

LAS CONCESIONES PARA EL DESLINDE DE TERRENOS BALDIOS.*

Antonio Pérez Marín.

El deseo de contribuir á que se respete como es debido el derecho de propiedad nos ha estimulado á exponer algunas consideraciones acerca de los contratos hechos por la Secretaría de Fomento con algunas compañías y con diversos individuos para el deslinde de baldíos.

Aunque estamos muy léjos de creer que nuestro trabajo pueda estimarse útil, lo hacemos público con el fin principal de procurar que personas competentes por su ciencia é ilustracion, se ocupen de emitir opinion respecto de una materia que es, sin disputa, de trascendental importancia.

BALDIOS.

El adjetivo baldio se aplica, en los diversos diccionarios de la lengua castellana que nos son conocidos, al terreno comun de algun pueblo que ni se labra, ni está adhesionado.

Los autores de la Enciclopedia española de derecho y administracion, despues de explicar las diversas acepciones que jurídicamente ha tenido, en diversas épocas, la palabra de que se trata, ponen de manifiesto la imperfeccion con que se ha definido el adjetivo baldio, observando con sobrada razon, que un erial no se labra ni está adhesionado, sin que por esto sea baldío, siendo así que hay terrenos adhesionados que sin embargo son baldíos.

Los mismos respetables tratadistas en virtud de la opinion que defienden, de que legalmente no pueden distinguirse los baldíos de los realengos, términos comunes, terrenos apropiados, vacantes, mostrencos y aun de los meros eriales que al cabo tienen ó han tenido, dueño particular, se deciden á denominar baldíos, "los terrenos más ó ménos extensos, fuera de cultivo, *sin dueño particular*, y cuyo dominio, por tanto, se supone en el Estado, sin que á ello se oponga el que los pueblos, por lo mismo que el Estado ni los cultiva ni administra los dispute como propiedad."

El Sr. Castillo Velasco en su ensayo sobre derecho administrativo mexicano, da 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 comun disfrute ó aprovechamiento, y no están destinados a labor alguna.

La ley de 20 de Julio de 1863, en su artículo 1º dispuso que se consideraran baldíos para los efectos de ella, todos los terrenos de la República que no hubieran sido destinados á un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma á título oneroso o lucrativo, á individuo ó corporación autorizada para adquirirlos.

Este texto legal y la doctrina de Solórzano, en su tratado de "política indiana," sosteniendo la teoría de que las tierras, campos, montes, pastos, rios y aguas públicas, en caso de duda, debian presumirse que pertenecian al Rey; por lo que, siempre que se ofrecieran pleitos sobre ellas, ó parte de ellas, así en posesion, como en propiedad, era preciso considerar fundada su intencion contra cualesquiera personas particulares que no mostráran, incontinenti, títulos ó privilegios legítimos, por donde pudieran pertenecerles son, seguramente, los que han dado motivo para que, personas dignas de respeto por su inteligencia é instruccion, formen equivocados conceptos acerca de los derechos que en la actualidad pueda tener el fisco federal en materia de baldios.

La ley de 20 de Julio de 1863, puede considerarse anti-constitucional, porque si bien el artículo 72, fracción 24ª de la ley Suprema de la República faculta al Congreso de la Union para fijar las reglas á que debe sujetarse la ocupacion y enajenacion de terrenos baldíos, y el precio de éstos, no por eso hay causa fundada para privar á los Estados de la propiedad de los baldíos, si se tiene en cuenta el respeto que debe tributarse á la Soberanía de las entidades federativas; pues es innegable que la propiedad de las tierras que no estén en el dominio particular debe ser de los Estados, sin mas limitaciones que las expresamente determinadas en el pacto federal; ó lo que es lo mismo,

* *EL FORO*. 2a. Epoca; Tomo: XVIII, No. 101. Martes 24 de noviembre de 1885. Sección: "Editorial", págs. 403-405.

debiéndose someter á las reglas generales que, sobre ocupacion, enajenacion y designacion de precios, tengan á bien aprobar las Cámaras federales.

Este parecer está de acuerdo con el dictamen que, en 15 de Setiembre de 1862, presentaron las comisiones unidas de hacienda, crédito público y puntos constitucionales al Congreso de la Union, y aunque es verdad que dicho dictámen no llegó á tener fuerza de ley, el sistema de gobierno establecido en la República, y los principios constitucionales, bastan para persuadir de que la ley de 20 de Julio citada ántes, no está de acuerdo con lo que dispone el pacto fundamental.

Mas aún prescindiendo de ésto, la definición que contiene el artículo 1º. de la ley de 20 de Julio de 1863, no puede ser obligatoria porque ataca derechos legitimamente adquiridos; toda vez que es indudable la existencia de terrenos que muy bien pueden haber sido baldíos, y que sin embargo en la actualidad están legalmente en el dominio de los particulares.

Segun la ley expresada, única y exclusivamente los terrenos dedicados á un uso público por autoridad facultada al intento, y los cedidos á título oneroso ò lucrativo, tambien por autoridad competente, no deben considerarse con la calidad de baldíos, y esto es completamente inexacto, porque hay muchos terrenos que no son baldíos y que sin embargo ni han sido cedidos ni destinados á usos públicos por autoridades debidamente facultadas.

En cuanto á la doctrina de Soldrzano, no puede tener aplicacion en la actualidad, en virtud de que los privilegios del fisco no deben ser más que los que por ley tenga expresamente concedidos.

Así, pues, la definición mas correcta es la del Sr. Castillo Velasco, tratadista digno de respeto y que escribió con posterioridad á la vigencia de la ley de 20 de Julio de 1863, y en conformidad con ésta no pueden ser baldíos los terrenos adquiridos por prescripcion ó por cualquier otro título legal, aun cuando originariamente hubiesen tenido esa calidad.

PRESCRIPCION.

Sin preocuparse del origen de la prescripcion, y aceptándola sencillamente como institucion civil, una vez que la ha reglamentado el derecho positivo, preciso es reconocer que tiene por objeto en lo esencial, impedir las controversias, favoreciendo á los que han poseido sin interrupcion determinados bienes, con perjuicio de los que han sido ominosos ó negligentes. La definición de Modestino, en la ley 3 D de Usucap., favorece ese pensamiento, en el hecho de designar como causa de la prescripcion que en nuestros tiempos se denomina *positiva*, la posesion por un término legal. "*Adjectio domini per continuationem possessionis temporis lege definiti.*"

En materia de prescripcion, los principios del derecho romano han conservado su autoridad, modificandose únicamente en lo referente á términos y otros puntos de interes secundario. Así lo enseña el respetable juriconsulto *Savigny* en el tomo quinto de su *Sistema del derecho romano actual*, y la doctrina que expone está corroborada con el texto de la legislacion española y de los Códigos modernos.

Todas las legislaciones han reglamentado de diverso modo las prescripciones ordinarias y las extraordinarias, exigiendo para las primeras, además de la posesion, título y buena fé, así como para las otras sólo el primero de los requisitos indicados. Siendo objeto de este estudio las últimas, exclusivamente se hará mérito de los preceptos que á ellas conciernen.

Presenta dificultades el exámen independiente de esta clase de prescripciones, porque como es natural no puede dejar de encontrarse relacionado con los preceptos que rigen en general acerca de esa materia. Esto no obstante, bien puede hacerse abstraccion, así de la diferencia que había antes de Justiniano, entre Usucapion y prescripcion, lo mismo que de las prescripciones que requerian título y buena fé, para ocuparse solo de la *longi temporis prescriptio*, que bajo el reinado de Constantino se amplió, á intento de que la ausencia del título y de la buena fé, pudieran ser suplidas por una posesion más larga.

Esas prescripciones fueron de 30, de 40 y de 100 años, y dieron lugar, por ciertó, á acaloradas discusiones; mas no es aventurado afirmar, que limitada la última á las cosas de la Iglesia romana, la de 30 años subsistió como regla general aplicable á los casos de prescripcion extraordinaria, excepto en lo relativo á las cosas fiscales y patrimoniales, y respecto de inmuebles pertenecientes á iglesias ó ciudades, para lo cual quedó en vigor la prescripcion de 40 años. Novelas 119, cap. 7º. y 131 cap. 6º., ley 14, tít. 61, lib. 11. Cód.

En el derecho español, la ley 21, tít. 29, part. 3ª., dió acogida á las tradiciones del derecho romano y dispuso, que "treinta años continuadamente, ó dende arriba, seyendo algun ome tenedor de la cosa, por cual manera quier que oviese la tenencia que non le moviesen pleyto sobre ella en todo este tiempo, ganarla ya, magüer fuese la cosa furtada ó forzada ò robada; é maguer que el señor della gela quisiere demandar, dende adelante non seria tenuto de responderle sobre ella, amparándose por este tiempo."

Algunos autores han creído, fundándose con particularidad en el derecho canonico, que aún para la prescripcion de 30 años se requería justo título y buena fé, ó por lo ménos la segunda y aún invocan en apoyo de esta opinion otros preceptos del Código Alfonsino y de la legislacion recopilada: mas la verdad es, que en contra de ese parecer pueden aducirse diversas leyes de partida, y respetables sentencias de los tribunales de España.

La ley 19, tít. 29 de la relacionada partida 3ª. haciendo mencion de las cosas que se venden por los que no tienen derecho de enagenarlas, dispone que prescriban para el adquirente á los 30 años sin otro requisito; y es de notar que, hablando de las mismas enagenaciones hechas sin derecho, deja subsistente la prescripcion de 10 y 20 años segun que estuvieran presentes ò ausentes, los señores de las cosas vendidas. Se ve, pues, que el término de 30 años, fue establecido por el legislador, con intencion de que bastara, por si solo, para dar el dominio de las cosas mal adquiridas.

La ley 7 del mismo título y partida, permite la apropiacion por el solo trascurso de 40 años, de las cosas pertenecientes á los pueblos y ciudades, con tal que no fueran de uso comun, siempre que en ese plazo y en el de los cuatro años de la restitution, no se inquietara al poseedor.

La 22 del título y partida citadas penó la negligencia de los acreedores en el cobro de sus créditos con la pérdida de su acción; beneficiando á los deudores por el solo hecho de que pasara el número de años indicado.

Por la 26, los bienes raíces de las Iglesias y lugares religiosos prescribían en 40 y los de la Iglesia romana en 100 años.

Más eficaz es todavía en favor de la teoría que se sostiene, la ley 28 del título y partida que se han mencionado. Preceptúa que prescriban por el solo el lapso de 30 años, los bienes comprados con mala fé, ya fueren muebles ó inmuebles, si los habían vendido las personas que los tuvieran empeñados.

Respetando esos precedentes la jurisprudencia del Tribunal Supremo de España, en sentencias de 4 de Octubre de 1852, 14 de Febrero 1865, 5 de Mayo del mismo año y 18 de Marzo de 874, ha decidido, que el poseedor de mala fé con título ó sin él, adquiere el dominio por la prescripción de 30 años; y el compilador Zúñiga no conforme con insertar el texto de esas sentencias, emite su juicio acerca de ellas, robusteciendo sus fundamentos con las siguientes razones: "Si una posesión tan dilatada no echa un velo sobre el origen de ella, los derechos estarían perpetuamente inciertos, y la propiedad adquirida, aunque con algún vicio, nunca llegaría á ser respetada."

El derecho consuetudinario francés, dió acogida á los mismos principios según lo justifica la doctrina de Pothier, en su tratado de la prescripción, escrito con vista de las costumbres de Orleans y de París: "Tomo 9º., part. 2ª., art. 1º. núm. 162 y 179"

En los Códigos modernos ha subsistido la misma teoría. El del Distrito Federal que rige en el Estado, dispone que todos los bienes inmuebles se prescriban con buena fé, en 20 años, y con mala fé, en 30; (art. 1194). El 2262 del Código francés, y el 1691 del proyecto de Código formado en España, preceptúan lo mismo respecto de la prescripción de 30 años, y concuerdan con dos ordenamientos, los Códigos Napolitano, (art. 2168); Holandés (art. 2004); de Vaud (art. 1666); Triburgo, (art. 2132); Sardo, (art. 2397); de la Luisiana, (art. 3465 y 66); Bávaro (art. 8º.), Estado de Veracruz, (2447) y Estado de México, (2221).

Con los antecedentes que quedan expuestos, puede afirmarse que la adquisición de las cosas por medio de la prescripción de 30 años, es justa, legal y universalmente consentida.

PRESCRIPCIONES DE DERECHOS FISCALES

En derecho romano, aun cuando el jurisconsulto Savigny, dice que más bien que divergencias de opiniones, había encontrado falta absoluta de investigaciones serias y profundas, es innegable que las que hizo ese jurisconsulto son dignas de respeto, porque reconocen como fundamento textos legales bien expresos. Según las doctrinas de dicho autor, las acciones ordinarias del fisco como propietario, acreedor, etc., prescribían en 30 años, las especiales en 20, el derecho de sucesión á los bienes vacantes por falta de herederos en 4 años; y las establecidas para cobro de impuestos, eran imprescriptibles (Savigny, Sistema de derecho romano actual, tomo V, capítulo IV, párrafo 247, sección V).

Enteramente de acuerdo con las expresadas doctrinas, está la de Ferrier, en su Paratitla ó exposición compendiosa de los títulos del Digesto, libro 41, título III y libro 49, título XIV.

En cuanto á textos, son bien claros los de las leyes 13ª., título III, libro 44, 2ª. sección, 1ª., 3ª. y 4ª., título XVIII libro 48 y 1ª., título XIX libro 49, D. 1ª. título 37, libro 7º.: 6, sección 9 título 6º., libro 2º., Instituta).

La legislación española no contiene principios tan terminantes como los del derecho romano, y aun ha habido quien crea que intencionalmente se destinaron para favorecer al fisco, haciendo en todo caso imprescriptibles sus acciones. La ley 6ª. título 29, partida 3ª., es la que se ha invocado en apoyo de esa teoría interpretando latamente las palabras *tributos pechos rentas ú otros derechos reales*; pero debe recordarse, que posteriormente la ley 4ª. título 8º., libro 11 de la N. R., restringió esa inteligencia, declarando que lo dicho en las leyes respecto de las cosas del reino, que no se pueden ganar por tiempo, se entiende, de los pechos y tributos.

En virtud de esa declaración ha sido doctrina comúnmente admitida la de que prescribían los derechos fiscales, excepto en lo relativo al cobro de contribuciones, creyendo algunos, que era bastante la prescripción de 30 años, y pensando otros que se requería la de tiempo inmemorial. Alfaro, en su tratado de Oficios Fiscales, expone detenidamente las doctrinas aplicables en las páginas 79 y 123 de la obra citada; y ese autor, lo mismo que Solórzano, no obstante su decidido empeño en la defensa de los derechos reales, los considera prescriptibles; siguiendo el parecer de los comentadores del derecho romano, sin duda por la persuasión de que, á pesar del tiempo, ese derecho debe respetarse como razón escrita porque sus autores formaron un monumento imperecedero, que subsistirá en tanto que se tributen respeto y veneración á la ciencia y al talento.

Solórzano, en su Tratado de política indiana, libro 6º., capítulo 12 número 10, hablando expresamente de la justicia que en su concepto había, para impedir las usurpaciones de terrenos baldíos o realengos, agrega: "aunque sin embargo de esto cuando ya han pasado 40 años, ó tanto tiempo que se pueda tener por largo, sobre la posesión y labranza de los particulares, en esas tierras, ora sea con algún título y color, ó sin él, se puede tener por más seguro y acertado disimular con ello por lo pasado, y poner mejor cobro en lo de adelante, y no andar inquietando y contristando á los poseedores, como grave y cuerdamente lo dejó advertido y dispuesto en una de sus leyes el emperador Anastasio."

Esta Constitución es precisamente la ley 14, título 61, libro 11 del Código; y como su texto es en extremo importante, nos parece oportuno trasladarlo literalmente en seguida:

"Subemus omnes, qui in quacunque diocesi aut quacunque provincia, vel quolibet falth, vel civitate fundos patrimoniales, vel templorum, aut agonotheticifew relevantorum jugorum, vel cuyu cun que juris per quadraginta jugiter annos (poffeffio ne fcilicet non folum eorum qui nunc detinent, verum etiam eorum qui ante poffederant, computanda) exquocun que titulo, vel etiam fine titulo hactenus goffederunt, vel poftea per memoratum quadraginta annorum spatium poffederint nullam penitus fuper dominio memorato rum omnium fundorum, vel locorum,

vel domorum a publico actionem, vel molestiam, aut quamlibet inquietudinem formidare fed impositum canonem pro qualitate juris, cujus prædia sunt, aut loca, per singulos annos solventes, pro certo habeant fuum esse, quod possident, vel potest possidere: ita ut omnibus ad excludendam omnem quolibet modo expublico movendam quæstionem; nuda ex quocumque titulo, vel etiam sine titulo corporalis quadraginta annorum juris possessionis exceptio possit sufficere, hoc etiam adjiciendo, ut illi quoque, qui adempto canone hujusmodi fundos ab initio principali jure ffione datos sibi fuisse confirmant si per eam quadraginta annos adempti canonis beneficium jugiter possederunt, nec canonem cujus ademptionem quadraginta (sicut dictum est) annorum possessio testatur, possint penitus profligari: eo quod nostræ pietati placuit in utroque casu, id est tam falvo, quam adempto canone, possessorum nostrorum jura in eo statu, in quo per quadraginta annos (sicut dictum est) jugiter manserunt, absque ulla innovatione durare.

La ley 19, tít. 12 de la "Recopilacion de Indias", exige para admitir á los labradores á composicion de tierras, que hubieran poseido los que quisieran componer por 10 años; pero con posterioridad, segun aparece en la "Historia general de la real hacienda," tomo 4º., tratado de ventas y composiciones de tierras y aguas, al núm. 6, el Rey de España dispuso: "que si algunos particulares hubieran ocupado tierras, de los lugares públicos y concejiles se les habian de restituir, conforme á la ley de Toledo, y á los que disponian como debia hacerse la restitucion y daban forma al derecho de prescripcion con que se defendían los particulares." Aquí pues, se ve expresamente admitida la prescripcion, conforme á las reglas de derecho comun.

Pero hay algo aún más terminante. En 5 de Octubre de 1754, el Rey de España mandó una real instruccion; autorizando á los virreyes y presidentes de las audiencias, para nombrar subdelegados que hiciera la venta y composicion de baldios, y en el párrafo 4º. de esa instruccion, despues de ordenar la exhibicion de los títulos, se leen estas palabras, que no dejan lugar á ninguna duda: "y no teniendo títulos, les deberá bastar la justificacion que hicieren de aquella antigua posesion, como titulo de justa prescripcion; en inteligencia de que, si no hubieren cultivado ó labrado dichos realengos, se les debe señalar el término de tres meses, ó el que parezca competente para que lo hagan." En dicha instruccion, como se ve, está reconocido el derecho de los particulares para adquirir por prescripcion, sin tener en cuenta más que la posesion, aun cuando no se hubieran cultivado ó labrado los terrenos; y esto, a pesar de que, en todas las mercedes y repartimiento de tierras se reservaba expresamente el derecho de declarar la caducidad, si no se cultivaban ó labraban los terrenos.

No parece fuera del caso recordar, que en materia de bienes vacantes, pertenecientes al soberano, bastaba la prescripcion especial de cuatro años, establecida en el derecho romano, y que se respetó en la legislacion española, segun doctrina de Alfaro, en su tratado de officio fiscalis glosa XX, de regio patrimonio sec. 9ª., bienes vacantes, núm. 147.

A todo lo expuesto hay que agregar el cambio radical que ha habido en México acerca de instituciones y de privilegios, y atendiendo á esto parece innegable que sería anómalo y verda-

deramente absurdo conceder al fisco federal, en materia de baldios mayores privilegios que los que se invocaban en favor del Rey en la época del virreynato. Por todo lo dicho creemos no equivocarnos al afirmar que la posesion de más de treinta años, aun cuando sea sin título ni buena fé, ha hecho propietarios á los que poseen actualmente, terrenos que en su origen hayan sido baldios.

LEY DE 20 DE JULIO DE 1863.

Esta ley, aunque expedida en circunstancias anormales, es la que rige en lo referente á la ocupacion y enagenacion de terrenos baldios, porque las Cámaras de la Union han desatendido el deber de poner en ejercicio la atribucion que les concede la frac. 24 art. 72 del pacto federal.

Las disposiciones más notables de la enunciada ley, aparte de la que define lo que debe considerarse como baldios, son las que extractamos en seguida, por lo que respecta al punto que es objeto de este estudio.

Los poseedores de baldios, de cualquiera extension que al promulgarse la citada ley, los tuvieran cultivados ó acotados con zanjias, cercas ó mazoneras artificiales, colocadas por lo ménos en todos los ángulos del perímetro, habiéndolos poseido diez años ó teniendo título traslativo de dominio aunque fuera concedido por persona que no pudiera darlo, fueron favorecidos con la gracia de que se les rebajara la mitad del precio de tarifa: para los que no tuvieron ni título, ni la posesion indicada, la deducion se redujo á la cuarta parte: la misma deducion se estableció para los que tuvieran título y posesion, aun cuando los terrenos no estuvieren acotados, ateniéndose á la medida expresada en los títulos siempre que en éstos se encontrara determinada. En las disposiciones referidas se comprendieron los baldios confundidos en terrenos que no la fueran. Ademas se estableció el plazo de tres meses para aprovechar las franquicias mencionadas, sin perjuicio de poderlas aprovechar con posterioridad en el caso de no haber denunciante. Arts. 5º., 6º. y 7º.

Se impuso a los habitantes de la República la obligacion de no oponerse á las medidas, deslindes ó cualquiera otra diligencia encaminada a averiguar la verdad ó legalidad de las denuncias en terrenos que no fueran baldios con derecho de pedir la indemnizacion de daños y perjuicios y para ejercitar la accion criminal en caso de ser infundadas las denuncias. Artículos 9º.

A los que despues de la promulgacion de la ley, adquirieran baldios, se les impuso la obligacion de mantener en algun punto de su propiedad, durante los diez años posteriores a la adjudicacion, un habitante por lo ménos por cada 200 hectáras de terreno; perdiéndose la propiedad, sin derecho á ninguna indemnizacion en caso de faltar á esa condicion. Art. 10.

A los poseedores de baldios en usufructo, enfiteusis ó por otro título que no transmitiera el dominio se les concedió la deducion de la mitad del precio de tarifa, si se constituirian denunciante: y á los colonos y aparceros la de la cuarta parte con la misma condicion. artículos 11 y 12.

Como procedimientos en los casos de denuncia se determinaron estos: despues de presentada la denuncia al respectivo Juez de Distrito, debe practicarse el apeo y levantarse el plano

por el perito ó peritos que nombre el Juez: hecho esto se investiga en la oficina encargada de los baldíos si la hacienda pública está en posesion del que es objeto de la denuncia: si lo está, y no representa opositor, se hace desde luego la adjudicacion: si hay opositor se sigue el juicio correspondiente entre este, el denunciante y el representante del fisco federal. En caso de no tener la posesion la hacienda pública se publica la denuncia por tres veces, de 10 en 10 días: si se presenta opositor se procede como queda indicado antes; y si no lo hay se adjudica el baldío, dando nada más la posesion. Los decretos de adjudicacion necesitan para surtir sus efectos ser aprobados por el Ministerio de Fomento. Las adjudicaciones en posesion dan propiedad contra la hacienda pública; pero no contra tercero mientras no hay prescripcion ú otro título legal. Las suspensiones ocasionadas por los denunciante dan motivo para que á peticion de parte, ó de oficio, se designe un término que no exceda de seis dias, á fin de que continuen los trámites de la denuncia; y si á pesar de eso, el denunciante no gestiona, queda sin efecto la denuncia. Los gastos de medida, deslinde, posesion ó cualquiera otro, son de cuenta del denunciante, á salvo su derecho, en caso de que haya opositor y de que se le condene en costas, art. 26.

Por fin se declaró derogada desde el 20 de Julio de 1863, la disposicion de las leyes antiguas, que declaraban imprescriptibles los baldíos y se ordenó que cualquier individuo, excepto los naturales de naciones limitrofes de la República y los naturalizados en ella, á los que no les es permitido adquirir baldíos en los Estados que con ellos lindan, podia prescribir por la posesion de 10 años, hasta 2500 hectáras de baldíos siempre que reunieran los requisitos que el derecho comun exige para la prescripcion, y que en los diez años hubieran tenido un habitante por lo menos, por cada 200 hectareas, artículo 27.

La comparacion del último de los preceptos que quedan extractados, con las observaciones que se han hecho, al tratar de la prescripcion, ponen de manifiesto que se incidió en un error al considerar en la ley de 20 de Julio, que los terrenos baldíos eran imprescriptibles antes de esa fecha, y por consiguiente, entendiendo el precepto relativo en términos hábiles, lo único que puede sostenerse jurídicamente es que con posterioridad á la ley citada, se prescriben los baldíos, en 10 años, con todos los requisitos que el derecho comun exige para la prescripcion, y además el de que, en los 10 años de posesion, se tenga un habitante, por lo ménos, en cada Zona de 200 hectáreas; pero en lo referente á época anterior, segun las doctrinas mencionadas, bastaba la posesion de más de 30 años para prescribir; de modo que los que tuvieran esa posesion al promulgarse la ley eran ya propietarios y no estuvieron obligados á cumplir lo dispuesto en el ordenamiento de que se trata.

TITULOS DE PROPIEDAD DE TERRENOS EN LA REPUBLICA MEXICANA

En virtud de la Conquista, de los Soberanos de España, la propiedad de las tierras en todos los lugares conquistados; pero como era natural, la propiedad y posesion de esas tierras, fué trasmitiéndose desde luego con sujecion á las reglas que al intento se establecieron.

La ley 1^a., tít 12 lib. 4^o. de la Recp. de Ind., ordenó: que se repartieran casas, solares, caballerías y peonías, á todos los que poblaran tierras nuevas; haciéndolos propietarios sin ninguna limitacion, siempre que en un período de 4 años, hubieran establecido su morada y labrado los terrenos.

La ley segunda del mismo título y libro, confirmando lo dispuesto en la anterior, preceptuo, que á los que variaran de residencia, se les privara de los terrenos que hubieren recibido, á salvo que estuviera cumplida la condicion de poseer y labrar las tierras que antes se les hubieran dado en otro lugar, en el indicado período de 4 años.

En general, el espíritu de toda la legislación referente al repartimiento de terrenos, manifiesta el propósito de que se asegurara el cultivo de los mismos terrenos, y con mucha razon, porque en eso se interesaba el bien público, dado el hecho de que la indolencia ó el abandono de los particulares, podia impedir que se utilizaran las tierras de un modo conveniente. Por esto sin duda, todas las mercedes se hacian con la condicion resolutoria de recobrar el Soberano la propiedad de las tierras, si no se utilizaban debidamente. Leyes 3^a., 4^a., 11^a. y 13^a. tít. 12, lib. 4^o. de la Recp. de Ind.

Con bastante claridad cuidó tambien de impedir la misma legislación, que el clero acumulara la propiedad de las tierras, y por esto, la ley 10^a. del tít. y lib. mencionados, estableció como causa de caducidad que las tierras procedentes de repartimiento, se vendieran á iglesias, monasterios ó personas eclesiásticas.

Finalmente, la legislación de que se trata, con el fin de impartir á los indios la proteccion de que eran dignos, determinó reglas bien expresas, para que se les dieran todas las tierras y aguas que necesitaran, y para que en los repartimientos no se les causara agravio. Leyes 7^a., 9^a. y 12, tít. 12 lib. 4^o. de la citada Recop. de Ind.

El transcurso del tiempo hizo que como sucede con la mayor parte de las cosas, se desatendiera el cumplimiento de la ley, y que fueran posesionándose de las tierras, sin título legítimo, los pobladores de la Nueva España. Esto dió motivo á las composiciones, que tuvieron por objeto legalizar, por decirlo así, las usurpaciones que se habian hecho y dar título á los que sin él habian poseido, mediante la entrega de cantidades, más ó ménos importantes para el tesoro del rey de España; sin que parezca exagerado afirmar, que el espíritu de la legislación referente a composiciones, tuvo por fin preferente, exigir el reconocimiento del derecho del Soberano más bien que la utilidad positiva ó el provecho pecuniario que de las composiciones debiera esperarse.

Las disposiciones legales que hemos citado al hablar de prescripcion, ponen de manifiesto, que el Gobierno español admitió clara y terminantemente como título de justa prescripcion, los justificantes de antigua posesion; y siendo así es evidente que los que tuvieron ese título, quedaran exentos de obsequiar lo dispuesto respecto de composiciones. Leyes 15, 16, 19, 20 y 21 tít. 12 de las tantas veces citada Recop. de Ind. é instrucion de 5 de Octubre de 1754.

Y es muy digno de tenerse en cuenta que todas las leyes que de esa materia se ocupan, cuidaron de ordenar, que no se admitiera composicion de las tierras que los españoles hubieran adquirido de los indios y que á estos se les dejaran con sobra

todas las que les pertenecieran, así en lo particular, como en comunidad y aun respecto de los terrenos de indios que debian componerse se previno que las comunidades de indios fueran admitidas con prelacion á las demás personas particulares, y haciéndoles toda conveniencia. Leyes 17, 18 y 19 tít. 12, lib. 4.º de la Recp. de Ind.

Tambien es de advertir al hacer mérito de las composiciones de tierras, que algunas provincias como la de Tepeaca en lo que hoy es Estado de Puebla ocurrieron como tales, y en general á componerse por todos los labradores y tierras de su comprension, contribuyendo con lo que ofrecieron y se les reguló, y prorrateándose entre sí los interesados. Hist. general de la Real hacienda, tratado de ventas y composiciones de tierras y aguas, número 49.

Lo mismo sucedió segun sabemos en lo que fué Provincia de Atlixco ó Valle de Carrión.

Por último, es digno de tenerse en consideracion que el Oidor de la Real Academia, D. Baltasar Ladron de Guevara, en un informe que dió al virrey D. Manuel de Flores el 11 de Noviembre de 1789, opinaba respecto del resultado de las composiciones, lo que expresa el parrafo que literalmente se copia en seguida.

"De esta suerte es preciso creer, que al cabo de mas de dos siglos de estarse haciendo mercedes, ventas y composiciones, y removido el mayor embarazo y retrahente que tuvieron los labradores de haber de ocurrir á *S. M. quedaron desde entonces muy pocas tierras y aguas que componer y vender, á excepto de los que se hallan en las fronteras de los indios bárbaros, expuestas siempre á sus incursiones á que se roben los ganados y quiten la vida á los sirvientes, cómo se ha experimentado en todos tiempos y en los nuestros con mucha mas sensible frecuencia; y por estas razones, y la de facilitar un pueblo se han rematado muchos sitios en tan corta cantidad, como la de 8 ó 10 pesos, y aún de 20 reales cada uno*".

CONCESIONES PARA EL DESLINDE DE BALDIOS.

Los diversos contratos hechos por la Secretaría de Fomento, autorizan para deslindar:

I. Los terrenos baldíos que se encuentren en los Estados de la República, y que no estén comprendidos en otros contratos hechos con la Secretaría de Fomento.

II. Los baldíos que se encuentren en los mismos Estados y que no se hubieren designado hasta la fecha de las respectivas concesiones, por las compañías deslindadoras, siempre que los concesionarios los designen oportunamente.

III. Los huecos que en los mismos Estados hayan dejado de designar las expresadas compañías.

IV. Las demasías que se encuentren en las propiedades de los referidos Estados.

Ademas se ha autorizado á las compañías y particulares que han contratado con el Gobierno federal, dándoles el carácter de representantes del mismo Gobierno para transigir en los casos en que, persiguiendo la ocultacion de baldíos, pudieran hacerse arreglos, previo aviso á los respectivos jueces de distrito, para que no admitan denuncias, ni de demasías, hechas por los

propietarios; y sometiendo en todo caso las transacciones, á la aprobacion de la Secretaría de Fomento.

INCONVENIENTES PRACTICOS DE LAS CONCESIONES PARA DESLINDAR BALDIOS.

De las explicaciones que quedan hechas, se deduce, que no pueden tenerse como baldíos.

I. Los terrenos por los que, conforme á las reglas respectivas, entraron sus poseedores en composiciones en la época del virreynato.

II. Los que, de conformidad con las leyes de Indias se aplicaron á indios, y de los que estos hayan dispuesto, desde el momento en que pudieron hacerlo libremente y sin ninguna taxativa.

III. Los que, aplicados á comunidades de indígenas se han repartido ó enajenado posteriormente, conforme á las leyes.

IV. Los adquiridos por prescripcion en virtud de la posesion, aun cuando haya sido sin título ni buena fé, antes del 20 de Julio 1863.

V. Los adquiridos, tambien por prescripcion, despues de la promulgacion de dicha ley, de conformidad con las condiciones establecidas en ella.

Aparte de esto, debe tenerse en cuenta que hay otra clase de bienes abandonados por decirlo así, y que sin embargo, no pertenecen á la federacion; tales son los que se denominan "vacantes y mostrencos: el nombre de "vacantes" se da á los bienes que dejan las personas que mueren, sin hacer testamento y que no tienen parientes de los que la ley llama á la sucesion legítima; y se consideran "mostrencos" los que carecen de dueño, bien por que los haya perdido por casualidad, ó porque los haya abandonado intencionalmente. Escribe. Diccionario de jurisprudencia y legislacion, palabra herencia vacante." Art. 807 del Código civil del Distrito federal.

En el estado de Puebla, los bienes vacantes están consignados á la instruccion secundaria, con arreglo al art. 1 de la ley de 11 de Octubre de 1856; y los mostrencos corresponden á la Instruccion primaria, de conformidad con lo que preceptúa el inciso 3.º art. 16 de la ley promulgada en 16 de Febrero de 1877. En los Estados, no podemos determinar la aplicacion que tienen los bienes vacantes y mostrencos; pero si puede asegurarse sin temor de incidir en equivocacion, que esos bienes pertenecen al erario de los Estados, y no al fisco federal.

Con los antecedentes que quedan explicados, fácilmente se comprende que legal y racionalmente, solo pueden considerarse en la actualidad, con la calidad de baldíos los terrenos que no están en el dominio de particulares ni pertenecen al erario de los Estados en que se encuentran.

Acerca de las demasías hay que tener en consideracion, que es muy difícil si no imposible determinarlas, no solo porque la mayor parte de los títulos, con excepcion de algunos de época muy reciente, no contienen especificada la extension superficial de los predios, sino tambien porque la posesion ha dado la propiedad de ellos.

Y es muy digno de recordarse, que tanto en lo referente á baldíos, como respecto de la demasías, en un gran número de

casos se han de encontrar propietarios que tengan adquiridas sus propiedades en virtud de ventas judiciales, hechas con todas las solemnidades de ley, las que, por consiguiente, no pueden impugnarse.

También debe tenerse en cuenta, que un gran número de fincas pertenecen á los bienes que administró el clero: que fueron enajenadas por el Gobierno federal, en cumplimiento de las leyes de desamortización y nacionalización, sin determinar los límites de cada predio, sino ántes bien haciéndose las enajenaciones de modo que los compradores adquirieran los mismos términos que las corporaciones habían poseído; y por tanto, las reclamaciones que hoy pudieran hacerse, perjudicarían, en último extremo, al fisco federal, por la obligación de responder de la evicción, en las condiciones especiales que designa la legislación de reforma.

Si á todo lo dicho se agrega el grave peligro de que se perturbe el orden público, por la resistencia de los propietarios, especialmente en las circunstancias actuales, en que reina tanto descontento por la mala situación en que están todas las clases sociales, sin dificultad se adquiere el convencimiento de que es oportuno proceder con prudencia y circunspección, á intento de evitar conflictos que pudieran llegar á ser de trascendencias muy graves.

Se ha creído que por medio del deslinde podrían llegarse á hacer arreglos beneficiosos para los propietarios, proporcionándoles en cambio de desembolsos poco ó nada onerosos, títulos de sus propiedades, así á los que carecen de ellos, como á los que los tienen viciosos é incompletos. Este concepto reconoce por fundamento la creencia errónea de que, la mayor parte de los propietarios de tierras en la República, carecen de títulos perfectos: así lo pone de manifiesto la circular que el Sr. D. Fernando Calderón, persona autorizada para deslindar baldíos en el Estado de Zacatecas, ha dirigido á los hacendados del mismo Estado y por la que, con razón, se ha difundido la alarma en todo el país, supuesto que la expresada circular, pone de manifiesto la tendencia que hay de examinar los títulos de dominio de todas las propiedades, y de exigir desembolsos más ó menos importantes, á los propietarios.

En la época del Imperio se expidió una ley que hizo obligatoria la exhibición de títulos á los propietarios, y no pudieron cumplirse sus preceptos, porque se hizo patente lo inconveniente é injusto de esa ley.

Ahora que está en vigor la Constitución federal de 5 de Febrero de 1857 ley eminentemente protectora de los derechos del hombre, no puede ni siquiera concebirse cómo ha consentido el Gobierno de la Unión en que se perturbe á los propietarios, exigiéndoles, sin causa fundada, la exhibición de los títulos de sus propiedades.

El art. 16 del pacto fundamental, dispone en términos bien claros, que "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sin orden escrita de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

Ese artículo y el 27 de la misma Constitución federal, ponen de manifiesto el esmero que tuvieron los legisladores constituyentes para precaver de todo ataque el derecho de pro-

piedad; y bajo el imperio de esa ley suprema no puede ni debe tolerarse, que se sobreponga el interés de los especuladores al derecho de los propietarios.

En otros tiempos, y cuando no había disposiciones tan expresas como las de la Constitución Federal, que por fortuna rige en la República, estaba admitido el principio de que "el fisco no tenía derecho á exigir del poseedor el título de su posesión, sino que si el fisco era actor, debía como tal actor probar su intención, y si no la probaba el demandado debía ser absuelto."

Peregrino, en su obra de "Jurefisco," libro 7^o., título 3^o., número 13 expone con claridad esa teoría en las siguientes palabras: "Nan possessor á fisco conventus, non cogitur docere titulum suæ possessio nis; sed fiscus actor tenetur ipse implere suan intentionem quia fiscus esti actor tenetur implere intentionem suan alioquin reus absolvendus est. Unde licet princeps quo ad jurisdictionalia; et quo ad domini um in genere, habeat intentionem suam fundatan ect.... attamen quo ad domini um rerum particularium, quæ per provi tos, vel per universitatem aliquam passim dentur, presumitur propossessore: ratio est, quia ex possessione de præsentí do miniun præsumitur."

Atendiendo á lo expuesto, nos parece cierto y evidente que en la actualidad no es lícito molestar á los propietarios, exigiéndoles la exhibición de los títulos de sus fincas, por más que para esto se invoquen razones de interés público.

Y no puede ni siquiera decirse, que por medio del deslinde se evitan las cuestiones de límites que con frecuencia tienen los hacendados. Esas añejas y enojosas cuestiones que perturban constantemente la paz entre los agricultores lo mismo que entre los pueblos y las haciendas, acaso podrían terminarse por medio de un deslinde, para el que se establecieran procedimientos breves y justificados, pero este bien no puede alcanzarse con las concesiones que ha estado dando el Gobierno federal, porque ni son competentes los jueces de Distrito para conocer de las controversias que se susciten entre particulares al hacerse los deslindes, ni los concesionarios están en aptitud de hacer que esos deslindes den fin á las cuestiones que hay ó puede haber, y que tienen que decidirse conforme á las reglas del derecho común.

El Gobierno Federal tiene derecho para dar títulos de las tierras baldías, y para perfeccionar los que estén con alguna irregularidad, respecto de los terrenos que tengan esa calidad; mas tratándose de los que hayan llegado á ser de dominio particular ya sería inútil el título; y aun teniéndolo, en ningún caso podría servir para dar punto á las cuestiones pendientes entre particulares, y que, como hemos dicho, están bajo el imperio del derecho común.

Es de desear que el Gobierno desista de seguir haciendo concesiones como las de que hemos hablado, y que establezca reglas claras y precisas, para que las compañías deslindadoras, sin atentar contra el derecho de los particulares, se limiten á hacer el deslinde de los terrenos que notoriamente sean baldíos, los que en realidad de verdad deben ser bien escasos en la mayor parte de los Estados de la República.

Puebla, 23 de Octubre de 1885.

Antonio Perez Marin.