

tenda aprovecharse de las ventajas de hecho derivadas de actos de su coestipulante que obró de buena fé. Fuera de estos casos es inconcuso que los tribunales deberán ver siempre con indulgencia omisiones de poco momento en los contratos no solemnes, deberán atender de preferencia, hacer que prevalezca la buena fé de las convenciones contra las chicanas que busca en las irregularidades de forma un arbitrio para sustraerse al cumplimiento de las obligaciones que legítimamente aceptó y deberán por lo mismo tener como regla de interpretación y de alta justicia la enseñada por el jurisconsulto tantas veces citado (Solon ob. cit. tom. I, núm. 30) «La nullité qui résulte d'un vice de forme est, en general, odieuse, il convient donc de ne l'accueillir qu'avec circonspection et dans les circonstances où la volonté du législateur est manifeste.»

JACINTO PALLARES.

TERRENOS BALDIOS.

Disertación presentada por sus autores en la cátedra de Derecho Mercantil y leyes civiles no codificadas de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, á cargo del C. Profesor Lic. Jacinto Pallares.

- I. Origen de la propiedad en México.
- II. Qué debe entenderse *juridicamente*, por terrenos baldíos.
- III. Cuáles son las leyes vigentes sobre la materia y sus correlativas de colonización.
- IV. Que procedimiento debe seguirse por las compañías ó particulares deslindadores, aunque tengan contrato del Ejecutivo, para justificar el carácter baldío del terreno y á quien corresponde la prueba.
- V. El denunciado puede defenderse por los tres medios: juicio sumario de posesión, juicio plenario de posesión y juicio de propiedad. Citas correspondientes de los Códigos.
- VI. Prescriptibilidad de los terrenos baldíos.

I.

Antes de 1521, México tenía un sistema feudal, semejante al de las naciones europeas.

Las costumbres guerreras forman caciques, y los caciques se adueñan de las propiedades; pero México como la mayor parte de los pueblos de la edad media, era no solo guerrero sino también monárquico y teocrático. El rey y los señores feudales eran todo; más como no puede haber ni se concibe una casta pobre y dominante, se comprende que la propiedad estaba dividida entre el emperador, la casta guerrera y la sacerdotal. Los indios no tuvieron, pues, propiedad particular.

Vino la conquista, y como la célebre bula de Alejandro VI, concedió á los reyes de España el dominio de las tierras conquistadas en las Indias Occidentales, el territorio nacional pa-

só á ser patrimonio de los reyes de Castilla; pero es preciso no confundir: la propiedad de nuestras tierras no pertenecía al *fisco* español, sino á la *Corona* de España. Los mismos soberanos se reservaron el derecho de concesión é hicieron uso de él.

Viene la Recopilación de Indias y en ella dice Felipe II (Ley 14. tit. 12 lib. IV. R. I. y Real Cédula de 20 de Noviembre de 1578), que pertenecen á la *Corona real*, los baldíos, suelos y tierras que no se hubieren concedido por los señores reyes, sus predecesores, por él ó en su nombre. Así, pues, ningún título de propiedad en México era legítimo si no tenía su último origen en una concesión del rey ó de sus delegados. Y los que creen que antiguamente eran imprescriptibles los terrenos baldíos, aún deben exigir tal requisito á los propietarios cuyo dominio no date de concesiones hechas por el Gobierno nacional. Se les obligaría á probar una filiación que podría remontarse quizás hasta 1521 ó cuando menos á la Real Cédula de 15 de Octubre de 1754, y como tal prueba sería imposible en la mayor parte de los casos, caeremos en el absurdo de declarar baldías gran número de propiedades hoy legítimas, pecando no solo contra la equidad, sino contra el sentido común, cosas con las que no puede estar nunca en contraposición el derecho. Pero esta cuestión se liga con la de prescripción y nos ocuparemos de ella en su oportunidad.

Los reyes de España concedieron, mejor dicho, respetaron las tierras poseidas por comunidades de Indios, dejando la propiedad á estas comunidades: por esto se ha dicho con razón, que no pueden denunciarse como baldíos tales terrenos. (Leyes 18 tit. 12 lib. 4 Rec. Ind. Céd. 15 Diciembre 754—Solorzano Pereyra, Política Indiana tomo 1º lib. 2º, capítulo 19 núm. 24 y lib. 1º cap. 9 núm. 24.)

Poco después de Hernán Cortés vinieron á la Nueva España obispos y frailes y aunque se dieron algunas disposiciones, impidiendo que los Ministros de la Iglesia, tuvieran propiedad raiz, lo cierto es que no se observaron de hecho estas leyes y comenzó á establecerse *la propiedad de manos muertas*, á la que debían dar su último golpe las bienhechoras leyes de Desamortización y Nacionalización. Hizo su entrada el Derecho Canónico: fueron propietarios los nobles y el Clero. Así pueden ci-

tarse entre los bienes estancados: los anexos á los títulos de nobleza, propiedades inalienables con la facultad de vincular; las cofradías y archicofradías, asociaciones con derecho á ciertos bienes administrados por sus cofrades; las capellanías ó capitales impuestos á perpetuidad y en beneficio de un individuo para que se ordenase, denominándose *capellania laica*, cuando el obispo elegía la persona que disfrutaba del capital impuesto, y de *sangre*, cuando el beneficio iba trasmitiéndose como herencia forzosa al pariente más cercano: por último, vienen los mayorazgos y los bienes administrados por el Clero *secular* y *regular*. Puede decirse también que eran bienes vinculados los pertenecientes á comunidades de indios, pues no tuvieron facultad para vender sino hasta que las audiencias se la concedieron, siendo de advertir que en estas comunidades no había propiedad individual.

Entre todas las propiedades que acabamos de citar hay de común la inalienabilidad. El capital siempre destinado á mantener la influencia del clero, ó el brillo del escudo, ó la tutela del indio con detrimento del trabajo.

La propiedad individual no apareció sino con la libertad del trabajo, proclamada por el pueblo francés cuando rompió á fines del siglo pasado las rancias costumbres de la antigüedad.

Hemos llegado á otra división de la propiedad en México. Vimos que la Corona de España se hizo propietaria del territorio conquistado en virtud de la sanción religiosa y de la sumisión de Moctezuma; que los reyes españoles mandaron dividir la propiedad entre ciertos individuos. Distinguiremos, pues, la propiedad cedida y las propiedades conservadas por el soberano. Entre estas últimas unas se destinaron á usos públicos, las otras quedaron abandonadas, por decirlo así, designándose con el nombre de tierras *baldías*, *comunes* ó *realengas*, pero de todos modos eran propiedad de la Corona.

Consumada la independencia se estableció una monarquía Constitucional y en el Plan de Iguala art. 3º se reconocieron ante todo los derechos del pueblo. Cimentada la República el pueblo fué el único soberano y como tal sucedió en sus derechos á los reyes españoles. Dividido el territorio en Estados soberanos é independientes, éstos no concedieron á la Federa-

ción más derechos que los expresados en la Constitución de 24 y en la Magna Carta de 57; y en ninguna de estas dos se ve que hayan cedido al Gobierno federal la *propiedad* de los terrenos baldíos, sino únicamente la *facultad* de dar reglas para su enagenación (fr. 24 art. 72), cosa muy distinta del dominio. —Esta facultad fué concedida al Congreso de la Unión en virtud de que la cuestión de terrenos baldíos es de interés general, pues está íntimamente basada en la colonización. El Estado de Tejas se perdió por contratos de colonización celebrados por Estados particulares.—(D. 11 de Abril de 23 Estevan Austin). Sin embargo y conforme á derecho la propiedad de los terrenos baldíos debería ser de los Estados y la Federación no tener sobre ellos otros derechos que los concedidos en la fracción constitucional antes citada.

No nos explicamos porque el Sr. Lic. D. Manuel Inda en su informe rendido á la Secretaría de Fomento, dice hablando de los terrenos baldíos: «*es incuestionable que son exclusivamente de la Nación.*» Una aserción hecha en tono tan magistral, sería muy buena si aceptásemos nosotros la razón de autoridad, fundada en el *magister dixit*.

La ley de 22 de Julio de 63 art. 4º concede á los Estados la tercera parte del producto de la venta de baldíos: la de 31 de Mayo de 68 art. 5º les cede la mitad. Ahora bien, ¿por qué donar á los Estados esa cantidad, si como lo afirma el Sr. Inda, no son propietarios?

Lo antes dicho nos muestra quien ha sido, quién es y *quien debe ser el propietario* de los terrenos baldíos.»

II.

Pero cuáles son terrenos baldíos?

Responde la ley citada de 63 en su art. 1º: «Son baldíos, para los efectos de esta ley, todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados á un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma á título

«oneroso ó lucrativo, á individuo ó corporación autorizada para adquirirlos.»

Esta definición se reciente de graves defectos. Examinémosla. Según esto son baldíos, todos los terrenos cuya propiedad particular no esté justificada por títulos primordiales derivados del Soberano. De modo que no tiene en cuenta la adquisición por prescripción, y según su espíritu, no pudo tener ésta efecto alguno tratándose de bienes nacionales. Además de esta omisión injusta, el artículo citado declara baldíos *todos los terrenos* que no hayan sido destinados por la ley á un uso público ó cedidos por esta á título gratuito ú oneroso. La expresión *cedidos por la ley* es muy ambigua, pues debe comprender no solo las concesiones hechas por el Gobierno Nacional, sino también las propiedades adquiridas en tiempos de la dominación española ya por cesión, ya por confirmación, ya por otro título autorizado en aquella época, conforme á la real cédula de 15 de Octubre de 1754. De otro modo la ley sería retroactiva y como retroactiva, inícuca. Además, hay en esta ley del Sr. Juárez alguna obscuridad.

El Sr. Castillo Velasco en sus Apuntamientos de Derecho Constitucional trae una definición concebida en estos términos: «Se dá el nombre de *baldíos* á los terrenos incultos que el Estado conserva en su dominio y cuyas producciones consisten en los frutos espontáneos del suelo, ó sean los terrenos que no correspondiendo al dominio privado, pertenecen al dominio público, para su común disfrute ó aprovechamiento y no están destinados á labor alguna.»

Esta definición es mejor sin duda alguna que la anterior.

En ella se tiene en cuenta ya la prescripción; más el Sr. Castillo Velasco, no podía proceder de otro modo dado que en la ley de 22 de Julio de 63, anterior á sus apuntamientos, se estableció que la prescripción era un medio de adquirir terrenos baldíos (art. 27).

La definición sería del todo buena si no se hubiese puesto la condición de que el terreno era inculto, pues aun estando cultivado, si no lo acompaña un título legítimo, no por eso pierde su carácter de baldío.

Son títulos legítimos todos aquellos por los que se pueda adquirir la propiedad, inclusa la prescripción.

III.

Las leyes vigentes sobre terrenos baldíos son: la de 22 de Julio de 1863, dada por D. Benito Juárez en San Luis Potosí, sobre ocupación y enagenación de los terrenos baldíos, en las partes que no esté derogada.

La de 15 de Diciembre de 1883, expedida por el Congreso de la Unión y promulgada por D. Manuel González, en sus arts. 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25 y 27, que fija esas reglas para deslinde y colonización.

30 de Diciembre de 1884.—Tarifa para la enagenación de terrenos baldíos en el bienio de 85 y 86, expedida en cumplimiento de lo mandado en el art. 3º de la ley de 63.

Al fin de este resumen y por vía de nota se ponen las disposiciones referentes á terrenos baldíos que se han dado, tanto por los reyes españoles como por los gobiernos nacionales.

En materia de colonización están vigentes la ley 15 de Diciembre de 1882 y su reglamentaria de 17 de Julio de 89. Antes rigió la ley 31 de Mayo de 1875, que fué derogada por el art. 31 de la de 1883.

IV.

El Ejecutivo está facultado para hacer contratos con compañías deslindadoras y nadie puede oponerse á que se midan, deslinden ó se practiquen cualesquiera otros actos que tengan por objeto asegurarse de la verdad de su denuncia, cuando así lo ordena el Ministerio de Fomento por sí mismo ó por medio de los Gobernadores ó de los Jefes Políticos (art. 9º). ¿Pero el Ministerio debe autorizar á las compañías para ir en busca de baldíos? Es cuestión de Derecho Constitucional y por lo mismo no nos ocupamos de ella.

Cuando hecho un denuncia alguien se oponga, dicen los arts. 16 y 17 de la citada ley de 63, se procederá al juicio respectivo entre el opositor y el denunciante. ¿Ante quién debe entablarse este juicio? ¿En qué consiste? ¿En qué situación están colocados el opositor y el denunciante? Cuestiones importantes que se desprenden á la simple lectura de las disposiciones anteriores.

El art. 15 previene que el denuncia de baldíos se haga ante la autoridad de primera instancia, que conozca de los negocios federales en el lugar donde estén ubicados los baldíos. Los Jueces de Distrito conocerán pues del juicio entablado y la sentencia dada por ellos irá á la revisión y aprobación del Ministerio de Fomento, pues sin este requisito no debe cumplirse el decreto judicial (art. 18 ley de 63). Se ve muy á las claras que el Ministerio se constituye en tribunal de última instancia. Será esto ó no constitucional; más lo cierto es que cuestiones de tan alta importancia, como la de saber si un terreno es ó no baldío, y que competen al poder judicial, las resuelve por sí y ante sí, el Sr. Ministro de Fomento.—El Gobierno ha tenido á bien declarar, en algunos casos, la caducidad de varias adjudicaciones de baldíos porque los adjudicatarios no han cumplido con el requisito del art. 10, de tener durante diez años, contados desde la adjudicación, un habitante por cada 200 hectaras. Decidir si hay ó no caducidad, es asunto judicial y por lo tanto en este punto el Gobierno debe ceder el puesto á los Jueces de Distrito.

Supongamos que el juicio se entabló ya ante el Juzgado respectivo. ¿Es actor la Compañía deslindadora ó el que se opone al denuncia? La resolución de esta cuestión, reviste suma importancia si se atiende á que al actor incumbe la prueba. Se llama *actor* en juicio «el que primero provoca ó mueve el pleito demandando alguna cosa ó derecho; y *reo* al que contra su voluntad, es traído á juicio para contestar á la demanda del actor.» Fundándose en esta definición la 1ª Sala de la Suprema Corte de Justicia, resolvió en una ejecutoria dada el 28 de Junio de 1889, que las compañías deslindadoras tienen el carácter de actores y el opositor el de demandado. En efecto, conforme á derecho, el opositor es reo y no le incumbe la prueba.