á los denunciadores ó compositores, se había creído hasta hoy que el Gobierno no quedaba obligado *á nada* en estas ventas.—De este error, seguramente, ha nacido esa facilidad notoria con que la Secretaría de Fomento ha expedido títulos de propiedad por terrenos que no habían sido previamente denunciados y que estaban en poder de terceras personas, quienes los poseían con buenos títulos de dominio, y que sobre todo, no habían sido citadas para la composición, ni ménos emplazadas, oídas ni vencidas en juicio. De esta naturaleza han sido los títulos expedidos á favor de Doña Dolores Rivera y de Doña Rosa Matute de Rivera, por terrenos situados en el Partido de Villanueva, Za-

(1) Leyes 28 y 29, Título 5, Parte 3ª.

(2) Leyes 32 y 35, Título 5º, Part. 6ª.

catecas; los expedidos á favor de Doña Jesús Jiménez de Martínez por tierras situadas en el Cantón de Ahualulco, Jalisco; los expedidos á favor de Desiderio Baez y socios, por terrenos ubicados en el Cantón de Sayula, y muchos otros que sería largo enumerar.

Muchos títulos se han expedido también sobre terrenos que, si bien han sido denunciados, sus poseedores los guardan aún en su poder y sostienen todavía un juicio de oposición en el cual no han sido vencidos, ni aun sentenciados siquiera en primera instancia. De esta naturaleza son los títulos expedidos en favor de D. Ignacio Romero Vargas por los terrenos de Sierra Fría, por las tierras de Morones, por los terrenos del Tecolote y otros en el Estado de Zacatecas.

Esta clase de operaciones redundan en perjuicio de los particulares y en perjuicio del Gobierno. En perjuicio de los particulares, porque el comprador pierde frecuentemente su dinero y se echa sobre sí odiosidades terribles, á cambio de comprar una ilusión inútil de dominio; y porque á pesar de lo ilusorio de la compra, el predio amenazado con un nuevo título del Gobierno pierde gran parte de su valor, se torna vacilante la propiedad privada y se enervan y desalientan las fuerzas de los cultivadores, resultando á la postre el abandono y esterilidad de los campos amenazados. Redunda esto, naturalmente, en desprestigio del Gobierno, porque recibir dinero por cosas que no está uno cierto de que le pertenezcan y pueda disponer de ellas libremente, ó ha-

cer negocios á tontas y á locas, sin saber con certidumbre el negocio que se hace, son actos que no dan honra ni prestigio al que los verifica.

175. El convencimiento de que el Gobierno está obligado á la evicción y saneamiento de las cosas vendidas, traerá como natural resultado que los particulares gestionen, cuando ménos, el reembolso de las cantidades entregadas como precio de aquellos terrenos, que compraron ilusoriamente; y que el Gobierno sea mucho más cauto en lo sucesivo para expedir títulos de dominio por terrenos baldíos.

Es, en verdad, conveniente que la Secretaría de Fomento no expida esos títulos sin estar plenamente cierta de que le pertenece en propiedad el terreno vendido y de que puede disponer de él sin obstáculo jurídico ni material alguno; precediendo siempre amplias citaciones de todos los interesados en la propiedad de un terreno baldío, y las ejecutorias en que resulte vencido el opositor en caso de haberlo. Pues ciertamente es cosa mal vista que la Nación no sepa lo que vende, cómo lo vende ni con qué derecho lo vende, poniéndose en casos tales, al nivel de un incapacitado ó de un vendedor malicioso. Esto absolutamente debe evitarse.

Se ha creído que la frase sacramental consignada en todos los títulos, de que la venta se hace «*sin perjuicio de tercero que mejor derecho represente,*» salva todos los inconvenientes apuntados en las enagenaciones de baldíos.

Esto no es verdad. Dicha frase se ha recibi-

do sin exámen de las antiguas tradiciones sobre expedición de títulos.

Es una frase de rutina que no significa nada especial, ni quita al vendedor ninguna de las obligaciones que le impone la ley. Ciertamente que todo contrato de venta, de arrendamiento ó de lo que se quiera suponer, se hace *sin perjuicio de tercero*. El que no da su consentimiento para un negocio, malamente podría resultar perjudicado por ese negocio.

Más aún: todo auto, toda sentencia judicial, aunque sea ejecutoria, se pronuncia siempre *sin perjuicio de tercero*. El extraño á un litigio, no citado al juicio ni vencido en él, es un tercero á quien no perjudican las sentencias que recaigan en dicho juicio. (1) Esto no necesita declaración expresa. Es condición inherente á todo acto civil ó judicial en la vida de los pueblos. La frase «sin perjuicio de tercero,» puesta en los títulos primordiales de tierras, significa, pues, única y exclusivamente, que dichos títulos no perjudican las acciones y excepciones que un tercero pueda tener y pueda deducir conforme á derecho sobre el terreno vendido por el Gobierno.

Dicha frase no puede significar ni ha significado nunca que el vendedor queda sin obligación de entregar la cosa vendida y de responder de la evicción y saneamiento; ni que pueda recibir el dinero, precio de la venta, disfrutarlo, lavarse las manos, encojerse de hombros y exclamarse:

(1) Se exceptúan de esta regla los actos llamados *perjudiciales*.

mar á semejanza de Luis XV: «¡después que venga el diluvio!»

No: la Nación no puede descender nunca de su augusta respetabilidad ni hacer en risa sus negocios, ni eludir con argucias sus responsabilidades.

Es por esto muy conveniente que en los títulos de dominio se haga declaración expresa de que la venta es á riesgo del comprador, que los gastos de entrega del terreno vendido son también de cuenta del comprador, que la Nación no queda obligada á la evicción y saneamiento; escribir la renuncia expresa y especial de las leyes que establecen el derecho abandonado, y hacer que el comprador firme el contrato en que se consigna la venta.

Esto imprimiría á los actos del Gobierno toda la seriedad, lealtad y franqueza que debe caracterizarlos.

176. Otra de las consecuencias importantes que se desprenden de los principios sentados, es que la Federación es parte en todo litigio, que se origine con motivo de la *venta, entrega ó goce* de un terreno baldío y que, conforme á la fracción 3ª, artículo 97 de la Constitución de la República, esos juicios deben ventilarse ante los jueces federales; pues mientras no estén cumplidas todas las obligaciones y canceladas todas las responsabilidades de la Nación, en un negocio verificado en su nombre, no pueda ella negar su personalidad ni su concurso en los debates en que se discutan las consecuencias de ese negocio.

§ VI.

DE LA FIRMEZA DE LOS TITULOS
PRIMORDIALES.

177. En el Título 6º de este «Libro» hemos coleccionado las leyes modernas, que se habían dictado sobre revisión de títulos hasta antes de la promulgación de la novísima ley de 26 de Marzo de 1894.

Desde antes de la Independencia se había prestado ya una merecida atención á la necesidad de dar ciertas reglas para decidir la validez, perfección, nulidad ó vicios de un título primordial de dominio, y, se dictaron al efecto, las importantes y acertadas disposiciones, que sobre el particular contienen los capítulos 3º, 4º, 5º, 7º, 10º, 11º y 12º de la Real Instrucción de 15 de Octubre de 1754.

El Gobierno del General Santa-Anna creyó atinadamente, que era necesario hacer una revisión de los títulos de propiedad expedidos por los Estados ó Departamentos, en cuya expedición hubo indudablemente inexperiencia, ilegalidades y desbarajuste. Se dieron con ese motivo las leyes de 25 de Noviembre de 1853 (1) y de 7 de Julio

(1) Véase Sección 1ª, Título 6º de este mismo Libro.

de 1854 (1), cuya justicia hicimos notar en su oportunidad. (2)

El Gobierno interino de D. Juan Alvarez, derogó esas dos leyes, por su decreto de 3 de Diciembre de 1855; pero como lo hicimos notar al ocuparnos de él (Sección 3ª, Título 6º del presente Libro), adoptó Alvarez en este decreto casi todos los principios establecidos en las leyes que derogaba. Dijo, pues, el repetido decreto, «que todos los títulos expedidos por las autoridades superiores de los Estados ó Territorios bajo el sistema Federal, en virtud de sus facultades legales, ó por las autoridades de los Departamentos ó Territorios bajo el sistema central, *con expresa autorización ó consentimiento del Supremo Gobierno, todo conforme á las leyes que se hallaban vigentes en la fecha de la cesión ó enagenación respectiva*, serán en todo tiempo firmes y valederos, como los de cualquiera otra propiedad legalmente adquirida, sin que en ningún caso puedan sujetarse á nueva revisión ó ratificación por parte del Gobierno.» (3)—Pero, «las enagenaciones de terrenos baldíos, añade el mismo decreto (4), que hayan sido hechas por los Estados, ó Departamentos ó Territorios, sin los requisitos de que habla el artículo anterior y en contravención á lo dispuesto por el artículo 4º de la ley general de 18 de Agosto de 1824 (5), *son nulas y de ningún va-*

(1) Véase Sección 2ª, Título y Libro citados.

(2) Véase párrafo 1º, Sección 1ª *ibidem*.

(3) Art. 2º, Decreto citado en el texto.

(4) Art. 3º del mismo Decreto.

(5) El artículo 4º de la ley de 18 de Agosto de 1824 prohíbe

—Las concesiones de esta primera série, la naturaleza del acto civil que envuelven y todos sus efectos jurídicos, se rigen por las leyes que arreglan *la donación*, teniendo en cuenta las modificaciones que forzosamente han creado sobre el particular, el carácter del donante, la condición de las cosas donadas, el objeto de la donación y las leyes especiales que reglamentan el acto. Sería ocioso, por lo mismo, buscar ni exigir en estas operaciones *la insinuación* ni la *revocabilidad* para ciertos casos, que respecto de la donación establecían las leyes antiguas.

—Las concesiones de la segunda série, es decir, todos los títulos expedidos á favor de personas hábiles, mediante la satisfacción del justo precio de los terrenos adquiridos como baldíos; la naturaleza del acto civil que entrañan y todos sus efectos jurídicos, se rigen por las leyes, principios y doctrinas que norman lo relativo *al contrato de compraventa*.

170. La forma de estas transmisiones es algo como un decreto que concede una *gracia real*.

En la época colonial el concepto esencial ó constitutivo de la transmisión, se consignaba en estos ó parecidos términos..... «Por tanto, en nombre de Su Majestad, hago merced á Pedro de un sitio de ganado mayor,» etc.

En la época presente el concepto esencial de la transmisión se expresa en estos términos: «Por tanto, *he tenido á bien* conferir á Pedro la propiedad de mil hectaras de tierra, y mando que no se le ponga ningún obstáculo en la po-

sesión, goce y aprovechamiento que le corresponden, etc.»

En uno y en otro tiempo, aparece en esos títulos la entidad encumbrada del Poder, haciendo una especie de honra, gracia y favor espontáneo, libre y soberano, al que recibe de sus manos un título de propiedad.

Pero estas expresiones son simplemente formas que no alteran la naturaleza del acto jurídico que consagran. Pueden haber significado en la antigüedad un desvanecimiento de poder, ó más bien las ideas paternas y el derecho divino, que eran inherentes entónces á la soberanía.

171. No hagamos la crítica, sino el análisis de las palabras que constituyen el *abstractum* de la transmisión, en los títulos modernos.

«*He tenido á bien conferir la propiedad*»..... se dice. Esta expresión revela un acto enteramente libre del Soberano y envuelve, por tanto, un concepto enteramente falso, todas las veces en que la transmisión no es á título gratuito. La ley ha puesto los terrenos baldíos de la República á disposición de los hombres de toda la tierra no exceptuados por ella misma, con tal que hagan un denuncia de esos terrenos en esta ó aquella forma, y paguen el precio que se les fija por la autoridad competente. El que no tiene inhabilidad ninguna para adquirir bienes raíces, y denuncia y paga un terreno baldío, cumpliendo todos y cada uno de los requisitos que para la tramitación del denuncia y satisfacción del pago ha establecido la ley, *ha adquirido un derecho*

perfecto á que se le entregue en propiedad y posesión el terreno negociado. Tan perfecto ó más que el adquirido por un comprador entre particulares, para que el vendedor le entregue la cosa comprada y pagada mediante acuerdo libre y válido.

El denunciante no tiene, pues, que pedir ni que recibir favor ninguno del Gobierno desde el momento en que el terreno está deslindado, libre de toda oposición y pagado al erario público su precio. La ley ha hecho una propuesta pública y universal para la apropiación de los terrenos baldíos: el denunciante acepta la propuesta, cumple todas las condiciones con que el negocio se le propone, *y paga la cosa que se le ha propuesto para su adquisición*; ¿qué le queda que hacer al Gobierno? Cumplir por su parte con un compromiso ineludible, otorgar título de propiedad por el terreno denunciado y mandar que se entregue en posesión al que lo ha pagado.

Ofrecer ese terreno al que quiera adquirirlo, con ofrecimiento tan solemne como el que significa una ley pública, recibir el precio de ese terreno y quedar el Gobierno, á pesar de todo, en plena libertad de otorgar ó no título de propiedad por el repetido terreno al que ha pagado su precio, sería cosa inmoral, injusta y deshonrosa sobremanera. El Gobierno otorga, pues, la propiedad de los terrenos baldíos á Pedro ó á Juan, *no porque lo tiene á bien, sino porque Pedro ó Juan han dado en cambio su dinero.* (1)

(1) Ley 17, Título 10, Fuero Real.—Leyes 6 y 23, Título 5º Part. 5ª.

172. Tan cierto es, que la forma adoptada para la trasmisión de los terrenos baldíos es inadecuada á su objeto, que el resto de las expresiones sacramentales que componen el *abstractum* de un título, redundan simplemente en mengua de la majestad del Poder.—«Mando á las autoridades de *tal* Estado, añaden los títulos, y á las demás de la República, que no pongan ningún obstáculo á Pedro en la propiedad que se le concede, sino ántes bien, lo mantengan en el libre uso, aprovechamiento, dominio y posesión que le corresponden.

Centenares de títulos ha expedido el Gobierno actual, en los últimos años, provistos todos de ese mandato supremo. Pero ni jueces de Distrito, ni jueces comunes, ni autoridad alguna han hecho caso de dicho mandato. Y es justo y debido ese desaire. La posesión y la propiedad tienen prerrogativas de orden público, de derecho natural y de derecho civil, garantizadas solemnemente por los artículos 16 y 27 de la Constitución Federal. Así, pues, no porque un título de dominio por terrenos baldíos venga provisto de semejante mandato, ni se quitarán á otro sus posesiones, ni se le lastimarán sus derechos de propiedad sobre el terreno denunciado, si es que los tiene y los invoca. Decidir las cuestiones de posesión y propiedad es atribución del Poder Judicial; y ni para entregar ni para restituir la posesión sirve de nada un título del Gobierno, si hay poseedor no vencido en juicio que resista la entrega, ó si hay un despojante, un de-