

93

CONSULTA DE GUILLERMO ANDRADE SOBRE VALIDEZ DE TÍTULOS DE TERRENOS EN BAJA CALIFORNIA

Casa de usted, marzo 6 de 1884

Señor don Guillermo Andrade.
Presente.

Muy señor mío y amigo que aprecio:

Se ha servido usted consultar mi opinión acerca de la validez de los títulos de terrenos baldíos y de la eficacia de los derechos que ha adquirido en virtud de los contratos de 12 de diciembre de 1877 y 17 de enero de 1882, con las reformas que éste sufrió en 6 de diciembre del mismo año; y obsequiando sus deseos, paso a exponer el juicio que he formado de estos negocios, después de estudiarlos debidamente.

I

Esos contratos están celebrados por el Gobierno en uso de las facultades que le concede la ley de 31 de mayo de 1875, y los títulos de los terrenos se han expedido conforme a la ley de 20 de julio, promulgada en 22 de ese mes de 1873. La primera cuestión que ocurre, tratando de llegar a conclusiones seguras, es esta: ¿Son de tal modo legítimas esas leyes, que sirvan de firme base a los derechos que bajo su imperio se han adquirido? O para precisar aún mejor la dificultad, ¿podemos considerar esos derechos, tan bien asegurados, que no puedan alterarlos, ni desconocerlos ni aun los vicios de inconstitucionalidad que a esas leyes se objetan? Inútil es ponderar la decisiva influencia que estas cuestiones teóricas pueden tener en los fines prácticos que en mi dictamen se buscan: me considero, pues, en el deber de afrontarlas, diciendo lo que acerca de ellas pienso.

No ha faltado, en efecto, quien ataque la constitucionalidad de esas leyes, y esto no sólo en la República, sino aun en el extranjero. De la de 22 de julio de 1863 se ha dicho que ella fue expedida en uso de facultades extraordinarias, y que por más amplias que éstas fuesen, siempre no cabría dentro de ellas el poder para legislar sobre una materia que nada tiene que ver con las necesidades de la guerra, que no se relaciona con los peligros de una situación difícil. Sin incumbirme en esta ocasión pesar la fuerza de ese argumento, para aceptar y sostener el valor legal de esa ley en la actualidad, yo sólo observaría que ella ha sido reconocida por todas las administraciones que ha tenido el país, desde la de Juárez que la sancionó: que no sólo se ha acatado y obedecido por todas las autoridades federales y locales, sino que se ha aplicado por la Suprema Corte en su calidad de intérprete supremo de la Constitución, como plenamente vigente y obligatoria, sino que el Congreso en diversos actos legislativos, la ha considerado con este mismo carácter. De tan apremiante fuerza son las observaciones que estas circunstancias sugieren, que ellas han obligado a los mismos que han dudado de la legitimidad de la ley de que estoy hablando, a concluir por reconocer su valor legal y su vigencia indisputable. Así lo confiesa explícitamente un jurisperito norteamericano, el que después de exponer aquellos motivos de inconstitucionalidad que se objetan a la repetida ley, acaba por decir éste: " We accept the said law of July 20th 1863 as being constitutional" (aceptamos dicha ley de 22 de julio de 1863, como que es constitucional) (Hamilton's Mexican law. San Francisco 1882, pág. 143).

La otra ley, la de 31 de mayo de 1875, aunque expedida por el Congreso, ha estado también sujeta a objeciones constitucionales. Ellas, se dice, establece bases, según la facultad el Gobierno para hacer efectiva la

colonización, entretanto se expida la ley que definitivamente determine y arregle todo lo relativo a esta materia; y aunque la Constitución autoriza al Congreso a dar *bases* que sirvan al Ejecutivo para celebrar empréstitos (artículo 72, frac. VIII), establecer las *bases generales* de la legislación mercantil (artículo cit., frac. X); no tiene facultad más que para dictar leyes sobre colonización (artículo cit., frac. XXI), sin poder delegar su facultad legislativa so pretexto de conceder autorizaciones. Se ha disputado mucho entre nosotros sobre si el artículo 29 de la Constitución legítima tal delegación en tiempos de guerra, y aunque ha prevalecido el sentir de los que sostienen la afirmativa, aun éstos confiesan que el texto constitucional no permite que en plena paz y cuando ningún peligro existe, se otorguen al Ejecutivo autorizaciones que serían ilícitas aun en medio de la guerra, por el solo hecho de no relacionarse con el peligro que se trata de conjurar. De advertir es que la política constitucional seguida por las administraciones emanadas del Plan de Tuxtepec, dista mucho de aceptar esas opiniones, porque en estos últimos años han sido muy frecuentes las leyes que han autorizado al Ejecutivo para legislar con más o menos reservas, sobre diversas materias: ejército, hacienda, códigos, ferrocarriles, etc., etc.

Sin decir sobre este particular cuanto se pudiera, porque esto me apartaría del objeto de este dictamen y sean las que fueren esas dificultades constitucionales con que tropieza la ley de 31 de mayo, yo creo que aun desconocida ella, no podrían desconocerse los contratos de buena fe, celebrados a su sombra. Puede ser viciosa la forma de esa ley, puede y aun debe expedirse en términos constitucionales la que regule la colonización; pero, a los colonos que han venido al país, a las compañías que los han traído, no se les puede privar de los derechos que según sus contratos han adquirido, sobre todo cuando estos contratos son irreprochables por todo otro concepto: el decoro nacional presentaría invencible resistencia a esa violación de los pastos. Y prescindiendo de consideraciones a ésta semejantes, es decisiva en la gestión ésta que satisfará aun a las más exigentes: si bien no basta el consentimiento del Congreso para legitimar la delegación de la facultad legislativa, cosa que prohíbe en tesis general la Constitución, sí es suficiente para revalidar los actos consumados que se han ejecutado con su acuerdo, con su aquiescencia, y aunque la ley de 31 de mayo no cree una verdadera ley constitucional de colonización, los contratos de buena fe celebrados con aprobación del Congreso, aunque concedan privilegios que sólo éste puede otorgar, no pueden ser nulos por falta de una ley perfecta, supuesto que en último análisis el celebrar contratos ajustándose a las facultades que el Congreso conceda es una de las atribuciones del poder administrativo. Viendo, pues, las cuestiones que usted ha sometido a mi estudio desde el punto en que yo las he considerado, y creo que es el terreno práctico en que ellas deben plantearse, entiendo que puedo concluir asegurando que por los capítulos que me han ocupado no se pueden poner en duda los derechos que dan los contratos de 12 de diciembre de 1877 y de 17 de enero de 1882, pues ellos son legítimos, válidos y seguros, sin que puedan infinmarse ni aun objetando vicios inconstitucionales a las leyes de que tanto he hablado.

II

Esto dicho, tiempo es ya de descender a analizar separadamente los diversos puntos que son objeto de esta consulta, y para proceder con orden hablaré desde luego de la adquisición de terrenos baldíos, hecha según el contrato de 12 de diciembre de 1877. En él se obligó el Gobierno a dar a usted cuarenta secciones de 2500 hectáreas cada una, de terreno baldío, en la sierra de San Pedro Mártir, en compensación de los gastos que erogara en la apertura y conservación de los caminos que usted se comprometió a hacer, conforme al mismo contrato. Que estas estipulaciones son válidas y legítimas, no hay para que decirlo, cuando nadie podrá dudarle: cierto es que el artículo 2o. de la ley de 22 de julio de 1863 permite a todo habitante de la República la adquisición por denuncia de 2500 hectáreas y *no más* de terreno baldío; pero, en el caso que nos ocupa no se trata de *denuncio*, sino de pago, de compensación de los valores invertidos en la apertura de caminos. Y no puede por esto ser aquí aplicable ese artículo, sobre todo cuando el Gobierno ha obrado usando de las autorizaciones que le concedió la ley de 31 de mayo de 1875, como en el mismo contrato se dice; sobre todo cuando el relacionado contrato no ha tenido por único fin enajenar baldíos, sino hacer un pago, y a la vez colonizar

los que dio en la sierra de San Pedro Mártir. En mi concepto es incuestionable de dominio que usted ha adquirido en esos terrenos, una vez que han quedado cumplidas por su parte las obligaciones que el contrato le impuso: no es posible la discusión sobre este punto.

Hay, sin embargo, en el contrato que examino ciertas cláusulas que merecen especial atención, y los que por tanto, deben ser consideradas por mí. La octava exige que en la explotación de los terrenos baldíos de que se trata y en el corte de madera que de ellos se extraiga "se empleen dos terceras partes cuando menos de ciudadanos mexicanos", y la novena siguiente dice esto: "La tercera parte de extranjeros que se introduzcan, según el artículo anterior, se considerarán como ciudadanos mexicanos, ellos y sus hijos, teniendo todas las prerrogativas y obligaciones, como tales ciudadanos, hasta tomar las armas cuando las autoridades locales los llamen en defensa de su patria y conciudadanos; pero sí sujetos a la ley de 1o. de febrero de 1856. "Aunque la fracción III del artículo 1o. de la ley de 31 de mayo de 1875, autoriza al Gobierno para conceder a los colonos la naturalización mexicana, y la ciudadanía en su caso, a los naturalizados, la deplorable vaguedad de la cláusula trascrita deja mucho que desear en orden a determinar con precisión importantísimos puntos en que se interesan las relaciones exteriores de la República: de tal cláusula se puede decir mucho, no sólo por lo que expresa, sino aun por lo que omite. Pero por más que esta materia sea digna de especial estudio, bien comprendo que ninguna relación tiene con los propósitos de esta consulta: la abandono, pues, esperando que venga alguna ley de naturalización y ciudadanía, a prevenir las graves consecuencias que de la imprevisión de cláusulas como la que me ocupa, pudieran resultar para el país.

Pero sí es de oportunidad verla por otra faz: ella sujeta a los colonos extranjeros a la ley de 1o. de febrero de 1856, ley que aunque permite a los súbditos o ciudadanos de otras naciones, adquirir propiedad raíz en la República, con tal que sean vecindados y residentes en ella, les prohíbe, sin embargo, esa adquisición, de las que estén situadas dentro de las veinte leguas de la línea fronteriza. Los extranjeros de que se trata, abstracción hecha de su nacionalidad y ciudadanía, pueden, pues, adquirir esa clase de propiedades con las restricciones que quedan indicadas. ¿Pero quedarán sujetos a la que impone a su vez el artículo 2o. de la ley de 22 de julio de 1863, cuando declara que los naturales de las naciones limítrofes de la República y los naturalizados por ellas, por ningún título pueden adquirir baldíos en los Estados que con ellas lindan? Yo no vacilo en responder afirmativamente esta pregunta, y me asisten para ello dos razones capitales: la primera, que para dispensar esta prohibición legal, habría sido preciso que así se estipulara expresamente en el contrato y esto aún quedando para después averiguar si un pacto puede relajarse la observancia de una ley; y en la segunda, que diga lo que dijere el contrato sobre naturalización de los ciudadanos norteamericanos, es lo cierto que la República, en cuanto a estos puntos, está ligada con la vecina por las estipulaciones de la convención celebrada entre ellas en 10 de julio de 1868, convención según la que los Estados Unidos no dejan de considerar como ciudadano suyo, a quien se naturaliza en México, sino después que haya residido sin interrupción por cinco años en territorio mexicano. Los colonos norteamericanos que vinieron a poblar los baldíos de que se trata, ni aun llamándose ciudadanos mexicanos podrían, en consecuencia, adquirir en propiedad esos baldíos; porque la verdad es que no son más que ciudadanos norteamericanos, mientras no llenen los requisitos que aquel tratado exige para la adquisición de la nacionalidad extranjera.

Oportuno es este lugar para manifestar mi sentir respecto de uno de los puntos, objeto de la consulta: el que se refiere a la propiedad del Rancho de los Algodones en la Fuente Yuma. Según los informes que usted me ha dado, ese rancho pertenece a la testamentaría de Mr. Blythe, ciudadano norteamericano, que falleció en San Francisco (California), y cuyos herederos tienen esa misma nacionalidad. Las leyes que acabo de citar resuelven ya las dificultades que este caso presenta. La de 1o. de febrero de 1856 es terminante en su prohibición. "Ningún extranjero, dice, podrá sin previo permiso del Supremo Gobierno adquirir bienes raíces en los Estados o territorios fronterizos, sino veinte leguas de la línea de la frontera." Y la sanción de ese precepto prohibitivo debe buscarse en el artículo 8o. de la ley de 11 de marzo de 1842, que dispone que, "cuando la propiedad pasare por cualquier título a persona no residente en la República, estará obligada a venderla dentro de dos años contados desde del día en que se verificase la traslación de dominio. Si no lo hiciera, se proce-

derá a la venta de oficio, con todas las formalidades legales, y de su producto se aplicará la décima parte al denunciante, quedando las nueve décimas partes restantes en depósito según a disposición de su dueño". Tanta menor dificultad deber presentar la aplicación de esta ley a ciudadanos californianos, cuanto que las leyes de su propio Estado sancionan principios semejantes a los de aquel artículo 8o., que acabo de citar (Laurence. *Disabilitis of american women married abrad.*, pág. 102).

Me ha dicho usted que además de los terrenos baldíos adquiridos según el contrato de 12 de diciembre de 1877, hay otras secciones denunciadas por diversas personas, conforme a ley de 22 de julio de 1863. He visto algunos expedientes relativos a estas denuncias de baldíos, y los he encontrado perfectamente ajustados a esa ley: en consecuencia, la propiedad que sus respectivos dueños han adquirido, es legítima, sin que haya motivo alguno para dudar siquiera de la validez de los títulos que la aseguran. Es, pues, mi opinión que tanto respecto de los baldíos de que usted es dueño por virtud de ese contrato, como por lo tocante a los que usted y otros mexicanos adquirieron por denuncia, existe un verdadero título traslativo de dominio, legal bajo todos aspectos, que confiere los derechos de propiedad que garantizan nuestras leyes.

III

Debo a fijar mi atención en el contrato de 17 de enero de 1852, para examinarlo en sus relaciones con los derechos que otorga a la "Compañía Mexicana Colonizadora e Industrial", para el deslinde y colonización de las islas Angel de la Guarda, Tiburón y San Esteban. Como se ve, esa compañía es mexicana, y yo parto de esa base, considerándola con este carácter, en el análisis que del contrato voy a hacer. Que una compañía que tiene la nacionalidad mexicana es susceptible de todos los derechos que éste otorga, es cosa que nadie disputará, más como según el artículo 22 reformado de ese contrato, ella puede traspasar sus concesiones a individuos o asociaciones particulares (nacionales o extranjeros, puesto que ninguna limitación establece el artículo sobre este punto), es indispensable comenzar por inquirir cuáles serían las consecuencias jurídicas del cambio de nacionalidad en los concesionarios, en virtud de un traspaso de la concesión.

Es para mí evidente que nuestras leyes (artículo 1o. de las de 1o. de febrero de 1856 y 11 de marzo de 1842), que exigen la vecindad y residencia del extranjero en el país, para que pueda adquirir y poseer bienes raíces, comprende no sólo a los individuos, sino a las compañías, a las corporaciones, a las personas jurídicas de creación puramente legal. Disposiciones legislativas que estimo vigentes, exigen la presencia en el país de los socios de una compañía extranjera, para que ésta sea capaz de poseer propiedad inmueble, y esto con tal rigor que la circular de 3 de octubre de 1842, para excepcionales consideraciones en favor de la minería, declaró que: "los extranjeros socios de las compañías restauradoras o descubridoras de minerales abandonados, aun cuando se ausenten del territorio de la República, conservan su propiedad en los mismos términos que la conservan sus consocios presentes" y fuera de esta excepción, con ninguna otra expresa, limitan nuestras leyes el principio que proclaman. A pesar de esto, yo creo que tratándose de compañías de colonización, tal principio no puede mantenerse inflexible, porque si ellas no pudieran adquirir bienes raíces, sin la actual residencia de todos sus socios en el país, ni venderlos a colonos que no estén de antemano vecindados, quedarían atacadas con tal prohibición en su propia esencia, y se verían privados de todos los medios necesarios y conducentes a su fin. Que ese principio regule a las compañías organizadas sólo para la explotación de negocios de interés privado, está bien; pero querer aplicarlo a las que se forman con permiso del Gobierno para objetos públicos, como colonización, ferrocarriles, etc., es desnaturalizarlo por completo. Por más que no haya ley expresa en qué fundar estos conceptos, yo los reconozco como correctos y forzosamente aceptables, como sugeridos por la razón misma, como impuestos por la necesidad ineludible del progreso natural del país.

Así como es lamentable la insuficiencia de nuestras leyes sobre estas materias, así es imposible fijar con precisión hasta dónde podría el permiso del Gobierno autorizar el traspaso de una concesión a compañías extranjeras, que pudieran poner en peligro los intereses nacionales. Sin profundizar una cuestión en que lo

arbitrario, lo discrecional ocupa hoy el lugar que debiera tener un precepto bien definido de la ley básteme afirmar para los efectos de ese dictamen, que según mis personales convicciones, si bien el traspaso del contrato que me ocupa podría hacerse sin dificultad con permiso del Gobierno a compañías extranjeras de origen europeo, él encontraría serios inconvenientes si se hiciese a la que formarían los naturales o naturalizados de los Estados Unidos. Esta prohibición consagrada por la ley de 22 de julio respecto de la adquisición de baldíos, es en mi concepto de un motivo aplicable al punto que examino.

Pero, siendo hoy perfecta e irreprochable la personalidad jurídica de la compañía mexicana de que se trata; no hay para qué decir más respecto de la hipótesis de un traspaso que pudiera hacer a una extranjera; mejor es ya asegurar que teniendo ella capacidad legal para adquirir y poseer bienes inmuebles, conforme a las leyes de la República es evidente que es del todo válida la concesión que el contrato le otorga de la tercera parte de los terrenos deslindados de las islas del Tiburón, Angel de la Guarda y San Esteban, concesión del todo conforme con la fracción VI del artículo 1o. de la ley de 31 de mayo de 1875. Tal concesión y los privilegios de que habla el artículo 5o. del contrato no pueden ser disputados: los derechos de la compañía sobre estos puntos, son claros y seguros. De las dos terceras partes restantes de los terrenos, se adjudica una a la compañía, destinada exclusivamente para la colonización, por el precio que señala la tarifa vigente; y la adquisición que se hace por tal título me parece igualmente legítima y válida, por reputarlos también inatacables, no necesito hablar de los derechos que tiene la compañía para cobrar treinta y cinco pesos por el transporte a las islas, de los colonos mayores de siete años (artículo 7o.), para hacer la pesca y exportación de os tras, lobo marino y ballenas (artículo 23), para establecer el buceo de perlas (artículo 28), etc., etc. Todas estas estipulaciones me parecen de tal modo legales, que no necesito ocuparme especialmente de ellas.

Pero sí lo haré considerando otros puntos del contrato, que merecen un examen mas detenido. Aunque él no lo dice, puede de alguna de sus palabras deducirse el concepto de que las islas son consideradas como propiedad del Gobierno federal, más aún, como sujetas exclusivamente a la legislación federal y fuera de la competencia de los Estados, a quienes geográficamente pertenecen. Yo creo erróneo tal concepto, porque entiendo que las islas que según el derecho público son parte integrante de nuestro territorio, forman, sin embargo, parte del Estado a que están más inmediatas, y sujetas, por consiguiente, en su régimen interior a las autoridades y leyes de éstos. Para los fines prácticos de este dictamen sería inútil ampliar estas indicaciones, porque para satisfacerlos me bastaría agregar que, aunque el contrato se extendió olvidándolas, aun en presencia de ellas es preciso reconocer que en los derechos que él otorgó no usurpa las facultades locales. De los baldíos lo mismo dispone la ley federal en el continente que en las islas, y la colonización cae bajo su imperio, en cualquiera parte del territorio nacional. Indudable como lo es que al Gobierno de la Unión corresponde ejercer en las islas lo mismo que en las costas y fronteras la vigilancia que demanda la defensa de los intereses del país, y esto aun dentro del territorio de los Estados, ni a estos motivos es necesario apelar para sostener la validez de las estipulaciones que estoy examinando.

Aunque el artículo 4o. del contrato no determina la nacionalidad de origen de los colonos, si llena este vacío el 24 establecido que las cien familias de que habla deben ser "dos tercios de origen europeo y mexicanos los otros". Por más que no sea tan precisa como fuera de desear esa redacción, de los precedentes de nuestras leyes debe deducirse que el contrato ha querido prohibir la inmigración a las islas, aun con el título de colonos así de los naturales de los Estados Unidos, como de los que, aunque de origen europeo se hayan naturalizado en ese país. Creo que sobre este particular la compañía no cumple todo su deber con llevar a las islas colonos de origen europeo, sino que además está obligada a procurar que tales colonos no hayan perdido esa nacionalidad de origen, por su naturalización en la República vecina. Encaminadas he creído estas observaciones a evitar una mal inteligencia de esta parte del contrato, cosa que perjudicaría los intereses de la empresa.

Los colonos, dice el artículo 10, serán considerados con los mismos derechos y obligaciones que a todo mexicano conceden las leyes generales del país; pero en todas las cuestiones, agrega, que se susciten sean de

la clase que fueren, los mismos colonos quedarán sujetos a la decisión de los tribunales del país, con absoluta exclusión de toda intervención extranjera. De evidencia estas estipulaciones se refieren a los colonos de origen europeo, y de ninguna manera a los mexicanos, y ellas sin duda alguna dejan libres a aquellos para conservar su propia nacionalidad o a adoptar la mexicana según las leyes del país. Al tocar este punto tengo que repetir lo que he dicho hablando del que le es semejante en el contrato de 12 de diciembre de 1877: la vaguedad de esta cláusula hace desear la pronta edición de la ley que definitivamente determine estos puntos, que tanto interesan a nuestras relaciones exteriores. Evidente es que la compañía, lo mismo que los colonos quedarán sujetos a las disposiciones de esa ley, siendo ella la que debe prevenir las cuestiones internacionales a que pueden dar lugar las cláusulas a que me refiero.

No es de mi incumbencia hablar de los deberes de la compañía, ni averiguar si el contrato dio acertada solución a los diversos negocios de interés público de que se ocupa. He sido consultado solamente sobre la legalidad de los derechos que la compañía haya adquirido y lo dicho expresa ya bien clara mi opinión respecto de este particular. Debiera, en consecuencia, terminar esta larga carta; pero, tengo que agregar aún pocas palabras para manifestar mi juicio acerca del punto que últimamente me consultó usted, y que aunque no se conecta en manera alguna con los que hasta aquí han sido objeto de mi estudio no es por ello de menos importancia práctica para la compañía de los terrenos del Colorado. Me ha preguntado usted si los directores de que hablan los Estatutos de esa compañía pueden exigir que los socios refaccionen sus acciones, o bien negociar un empréstito que les facilite el capital necesario para poner en explotación los negocios sociales. Es esto una cuestión bien sencilla que resuelve la simple lectura de los Estatutos.

Hablando su artículo 15 de la Junta Directiva que la constituyan precisamente los directores a que usted se ha referido, dice que ella tendrá facultades para nombrar y remover empleados y *para disponer y ordenar todo lo necesario* para beneficio de la asociación; y aunque ante la amplitud de este concepto no podría dudarse de que era justo esté autorizado para procurarse los fondos necesarios para la empresa que representa y administra, los mismos Estatutos se encargan de precisar este punto de un modo, como más claro no es deseable; en estos términos está concebido el artículo 17: "Únicamente la Junta Directiva podrá contraer deudas para atender los objetos de la asociación. Las deudas así contraídas serán a cargo de la compañía: sus socios sólo responderán de ellas con su haber social". Bastan estas palabras para responder afirmativamente y con toda seguridad la pregunta que usted me ha hecho.

Porque ellas de un modo terminante expresan que la Junta puede contraer empréstitos, deudas para atender a los objetos de la asociación, y no se necesita decir que quien de esa facultad goza, puede valerse de todos los medios legales conducentes a hacerla efectiva, como hipotecar los bienes de la compañía, gravando las acciones de los socios, pactar el interés del préstamo, estipular el tiempo y modo del pago, etc., etc. Si en estas estipulaciones se respeta la restricción que el artículo 17 citado impone, a saber, no obligar a los socios más que por su haber social, ellas son perfectamente legítimas. Si los interesados prefieren el sistema de empréstitos, al de refaccionar sus acciones, claro está que la Junta Directiva bien podría señalar a cada acción la prorrata que les corresponda.

Creo haber dado la solución que según mi juicio corresponde en justicia a las diversas cuestiones que usted se ha servido someter a mi estudio; si usted deseara conocer mi sentir sobre alguna otra de que yo me haya ocupado, ya sabe que me tiene a sus órdenes, como su afectísimo amigo y seguro servidor que lo aprecia y B. S. M.

Ignacio L. Vallarta

