

DERECHOS DE PARTICULARES SOBRE TIERRAS CEDIDAS EN EL TRATADO DE GUADALUPE

SUMARIO: I. *Introducción y límite.* II. *Régimen jurídico de la tierra.* III. *El régimen de la propiedad en el Tratado.* IV. *Enmiendas introducidas por el Senado.* V. *El protocolo.* VI. *El destino real de las reclamaciones.* VII. *Algunas consideraciones generales y jurisprudenciales.*

I

Introducción y límite

Este trabajo pretende ser una aproximación al estado, naturaleza y extensión de los derechos de mexicanos sobre tierras ubicadas en los territorios cedidos por México a los Estados Unidos, al través del Tratado de Guadalupe, del 2 de febrero de 1848. En esa virtud deberemos examinar en seguida, a grandes trazos, el régimen sobre propiedad y tenencia de la tierra existente durante la época colonial y en los primeros años del México independiente. Más adelante nos referiremos a los artículos pertinentes del Tratado de Guadalupe Hidalgo, a su inmediata interpretación al través de instrumentos y notas diplomáticos y a diversos desarrollos jurisprudenciales.

Es pertinente advertir que aun cuando en la zona norte de México, posteriormente ocupada por los Estados Unidos, tuvo vigencia el derecho colonial y actuó también el orden jurídico del México independiente, en dicha porción se estableció, merced a diversos factores propios, una estructura económica y social diversa de la que privó en el centro y en el sur del país. Florescano atribuye esta situación a elementos tales como "descubrimiento de ricas minas de plata, carácter privado de las empresas de conquista y colonización, aislamiento y baja densidad de los núcleos de población blanca, estado de guerra, ausencia de mano de obra indígena abundante, lejanía de los centros de abastecimiento del interior, etcétera".¹ A esto se debe agregar, además, por lo que toca a la etapa crítica comprendida entre la independencia mexicana y la guerra México-norteamericana, la expedición de una serie de leyes nacionales o locales sobre colonización, que abrieron las puertas de vastos territorios al ingreso de ocupantes extraños.

¹ *Colonización, ocupación del suelo y frontera en el norte de Nueva España*, en *Tierras Nuevas*, México, El Colegio de México, reimp., 1973, p. 67; v. también p. 74 en el mismo sentido.

II

Régimen jurídico de la tierra

En línea general es posible decir que durante la etapa colonial privó una doble manera de detentar la tierra; sea mediante propiedad particular, en beneficio de individuos o de agrupaciones, sea mediante régimen comunal, para el aprovechamiento de las tierras por un grupo indeterminado de sujetos pertenecientes a un mismo pueblo o a una sola comunidad.

La propiedad particular se asentó, fundamentalmente, sobre terrenos baldíos y realengos cedidos al través de las llamadas mercedes reales. Orozco define a los baldíos como:

Terrenos comprendidos en todo el territorio de la República, no enajenados legítimamente por autoridad competente, ya sea que esos terrenos tengan superficie especial, independiente de toda propiedad titulada, o que se encuentren confundidos dentro del perímetro inexacto de algún predio titulado.²

De estas grandes tierras, difícilmente mensurables, echaron mano los monarcas españoles para propiciar una urgente política de conquista, colonización y población.

Es pertinente advertir, que las tales tierras no eran dadas sin más a sus poseedores o futuros propietarios. En efecto, se exigía invariablemente la ocupación, durante cierto tiempo, y el cultivo de las propiedades. Además, la firmeza de los títulos estaba sujeta a cierta tramitación, que de tiempo en tiempo se hizo más sencilla y expedita, habida cuenta de los severos inconvenientes que causaba su complejidad original.³ De esta suerte se conformó cierto sistema de propiedad que interesa a los fines de nuestra actual investigación. Es indispensable, para ella, precisar si al través de las mercedes se creaba un verdadero derecho de propiedad, irrevocable, de calidad definitiva, o si sólo se creaban derechos dominicales precarios, que pudiesen ser revocados por el soberano según fuera su voluntad. Al respecto existe una doble opinión.

Por una parte, Orozco invoca, en favor de la dirección que supone la precariedad de los derechos de los propietarios, la ley IV del título XII del libro IV de las Leyes de Indias, que indica:

² *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, México, Imp. de El Tiempo, 1895, Tomo I, p. 1.

³ Así, en diversas y sucesivas épocas la confirmación de mercedes pudo ser hecha por el rey, por el virrey y, finalmente, por la Junta Superior de Hacienda; Cfr. Chávez Padrón, Martha, *El Derecho agrario en México*, 3ª edición, México, Ed. Porrúa, 1974, p. 189.

Si en lo ya descubierto de las Indias hubiere algunos sitios y comarcas tan buenos, que convenga fundar poblaciones, y algunas personas se aplicasen á hacer asiento y vecindad en ellos, para que con más voluntad y utilidad la puedan hacer, los virreyes y presidentes les dén en nuestro nombre tierras, solares y aguas, conforme á la disposición de la tierra, con que no sea en perjuicio de tercero, y sea por el tiempo que fuere nuestra voluntad.

De esta última expresión —“sea por el tiempo que fuere nuestra voluntad”— deduce el autor que dicha ley establece títulos solamente temporales y sujetos, en todo tiempo, al arbitrio del soberano.⁴ Sin embargo, el mismo Orozco introduce en su concepto matices diferenciales. “Creemos —advierte— que si no existe revocación expresa del título, ó declaración expresa de que caducó por el lapso del tiempo concedido, un tercero que adquirió de buena fe, del dueño de dicho título, puede fundar y alegar el derecho de prescripción contra la Hacienda pública.”⁵ En algún otro lugar afirma el mismo Orozco que pese al incumplimiento de los requisitos sobre el tiempo de ocupación o de las obligaciones de cultivo, las tierras cedidas pudieron ser materia de adquisición al través de la prescripción.⁶ Y luego recuerda, finalmente, que las tierras sujetas a cierta condición fueron adquiridas de modo definitivo al través de la Ley de 8 de julio de 1813, que derogó normas limitativas anteriores, cuyo artículo 1º manifestó lo siguiente:

Todas las dehesas, heredades y demás tierras de cualquier clase, pertenecientes á dominio particular, ya sean libres ó vinculadas, se declaran desde ahora cerradas y acotadas perpetuamente, y sus dueños ó poseedores podrán cercarlas sin perjuicio de las cañadas, abrevaderos, caminos, travesías y servidumbres: disfrutarlas libre y exclusivamente ó arrendarlas como mejor les parezca, y destinarlas á la labor ó á pasto, ó á plantío, ó al uso que más les acomode; derogándose por consiguiente cualesquiera leyes que prefijen la clase de disfrute a que deban destinarse estas fincas, pues se ha de dejar enteramente al arbitrio de sus dueños.

Una más vigorosa opinión en torno a la firmeza de los títulos y de los derechos creados en virtud de aquéllos se rige por la fundamental ley de 18 de junio de 1513. Esta indica:

Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad, y conveniencia, que deseamos: es nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías á todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares, que por el Gobernador de la nueva población les fueren

⁴ Cfr. *op. cit.*, p. 31.

⁵ *Ibidem.*

⁶ Cfr. *idem*, p. 39.

señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones, y los que fueren de más grado y merecimiento, y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios, para que cuiden de la labranza y crianza; y habiendo hecho en ellas su morada y labor, y residiendo en aquellos pueblos cuatro años, les concedemos facultad para que de allí adelante los puedan vender, y hacer de ellos á su voluntad libremente, como cosa suya propia; y asimismo conforme su calidad, el Gobernador ó quien tuviere nuestra facultad, les encomiende los indios en el repartimiento que hiciere, para que gocen de sus aprovechamientos y demoras en conformidad de las tasas y de lo que esté ordenado.⁷

En su comentario a esta ley, Mendieta y Núñez señala que las condiciones impuestas para adquirir la propiedad de las tierras mercedadas no determinan el carácter precario de los derechos sobre éstas, “sino que la naturaleza jurídica de la donación estaba sujeta a una condición suspensiva y a otras de carácter resolutivo, cumplidas las cuales, se realizaba la propiedad privada perfecta”. Esto se explica al considerar, sostiene el mismo escritor, que las cédulas expedidas durante la época colonial constituían verdaderas leyes de colonización. A mayor abundamiento, sigue diciendo, es explicable que se estableciesen condiciones para el perfeccionamiento de la propiedad en la hipótesis de tierras donadas, no así en el supuesto de venta de las tierras, que con frecuencia ocurría en la realidad.⁸

Es también interesante, por supuesto, notar cómo se manejó este sistema en la práctica. Al respecto, se coincide en afirmar que “jamás se revocaron las tierras porque no se cumpliera con la función social de las mismas, como tampoco se revocaron los repartos de hombres porque no se cumpliera con sus finalidades legales”.⁹ Así las cosas, de derecho y de hecho, la propiedad fue contemplada como algo intocable y definitivo.

⁷ V. De la Maza, Francisco F. *Código de colonización y terrenos baldíos de la República Mexicana*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1893, pp. 3-4.

⁸ Cfr., *El sistema agrario constitucional*, 4ª Ed., México, Ed. Porrúa, 1975, p. 19; Francois Chevalier dice que al través de las mercedes se “creaban sobre la tierra derechos casi definitivos”. *La formation des grands domaines au Mexique*, París, Institut d’Ethnologie, 1952, p. 66. Sobre condiciones para la adquisición de propiedad es interesante la Ley III del Título XII, Libro IV de las leyes de Indias donde se previene a los ocupantes “se obliguen de tener edificados los solares, poblada la casa, hechas y repartidas las hojas de labor y haberlas labrado, puesto de plantas, y poblado de ganados, las que fueren de pasto, dentro de tiempo limitado, repartido por sus plazos, y declarando lo que en cada uno ha de estar hecho, pena de que pierdan el repartimiento de solares y tierras, y más cierta cantidad de maravedís para la República, con obligación en pública forma y fianza llana y abonada”. La Ley XI obliga a la posesión y a plantar lindes y confines de sauces y otros árboles, “por manera que, de más de poner la tierra en buena y apacible disposición, sea parte para aprovecharse de la leña que hubiere menester, pena de que pasado el término, si no tuvieren puestas las dichas plantas, pierdan la tierra, para que se pueda proveer y dar á otro cualquiera poblador, lo cual no solamente haya lugar en las tierras, sino en los pueblos y zanjas que tuvieren y hubieren en los límites de cada ciudad ó villa”.

⁹ Chávez, *op. cit.*, p. 188.

Por lo demás, no fue desconocida la propiedad privada en favor de los indios, por más que no fuese ésta, entre ellos, la manera normal de tenencia de la tierra. "En efecto, los reyes españoles hicieron mercedes de tierras a muchos indios que les fueron adictos en la conquista o que prestaron relevantes servicios a la corona, para que la gozasen en propiedad absoluta."¹⁰

No está de más agregar, por fin, que en algún caso la adquisición misma de la propiedad estaba técnicamente sujeta a un dato limitativo. Esto ocurrió cuando las tierras baldías o realengas se adjudicaban a título de censo al quitar. Ots Capdequi opina que tal censo era el llamado reservativo, esto es, "aquél por el cual el dueño de una cosa raíz transmitió a otro, tanto el dominio directo, como el útil de la cosa, reservándose sólo la percepción de una pensión anual de frutos o en dinero que había de abonarle el censuario y que gravaba la cosa enajenada". Así:

El Estado, dueño de la tierra baldía adjudicada, transmitía al rematante, tanto el dominio directo como el útil, y se reservaba el derecho a percibir un canon o pensión anual, que gravaba sobre la misma tierra que había sido objeto de remate. La expresión *al quitar*, empleada por el legislador, sólo indicaba que el censo en cuestión era de naturaleza redimible.¹¹

Obsérvese, empero, que aún aquí el dominio de la tierra pasaba al particular, no era retenido por el Estado.

Veamos ahora lo referente a bienes tenidos en común. Ante todo, se debe hacer notar que "la mayor parte de la propiedad de los pueblos de indios quedó... como en la época precolonial".¹² Agréguese lo siguiente:

Desde los primeros tiempos del descubrimiento, conquista y colonización pusieron particular empeño los monarcas españoles... en conseguir que las nuevas ciudades, villas y lugares de las Indias estuvieran ampliamente dotadas de tierras que fueran de aprovechamiento comunal. España tenía una experiencia multiseccular de lo que era reconquistar y poblar los nuevos territorios ganados a los árabes y las lecciones de esta experiencia fueron tenidas en cuenta al articular una política de población para los nuevos territorios incorporados a la corona castellana.¹³

De todo ello resulta, pues, que muy extensos territorios estuvieron afectos a un sistema de tenencia comunal. Fue así como surgieron los sistemas de eji-

¹⁰ Mendieta y Núñez, *El problema agrario de México*, 12ª ed., México, Ed. Porrúa, 1974, p. 64.

¹¹ *Historia del Derecho español en América y del Derecho indiano*, Madrid, Aguilar, 1969, pp. 238-239.

¹² Mendieta y Núñez, *op. cit.*, p. 64.

¹³ Ots Capdequi, *op. cit.*, p. 240.

dos, dehesas, montes y pastos, bien diversos, por cierto, del régimen de propios, pues al paso que aquellos quedaron para el uso y aprovechamiento comunales, los propios pertenecieron a los cabildos como personas jurídicas.

Para establecer distinción entre las diversas propiedades de tipo colectivo, es oportuno decir que “el fundo legal era el terreno donde se asentaba la población, el casco del pueblo, con su iglesia, edificios públicos y casas de los pobladores”, al paso que “el ejido español era un solar situado a la salida del pueblo, que no se labra, ni planta, destinado al solaz de la comunidad y se conoció desde hace muchos siglos. Se creó con carácter comunal e inajenable. La dehesa en España era el lugar a donde se llevaba a pastar al ganado, institución creada también con la naturaleza señalada para el ejido”. En cuanto a montes, pastos y aguas, españoles e indígenas los disfrutaban en común. Bajo una cédula de 1533, más tarde confirmada, el monarca español sostuvo: “Nos hemos ordenado que los pastos, montes y aguas sean comunes en las Indias. . . mandamos que el uso de todos los pastos, montes y aguas de las provincias de las Indias, sea común a todos los vecinos de ellas”.¹⁴ Se tuvo siempre buen cuidado de conservar a la comunidad, en caso de repartición de tierras, las necesarias para la constitución del ejido, de la dehesa y, en general, de estas superficies de aprovechamiento comunal.¹⁵

Hubo, por cierto, constante asechanza sobre los bienes, así privados como comunales, de los indios; como la hubo, también, sobre otras tierras tenidas en comunidad. Por ello, se multiplicaron las prevenciones contra tal estado de cosas. Al respecto es muy ilustrativo recordar que ya en la ley V, título XXI, libro VII de la Recopilación de Indias el monarca previno:

Declaro por nulas e insubsistentes, como opuestas a mi Real mente, todas las enajenaciones adjudicadas a mi Real Corona, o particulares de cualquier condición que sean, y transacciones que se hubiesen hecho de aquellos baldíos que en el año de 1737 gozaban o disfrutaban de cualquier modo los pueblos; y mando que éstos sean reintegrados luego, y sin la menor dilación ni disminución, en la posesión y libre uso en que estaban de todos sus pastos y aprovechamientos en el expresado año de 1737, sin embargo de que hallen enajenados o adjudicados a la Real hacienda o a otros cualesquiera particulares en fuerza de reales gracias remuneratorias o compensativas, o con otro cualquier título, privilegio, o Real aprobación que se les haya despachado, de suerte que los pueblos queden en la misma posesión, uso y aprovechamiento en que estaban en el referido año de 1737.¹⁶

También es notable el texto de la instrucción de 23 de febrero de 1781, en la que tras exponer largamente los males a que ha conducido el abuso sobre las tierras de los indios, y con el ánimo de remediarlos:

¹⁴ Cfr. Chávez, *op. cit.*, pp. 193-194.

¹⁵ Cfr. Chávez, *idem*, p. 192.

¹⁶ Comisión Nacional Agraria, *Recopilación agraria*, México, 1924, p. 251.

Se manda: que por ningún caso, ni con pretexto alguno ejecuten ventas, préstamos, empeños, arrendamientos ni otro género de enajenación de tierras de indios, no sólo aquéllas que por de comunidades se les repartan para el laudable y piadoso destino de su habitación, beneficio y cultivo, sino también de aquéllas que han adquirido y adquieran como propias por título de herencia, donación y otras adquisiciones de sus antepasados, entendiéndose dicha prohibición aun entre los mismos indios de los unos a los otros y con especialidad a los españoles, mestizos, mulatos y cualquiera otra casta de familias residentes en pueblos de indios . . .¹⁷

Lo anterior conduce a una serie de conclusiones, que así apunta Esquivel Obregón:

1º Que el rey reconoció el derecho de propiedad o dominio directo de los indios, tal como lo tenían al tiempo del descubrimiento; 2º Que prohibía que bajo ningún pretexto se les quitara cosa alguna de lo que les pertenecía; 3º Que aun para fin importante como fundar poblaciones de españoles, se exigía que fueran en tierras vacantes, es decir, que no fueran de indios; 4º Que si aun no tomándoseles sus tierras, los indios se oponían a que la población se fundara, se procurara persuadirlos, haciéndoles saber que sus propiedades serían respetadas; y sólo si ni aún así lo consentían, se llevara adelante la población; pero sin tomar nada que les perteneciera; y 5º Que, por lo mismo, el tomar posesión de la tierra en nombre del rey no implicaba despojo de ninguna especie, y que al asegurar el rey que le correspondían el señorío y jurisdicción universal sobre las Indias, se refería al señorío del rey, es decir, al derecho de imponer tributos y ejercer la jurisdicción, así como al dominio directo sobre las tierras sin dueño, y al dominio eminente sobre todas.¹⁸

El antedicho fue el sistema que acerca de tierras halló, al consumarse, la independencia mexicana. Cabe resumirlo así: al lado de la propiedad privada sobre amplios territorios, que había llegado a ser perfecta, cumplidas o no las condiciones de ocupación y de cultivo, merced a la prescripción o a ordenamientos que declararon expresamente firmes los títulos, se había mantenido y protegido la tenencia comunal, sea de indios específicamente, sea de los pueblos en general, tenencia que iba mucho más allá del fundo legal, o del dominio sobre los propios, y que abrazaba, como hemos visto, otras zonas provistas para el beneficio de todos, a saber: los ejidos, las dehesas, las aguas, los montes, los bosques. Regularmente, estas tierras eran inalienables. Empero, existieron también provisiones para que pudieran ingresar al comercio, siempre bajo la tutela y la estricta observación del gobierno, cuya voluntad de no despojar a

¹⁷ De la Maza, *op. cit.*, p. 44.

¹⁸ *Apuntes para la historia del Derecho en México, México*, Ed. Poles, 1938, pp. 219-220.

las comunidades quedó una y otra vez de manifiesto a lo largo de un sinnúmero de normas legales.¹⁹ Por otra parte, también es aquí fuente de recta interpretación la costumbre sostenida a todo lo largo de la Colonia: aun en el caso de incumplimiento de normas sobre ocupación, cultivo y registro, el gobierno de la Colonia no pretendió jamás apoderarse de las tierras.

El panorama que hemos descrito permaneció prácticamente intacto hasta la guerra de 1847. Entre la consumación de la independencia y la época de dicho conflicto fue, en efecto, muy escasa la legislación sobre tierras baldías, lo que permite asegurar que en gran medida continuó vigente el derecho heredado de la época colonial. Así lo manifiesta Orozco cuando dice que:

Hecha y consumada la gloriosa independencia de nuestra patria, se abandonaron hasta cierto punto, en medio de nuestras fragosas tempestades políticas, los negocios de baldíos; y sólo encontramos durante muchos años disposiciones de poca trascendencia y de menor ejecución, hasta llegar al año de 1863, época en que nuestros gobiernos fijan de nuevo su ilustrada atención en los negocios de baldíos . . .²⁰

Y el mismo autor dice que “hecha nuestra emancipación política, parece que se abandonó enteramente la acción directa del gobierno para el descubrimiento y habilitación de terrenos baldíos, y que fue casi nula la acción privada para obtenerlos en propiedad”.²¹

De este cuadro de inactividad legislativa debemos rescatar, sin embargo, los ordenamientos sobre colonización, sea federales, sea locales, a los que arriba hicimos referencia. Empero, para determinar la eficacia de dichos ordenamientos, es preciso también confrontarlos con el Decreto de 25 de abril de 1835. El artículo 1º de éste declaró nulas y de ningún valor las enajenaciones hechas en virtud del Decreto de la Legislatura de Coahuila y Tejas de 14 de marzo del citado año. Asimismo, el artículo 2º manifestó:

En uso de la facultad que se reservó el Congreso General en el artículo 7º de la citada Ley de 18 de agosto de 1824, se prohíbe a los Estados limítrofes y litorales enajenar sus terrenos baldíos para colonizar en ellos, hasta que se establezcan las reglas que deben observar para hacerlo.²²

¹⁹ Así, ciudades y villas “pedían permiso al Superior Gobierno para arrendar o vender parte de las tierras de su *ejido*”. Ots Capdequi, *op. cit.*, p. 241. En cuanto a los indios, los “resguardos, o sea las tierras de un pueblo o reducción que pertenecían a su propia comunidad, eran, en principio, inalienables. Sólo por excepción y mediante expediente podía el Superior Gobierno permitir la enajenación de una parte de las tierras del resguardo, cuando los propios indios así lo solicitasen y se acreditase debidamente que, dado el número de sus habitantes, quedaban siempre a cubierto las necesidades de la comunidad”. *Idem*, p. 245.

²⁰ *Op. cit.*, p. XII.

²¹ *Idem*, p. 3.

²² Dicho artículo 7º dijo: “Antes del año de 1840 no podrá el Congreso general prohibir la entrada de extranjeros a colonizar, a no ser que circunstancias imperiosas lo obli-

Es ésta, brevemente expresada, la situación que guardaba la propiedad de tierras mexicanas en los territorios quitados a México a raíz del Tratado de Guadalupe. Si los artículos VIII, IX y X de dicho instrumento (luego suprimido este último) proclamaron su respeto por la propiedad, en los términos contemplados por la legislación imperante antes de la guerra, y si la corriente general, doctrinaria, legislativa y jurisprudencial de los Estados Unidos se orientó en el mismo sentido, fue preciso, pues, que los conflictos se dirimiesen tomando en cuenta de modo exclusivo el régimen que hasta aquí llevamos descrito.

III

El régimen de la propiedad en el Tratado

Los negociadores mexicanos que participaron en la redacción del tratado de paz tuvieron en todo tiempo instrucciones precisas para sostener los derechos sobre la tierra cedida, en favor de sus dueños o tenedores legítimos. En este sentido se produjeron, claramente, tanto las bases para la primera etapa de la negociación, aprobadas en la junta de Ministros del 24 de agosto de 1847, como las de 30 de diciembre del mismo año, que presidieron la intervención mexicana en la negociación definitiva.²³

Por lo demás, dentro de la misma línea de preocupaciones y previsiones han de citarse, a título de precedentes inmediatos e importantes, otros dos pactos internacionales suscritos por los Estados Unidos de América en hipótesis de cesión de tierra, a saber: el firmado entre aquella nación y España, el 22 de febrero de 1819, por el que pasaron a los Estados Unidos las Floridas oriental y occidental,²⁴ y el suscrito entre el mismo país americano y Francia, el 30 de abril de 1803, en cuyos términos la República francesa cedió la Louisiana.²⁵

guen a ello con respecto a los individuos de alguna Nación." V. De la Maza, *op. cit.*, pp. 192 y 280.

²³ Roa Bárcena refiere el sentido de estas instrucciones. En las primeras, propuestas por el ministro de Relaciones, se advertía que los Estados Unidos debían reconocer la legitimidad de los títulos de terrenos en Texas por concesiones anteriores a la fecha de su independencia (*Recuerdos de la Invasión Norteamericana*, 2ª Ed., México, Ed. Porrúa, 1971, Tomo II, p. 36); y en las segundas, dadas en Querétaro, se hablaba más ampliamente de la libertad de los mexicanos para enajenar sus intereses en los territorios cedidos y de la validez de las concesiones de tierras hechas por autoridades de México en esta misma zona (*idem*, Tomo III, p. 284).

²⁴ El texto del artículo 8 de este Tratado tuvo una redacción más claramente favorable a los intereses de españoles o, en general, ocupantes de las tierras cedidas, que el equivalente precepto de Guadalupe Hidalgo, porque: 1) se ratificaron y reconocieron las concesiones "del mismo modo que lo serían si S.M. hubiese continuado en el dominio de estos territorios"; y 2) se concedió plazo a los propietarios para cubrir los deberes inherentes a sus concesiones, que no hubiesen podido satisfacer; dicho plazo se contaría a partir de la fecha del Tratado.

²⁵ El artículo 3º inspiró la elaboración definitiva del IX de Guadalupe Hidalgo. Aquél

En el Tratado de Guadalupe importan a esta materia, particularmente, los artículos VIII, IX y X, cuya suerte en el proceso de examen parlamentario y ratificación fue bien diversa.

En los términos bajo los que el Tratado se suscribió, el 2 de febrero de 1848, por los comisionados mexicanos Couto, Atristain y Cuevas, y por el norteamericano Trist, el artículo VIII reconoció el derecho de los mexicanos establecidos en territorios cedidos a permanecer en ellos o a abandonarlos, así como a conservar o enajenar los bienes que poseyesen. Se consagró el respeto más amplio a la propiedad de mexicanos no establecidos en tales territorios.²⁶

El artículo IX estipuló que los mexicanos serían “mantenidos y protegidos en el goce de su libertad, de su propiedad y de los derechos civiles que hoy tienen, según las leyes mexicanas”.²⁷ Amplias garantías se otorgaron también, en el mismo artículo, a los eclesiásticos y a las comunidades religiosas:

tanto en el desempeño de las funciones de su ministerio, como en el goce de su propiedad de todo género, bien pertenezca ésta a las personas en particular, bien a las corporaciones. La dicha garantía se extenderá a todos los templos, casas y edificios dedicados al culto católico romano, así como a los bienes destinados a su mantenimiento y al de las escuelas, hospitales y demás fundaciones de caridad y beneficencia. Ninguna propiedad de esta clase se considerará que ha pasado a ser propiedad del gobierno americano o que puede éste disponer de ella, o destinarla a otros usos.

Por último, el artículo X dispuso que las concesiones de tierra hechas por el gobierno mexicano o por autoridades competentes en los territorios cedidos “serán respetadas como válidas, con la misma extensión con que lo serían si los indicados territorios permanecieran dentro de los límites de México”. El artículo X también contempló la situación de los concesionarios de tierra que no hubiesen satisfecho aún todos los requisitos conducentes a la perfección de sus concesiones, tanto en Texas como en los demás territorios cedidos por el Tratado. El artículo X pretendió permitir a estos concesionarios satisfacer los re-

indica: “Los habitantes del territorio cedido serán incorporados a la Unión de los Estados Unidos y admitidos tan pronto como sea posible, de acuerdo con los principios de la Constitución Federal, al goce de todos los derechos, ventajas e inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; y, mientras tanto, se les protegerá en el libre disfrute de su libertad, propiedad y la religión que profesen.”

²⁶ Una reciente edición oficial del Tratado, en español, figura en Senado de la República, *Tratados ratificados y convenios ejecutivos celebrados por México*. México, 1972, Tomo I, pp. 205 y ss. Es fácilmente accesible, asimismo, en Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *Algunos documentos sobre el Tratado de Guadalupe y la situación de México durante la invasión americana*, 2ª ed., México, Ed. Porrúa, 1970, pp. 115 y ss. En ambos casos se publica el Protocolo del que abajo hablaremos: en *Tratados*, pp. 22-223; y en el Archivo, en pp. 137-138.

²⁷ El subrayado es nuestro: luego, debiera acudirse a la ley mexicana para precisar la extensión de la propiedad y, por lo mismo, la amplitud en el mantenimiento y protección de su goce.

quisitos omitidos o incumplidos dentro de un nuevo plazo que se contaría a partir del canje de las ratificaciones del Tratado.²⁸ Para apoyar esta última prevención, que habría de beneficiar, sin duda, a un buen número de mexicanos, el gobierno de nuestro país “declara que no se ha hecho ninguna concesión de tierras en Texas desde el día 2 de marzo de 1836, y que tampoco se ha hecho ninguna en los otros territorios mencionados después del 13 de mayo de 1846”. Hasta aquí, en síntesis, el texto del instrumento suscrito el 2 de febrero. Veamos ahora los cambios en el curso de los trabajos parlamentarios en Estados Unidos.

IV

Enmiendas introducidas por el Senado

El Senado de los Estados Unidos introdujo en el Tratado sendas modificaciones el 10 de marzo de 1848. Al respecto, nos interesa hacer notar que el artículo VIII mantuvo sus términos, que el X fue suprimido y que el IX resultó modificado de manera importante. De este último desaparecieron las normas atinentes a los eclesiásticos, a las comunidades religiosas y a las relaciones y comunicaciones entre los católicos y la iglesia de su confesión. El texto final de ese artículo quedó como sigue:

Los mexicanos que en los territorios antedichos (los cedidos) no conserven el carácter de ciudadanos de la República Mexicana, según lo estipulado en el artículo precedente, serán incorporados en la Unión de los Estados Unidos y se admitirán en tiempo oportuno (a juicio del Congreso de los Estados Unidos), al goce de todos los derechos de ciudadanos de los Estados Unidos, conforme a los principios de la Constitución, y entre tanto serán mantenidos y protegidos en el goce de su libertad y propiedad y asegurados en el libre ejercicio de su religión sin restricción alguna.

¿Cómo y por qué se llegó a estas enmiendas? El propio presidente de los Estados Unidos solicitó al Senado, en su mensaje de presentación del Tratado, el rechazo del artículo X. A este respecto hubo unanimidad del Senado en favor de la pretensión presidencial. Y por lo que toca al artículo IX, modificado en la forma que arriba quedó dicha, la redacción final fue aprobada por el voto de cuarenta y cuatro senadores en favor y cinco en contra.²⁹

Existe una versión socorrida de las razones que el Senado tuvo para alterar el Tratado: ella es la nota explicativa enviada por el secretario de Estado Buchanan, el 18 de marzo de 1848, al ministro de Relaciones Exteriores de Méxi-

²⁸ Como se hizo en el Tratado con España. Cfr. nota 2 *supra*.

²⁹ Cfr. Miller, *Treaties and other international acts*, Washington, U. S. Government Printing Office, 1931, volume v, p. 251.

co.³⁰ En definitiva, ésta habría de ser la única explicación que los Estados Unidos admitirían en torno al Tratado, por encima de la que pudo y debió constituir el Protocolo al que abajo haremos referencia. En esta nota, Buchanan afirma que el Senado no modificó ninguno de los puntos fundamentales del Tratado. En torno al artículo IX, enmendado, dijo que su redacción es similar a la que satisfactoriamente ha servido y funcionado en los convenios semejantes concluidos con Francia y con España.³¹ Y al examinar el artículo X, suprimido, manifestó que es inimaginable cómo pudo ser incorporado en el instrumento original semejante precepto, que de haber permanecido hubiese sido rechazado por los órganos jurisdiccionales, puesto que —continúa diciendo— “no existe en este país poder humano que pueda privar a un individuo de su propiedad sin su consentimiento y transferirla a otro”, consecuencia que, a su entender, hubiese traído consigo la aplicación del multicitado artículo X, en perjuicio de los tenedores de tierra texanos.³² Si algunos mexicanos poseen títulos válidos sobre tierras de Texas, advirtió Buchanan, pueden plantear ante los tribunales las reclamaciones pertinentes; pero si no han cumplido con las condiciones fijadas en el acto que ampara el otorgamiento, está más allá de la potestad del gobierno americano otorgar a tales títulos valor frente al Estado de Texas o ante un nuevo propietario particular.³³ El Tratado, concluye Buchanan, no abuelve a los títulos de los defectos que tengan ni puede perjudicar a “honestos compradores y propietarios de la tierra”.³⁴

V

El protocolo

Nuestro país sostuvo siempre que la interpretación fidedigna del Tratado debía hallarse en el Protocolo de las conferencias celebradas entre los comisionados Clifford y Sevier, de los Estados Unidos, y Luis de la Rosa, de México. Este Protocolo ostenta fecha de 26 de mayo de 1848. Acerca del papel explícito de las aclaraciones hechas por los comisionados americanos, de las potestades de éstos y del entendimiento en que, sobre todo ello, quedó el gobierno mexicano,

³⁰ El texto aparece en Miller, *idem*, pp. 253-257.

³¹ *Idem*, p. 255.

³² *Idem*, pp. 255-256.

³³ Si el alegato de Buchanan fuese certero, hubiera invalidado el artículo 8 del Tratado con España, que también habló de un plazo para la regularización de títulos. No se trataba, sin embargo, de forzar por obra del Tratado un sistema de propiedad que desplazara al establecido a la luz del derecho civil aplicable, sino justamente de permitir la operación plena del régimen patrimonial común —el aplicable: el mexicano—, mediante la satisfacción de requisitos y condiciones omitidos, las más de las veces por razón de fuerza mayor: ni más ni menos que en el invocado ejemplo del Tratado con España.

³⁴ Cfr. Miller, *op. cit.*, p. 256.

basta con tener en cuenta el texto mismo del Protocolo que firmaron, admitiéndolo, los representantes de ambos países. En efecto, se dice que éstos “han acordado consignar en el presente Protocolo las siguientes explicaciones que los expresados excelentísimos señores comisionados han dado en nombre de su Gobierno y desempeñando la Comisión que éste les confirió cerca del de la República Mexicana”; y también se asienta, en la parte final del documento: “Y habiendo aceptado estas explicaciones el Ministro de Relaciones de la República Mexicana, declara en nombre de su gobierno, que bajo los conceptos que ellas importan, va a proceder el mismo Gobierno a ratificar el Tratado de Guadalupe, según ha sido modificado por el Senado y Gobierno de los Estados Unidos.”⁸⁵

El Protocolo advirtió que al ser sustituido el artículo IX del Tratado por el III del Convenio sobre Louisiana no (se):

ha pretendido disminuir en nada lo que estaba pactado por el artículo IX en favor de los habitantes de los territorios cedidos por México. Entiende que todo ésto está contenido en el artículo III del Tratado de Louisiana. En consecuencia, todos los goces y garantías que en el orden civil, en el político y religioso tendrían los dichos habitantes de los territorios cedidos si hubiese subsistido el artículo IX del Tratado, esos mismos, sin diferencia alguna, tendrán bajo el artículo que se ha sustituido.

Y por lo que atañe a la supresión del artículo X quedó claro que el gobierno americano “no ha intentado, de ninguna manera, anular las concesiones de tierras hechas por México en los territorios cedidos. Esas concesiones, aun suprimiendo el artículo del Tratado, conservan el valor legal que tengan, y los concesionarios pueden hacer valer sus títulos legítimos ante los tribunales americanos” —sigue diciendo—. “Conforme a la ley de los Estados Unidos, son títulos legítimos en favor de toda propiedad mueble o raíz, existente en los territorios cedidos, los mismos que hayan sido títulos legítimos bajo la ley mexicana hasta el día 13 de mayo de 1846 en California y en Nuevo México, y hasta el 2 de marzo de 1836 en Texas.” Es evidente, pues, que bajo esta interpretación suscrita por los comisionados americanos, las enmiendas introducidas en el Senado no buscaron, en modo alguno, reducir derechos ni desconocer justos títulos. Si no era, pues, injusta la intención contenida en el Tratado, ni tampoco lo fue la del Senado americano que lo reformó, y si en todo caso se pensaba siempre en proteger, del modo más puntual y estricto, los derechos de legíti-

⁸⁵ Nótese, pues, que a la fecha del Protocolo aún no se perfeccionaba la admisión mexicana del Tratado de Guadalupe, que a la luz del derecho nuestro no existía, evidentemente, antes de la ratificación por parte del Ejecutivo. Esta se produjo el 30 de mayo, sin duda determinada, como claramente se dijo en el Protocolo, por este mismo instrumento. El gobierno de Estados Unidos estuvo al tanto de este hecho y anuente, al través de sus comisionados Clifford y Sevier. De otro modo no se explicarían la actuación de éstos.

mos propietarios, difícilmente cabe luego comprender la hostilidad y el rechazo de que fue objeto el Protocolo.

A este respecto se libró una larga batalla diplomática entre México y los Estados Unidos, sin resultados concretos ni felices. En una nota de Buchanan a De la Rosa, de 15 de febrero de 1849, dijo aquél que había sido siempre determinación del presidente de los Estados Unidos ejecutar cada porción del Tratado con la más estricta buena fe; y ciertamente ninguna parte de aquél está menos sujeta a cavilaciones o a dudas que los tres puntos explicados por los comisionados en el Protocolo, sostuvo explícitamente el secretario de Estado. En todo caso, si surgiesen casos concretos de violación, se escucharían las instancias diplomáticas de México para otorgarles pronta y satisfactoria respuesta.³⁶

La tesis corriente en los Estados Unidos se orienta en el sentido de suponer que el Protocolo carece de valor. Al respecto, se dice que en el mensaje presidencial al Congreso Americano, de 6 de julio de 1848, se indicó que la aprobación del Tratado por parte del Congreso de México ocurrió antes de que se celebraran las conferencias que condujeron al Protocolo y que las únicas explicaciones de las reformas senatoriales que pudo tener a la vista el Congreso mexicano fueron las contenidas en la nota de Buchanan a la que líneas atrás aludimos. El Protocolo —se añade— no tuvo ningún efecto para modificar el Tratado, puesto que los comisionados americanos no lo consideraron como parte de éste ni como instrumento modificativo del mismo. Por ello, concluía así aquel mensaje presidencial: “Dentro de este entendimiento del Protocolo en su conjunto, y considerando que las explicaciones que contiene son acordes al Tratado, no creo necesario tomar ninguna medida sobre este particular.”³⁷ Ahora bien, más allá de la impugnación formal del Protocolo, salta aquí su esencial congruencia con el Tratado y, por ende, queda de manifiesto, incluso ante los ojos del más alto funcionario americano, el valor, al menos moral, de este documento interpretativo.

En lo que toca a México, De la Rosa explica a Buchanan, en nota de 24 de febrero de 1849, que aquí el Protocolo fue presentado por el Presidente de cada Cámara legislativa al respectivo cuerpo colegiado y no fue objetado, lo cual, conforme a las prácticas congresionales mexicanas, significó la aprobación del Protocolo. Este —expuso De la Rosa— no sólo fue aprobado por el Congreso de la República, sino que lo fue con satisfacción, y desde luego, antes de que se ratificase el Tratado de Guadalupe. Nadie tiene dudas a este respecto en México hoy día, terminó diciendo De la Rosa.³⁸

La posición norteamericana se endureció con el tiempo. Si el gobierno de Polk pudo alguna vez admitir que el Protocolo constituyó una idónea interpre-

³⁶ Cfr. Miller, *op. cit.*, p. 384.

³⁷ *Idem*, p. 383.

³⁸ *Idem*, p. 385.

tación del Tratado, el de su sucesor Taylor negó incluso esta posibilidad.³⁹ En una nota de Lacunza a Clifford, apuntó aquél que aun en la hipótesis de no considerar al Protocolo como adición o modificación al Tratado, el gobierno mexicano estima, y le satisface ver que lo mismo cree el Ministro de los Estados Unidos, que dicho Protocolo es una correcta y verdadera explicación del Tratado. En su respuesta, Clifford sostiene que si bien el Protocolo no constituye una adición al Tratado ni lo modifica o cambia, puede ser “visto como una correcta interpretación del Tratado”.⁴⁰ Este planteamiento de Clifford, quien, por lo demás, estaba perfectamente al tanto, como es obvio, de los motivos, sentido y alcance del Tratado, del Protocolo y de las negociaciones e intercambios en torno a ambos, provocó una inmediata y violenta reacción por parte del Departamento de Estado. En efecto, el 29 de julio fue desautorizado Clifford y se le ordenó regresar a los Estados Unidos y dejar la legación en manos de un encargado de negocios. La desautorización fue puntualmente comunicada por Clifford a Lacunza el 3 de septiembre, y Lacunza contestó en nota del día siguiente.⁴¹ Este fue el último intercambio de notas entre ambos gobiernos con motivo del Protocolo.

En conclusión, México y Estados Unidos mantuvieron sus respectivas posiciones: siempre clara y única la de nuestro país, cambiante la de los Estados Unidos de documento en documento y de funcionario en funcionario, como hecha a la medida de nuevas y más agudas pretensiones o de mudables circunstancias. En su nota, Lacunza advirtió que aun admitiendo que el Tratado no sufrió modificación a manos del Protocolo, México continúa considerando que éste constituye una verdadera interpretación de aquél y que los tribunales, actuando conforme a la razón y a las reglas de interpretación conocidas por la filosofía y por el derecho internacional no podrían interpretar el Tratado de manera distinta de como se hace en el Protocolo. En su nota final Clifford dejó dicho que el gobierno mexicano nunca pretendió que el Protocolo convalidase concesiones de tierras hechas en Texas y amparadas por títulos incompletos. Lacunza le hizo ver enfáticamente —y así lo asentó Clifford— que no era tal la intención del gobierno mexicano.⁴²

Los puntos de vista finales del gobierno de los Estados Unidos sobre el tema que ahora nos ocupa fueron expresados en la amplia nota dirigida el 18 de septiembre de 1849 por el secretario de Estado Clayton al señor Letcher, nuevo Ministro de ese país en México. Dijo el secretario de Estado que la enmienda al artículo IX protege tanto al gobierno americano como a los Estados que se formarían en los territorios cedidos contra la aceptación de leyes vigentes al

³⁹ Miller señala abiertamente la oscilación: “la posición asumida por la administración Taylor hacia el Protocolo no fue del todo acorde con la de la administración Polk”. *Idem*, p. 390.

⁴⁰ Cfr. Miller, *idem*, p. 397.

⁴¹ *Idem*, pp. 397-398.

⁴² *Ibidem*.

tiempo de la cesión, que resultasen “repugnantes” a los ojos de “aquellos habitantes que pronto constituirían la gran mayoría de la población”. Como ejemplo de un caso que suscitara tal repugnancia, citó Clayton la posible pretensión de que subsistiese el sistema de peonaje. Afirmó igualmente que la supresión del artículo X tuvo por objeto impedir que se quisiera la convalidación de la propiedad en el Estado de Texas y en otros territorios, en muy vastas extensiones, no obstante haber quedado insatisfechas las condiciones inherentes al otorgamiento de la tierra. La supresión del artículo X no pretende anular concesiones de tierra en las extensiones cedidas, pero tampoco busca confirmarlas. La opinión de Clayton, exponiendo la del gobierno americano, es muy elocuente: el Protocolo “debe ser visto solamente como un instrumento que contiene las opiniones de los comisionados de los Estados Unidos acerca de las enmiendas del Senado. . .”.⁴³ Existe, por cierto, una gran distancia —y volvemos ahora a lo dicho en las primeras líneas de este apartado— entre las afirmaciones finales del Departamento de Estado y la letra y el espíritu del Protocolo: quienes redactaron y suscribieron éste, en nombre y con poder de sus respectivos gobiernos, jamás entendieron que se estuviese dando cima, simplemente, a un papel sin efecto ni valor, en el que se encerraban, todo lo más, pareceres personales y por lo mismo intrascendentes de los individuos particulares que lo firmaban.

VI

El destino real de las reclamaciones

El ejercicio de los derechos de propiedad y de tenencia de las tierras cedidas puede ser contemplado desde una doble perspectiva: la suerte que corrieron los propietarios, de hecho, bajo la presión moral e inclusive material de autoridades y de particulares estadounidenses, por una parte, y el tratamiento jurídico que se dio a estos derechos, especialmente en los planos administrativo y judicial, por la otra. En ambos casos se ha de tener presente que la norma general sobre la materia, querida por los redactores del Tratado de Guadalupe, expresada con claridad e interpretada, de manera más o menos precisa, en los instrumentos diplomáticos y en el Protocolo, fue el estricto respeto a estos derechos de propiedad, bajo el principio de que si la cesión de tierras sustituye a un soberano por otro, no altera en lo absoluto los derechos de los particulares, que han de ser entendidos, considerados y protegidos justamente en los mismos términos en que lo eran bajo la soberanía precedente.

⁴³ Cfr. la nota en Miller, *idem*, pp. 400 y ss. Cfr. *idem*, p. 386; Cfr. John Bassett Moore, *A Digest of International Law*, Washington, Government Printing Office, 1906, vol. V, p. 206.

En marzo de 1851, el Congreso de los Estados Unidos expidió una ley bajo cuyo amparo se creó una junta de comisionados, a cargo de la revisión y decisión sobre la validez de los títulos de propiedad en los territorios cedidos. De esta suerte se estructuró, además, un sistema de impugnaciones ante la Corte de Distrito y, en último análisis, ante la Suprema Corte de Justicia.⁴⁴

El mero establecimiento de un órgano especial semejante riñe con el sistema ordinario y crea, de hecho y de derecho, un régimen de excepción. Hubiera sido pertinente, en efecto, que los problemas en torno a esta materia se ventilaran ante los tribunales constituidos previamente, ordinarios —pues en esencia venían al caso temas de derecho común—, siempre por vía de excepción, esto es, de defensa judicial al ser atacados los títulos en casos concretos, y no por vía de acción, reclamando una legitimidad no cuestionada específicamente en el plano procesal, pero sí puesta en entredicho, con flagrante desconocimiento, además, del principio de igualdad frente a la ley, en una suerte de general prejuicio legislativo y social.

Hubo opositores a la ley en los mismos Estados Unidos. El Senador Benton estimó que el sistema creado por aquélla contrariaba las normas del Tratado y que el largo juicio que se creaba para el esclarecimiento y la convalidación de los títulos equivalía a una confiscación.⁴⁵ Se ha de notar que este sistema hizo que todos los propietarios fueran:

considerados como poseedores de mala fe hasta que probaran que eran dueños legítimos, arma utilizada muchas veces por los Estados Unidos en sus relaciones con México, cuando que el principio general de derecho es el opuesto; la carga de la prueba se dejó al propietario, no a quien atacara su título, así fuera el impugnador un particular o el Estado, principio igualmente contrario a los fundamentos del Derecho...⁴⁶

El encubierto despojo se hizo aún más fácil en virtud de que las tierras amparadas por títulos cuya validez no sostuviese la Comisión y aquéllas cuya legítima propiedad no se reclamase y acreditase, mediante la presentación de títulos, en el curso de dos años, pasaron a ser del dominio público.⁴⁷ Por lo demás, hubo títulos que no satisfacían todos los requisitos exigidos para la firmeza en el otorgamiento de tierras, sea por omisión de las autoridades, sea por culpa de los colonos, sea —muy frecuentemente— por razón de fuerza mayor; pero es preciso subrayar que la costumbre constante bajo la soberanía mexicana consideraba válidos los títulos firmados por el Gobernador y debidamente

⁴⁴ Cfr. Luis G. Zorrilla, *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos*, 1ª ed., México, Ed. Porrúa, 1965, Tomo I, p. 265.

⁴⁵ *Idem*, p. 265.

⁴⁶ *Idem*, pp. 266-267.

⁴⁷ *Idem*, p. 265-266.

archivados, cuando el concesionario entrara en pacífica posesión de su propiedad.⁴⁸

La tercera parte de los casos presentados en los primeros diez años de revisión de títulos en California se resolvió en sentido adverso a los propietarios. Si esto ocurrió en el supuesto de residentes en las tierras cedidas, peor aún fue la situación de los propietarios ausentes, no obstante la declaración que en su favor contuvo el artículo VIII del Tratado.⁴⁹

Por lo demás, las crónicas están colmadas de relatos sobre agresiones de todo género en perjuicio de mexicanos. Muchos de éstos, dice Zorilla, llegaron por buque a puertos del Pacífico durante varios años, refiriendo los abusos, despojos y persecuciones de que habían sido objeto por obra de particulares y autoridades norteamericanas, especialmente en los lugares en donde se había descubierto oro. "Ahí se les expulsaba de su domicilio, despojándolos, y se les amenazaba de muerte si se atrevían a regresar, obligándolos a emigrar." No fueron escasas las veces en que las autoridades americanas se limitaron a observar la presión ejercida en contra de los mexicanos o aun intervinieron para que éstos huyeran, abandonando sus tierras.⁵⁰

En lo que toca a las tierras comunales de los pueblos, se ha indicado que éstas fueron generalmente respetadas por la Comisión en virtud de haber quedado en provecho de pueblos americanos y sujetas al manejo de autoridades también norteamericanas.⁵¹ Por lo demás, se ha hecho notar el desacierto en la decisión jurisdiccional que declaraba fraudulentas las enajenaciones de las tierras de las misiones, en cuanto lejos de restituirlas, para reparar el fraude, a las víctimas de ese delito, se disponía que pasaran a ser tierras del dominio público, con lo que se consumaba el despojo de propiedades a mexicanos para luego adjudicarlas a anglosajones.

México y los Estados Unidos han constituido Comisiones de Reclamaciones para resolver las que han surgido, en diversas materias, por parte de nacionales de ambos países. Actuaron tales comisiones en 1839, 1843, 1868 y 1923. En la Convención de Reclamaciones de 19 de noviembre de 1941, que puso término a los trabajos de la Comisión de 1923, se advirtió que ambas potencias:

en virtud de las estipulaciones de esta Convención, recíprocamente cancelan, se desisten y declaran satisfechas todas las reclamaciones, de cualquier naturaleza, de los nacionales de cada país contra el Gobierno del otro, que se hayan originado antes de la fecha de la firma de la presente Convención, ya sea que hayan sido o no hayan sido registradas, formuladas o presentadas, formal o informalmente, a cualquiera de los dos Gobiernos.⁵³

⁴⁸ *Idem*, p. 264.

⁴⁹ *Idem*, p. 268.

⁵⁰ *Idem*, pp. 260-261.

⁵¹ *Idem*, pp. 269-270.

⁵² *Idem*, p. 269.

⁵³ FUENTE: Secretaría de Relaciones Exteriores (nota): *Reclamaciones de mexicanos*

Ahora bien, el gobierno de México ha entendido que, al amparo del Tratado de Guadalupe Hidalgo y conforme a los principios generales de Derecho internacional, sólo puede reclamar en virtud de violaciones al Tratado cuando los agraviados sean mexicanos, no así cuando sean o hayan llegado a ser nacionales de los Estados Unidos de América.

VII

Algunas consideraciones generales y jurisprudenciales

Es preciso reiterar que el Tratado y sus interpretaciones, así las comúnmente admitidas como las impugnadas, en la medida en que quedaron reconocidas y vivas, sostuvieron siempre la plena garantía al derecho de propiedad. Buchanan mismo admitió que esa garantía “bajo nuestra forma de gobierno, no emana de las estipulaciones del Tratado, sino de la naturaleza misma y del carácter de nuestras instituciones”.⁵⁴ Algo semejante se aceptó en diversas sentencias sobre propiedad en Nuevo México y en California, determinando que los derechos inherentes a aquélla, adquiridos bajo las leyes española y mexicana, estaban “consagrados por la Ley de las Naciones”.⁵⁵ Es corriente la admisión, hecha muchas veces por la vía judicial, de que se deben respetar los derechos de propiedad privada en territorios cedidos o conquistados. Aquí la máxima es que la propiedad se halla amparada no sólo por el Tratado correspondiente, sino también por un principio general de derecho internacional que establece que la cesión de territorio afecta a la soberanía y a la jurisdicción, inclusive al dominio público, pero no a la propiedad privada. Al respecto es clara la determinación en el caso *Ely's Adm. contra Estados Unidos*, de 1898, cuando se reiteró el reconocimiento a títulos y derechos que México hubiese tenido como válidos:

Conforme a las reglas del Derecho internacional y a los términos de los tratados de cesión —se dijo—, el cambio de soberanía no debe afectar los derechos y los títulos; lo que fue bueno antes debe ser bueno después; lo que la ley protegería antes debe ser protegido (o aplicado o ejecutado) después de la cesión.⁵⁶

En el planteamiento de una cuestión suscitada entre Estados Unidos y Chile, el secretario de Estado Bayard dijo en nota de 20 de marzo de 1886, dirigida al señor Roberts, que se niega:

o mexicano-americanos por violaciones a los artículos del Tratado de Guadalupe Hidalgo que garantizaban las propiedades de los mexicanos.

⁵⁴ Miller, *op. cit.*, p. 256.

⁵⁵ Cfr. Moore, *A Digest of International Law*, vol. I, p. 421.

⁵⁶ *Idem*, p. 420.

el derecho de cualquier gobierno a declarar nulos los títulos legalmente concedidos por su predecesor en virtud de que no hubiesen podido ser legalmente expedidos si su propio Derecho hubiese regido al tiempo del otorgamiento. Esta pretensión choca con el principio de la continuidad histórica municipal de los gobiernos que se encuentra en la base del Derecho internacional.⁵⁷

He aquí determinada, pues, la amplísima garantía que ha de concederse a los derechos inherentes a la propiedad reconocidos por la soberanía anterior.

También se debe considerar en dilatada acepción el concepto mismo de propiedad. Efectivamente, en el caso *United States v. Souldard*, resuelto en 1830 en vista del Tratado de Louisiana, se estimó que:

El término propiedad aplicado a las tierras, comprende toda especie de título iniciado o completo. Se entiende que abarca los derechos que yacen en el contrato; tanto los pendientes de ejecución como los ejecutados. En este respecto, no se ha modificado la relación entre los habitantes y su gobierno. El nuevo gobierno asume la posición del anterior.⁵⁸

En el caso *Barker v. Harvey*, de 1901, se sostuvo el derecho de los Estados Unidos a prescribir medios razonables para determinar la validez de títulos sobre territorio cedido y para requerir la presentación de solicitudes de reconocimiento, así como para considerar abandonadas las reclamaciones que no se hubiesen formulado.⁵⁹ Si se admite que en base de esta decisión se halla la idea de “medidas razonables”, difícilmente podrá considerarse como tales a las que excedan de las comúnmente admitidas, por ley y por costumbre, bajo el gobierno anterior; ni serán razonables, tampoco, las que impliquen inversión en la carga de la prueba, gastos excesivos, trámites prolijos y otras condiciones que conduzcan, en algún momento, al abandono del trámite o de la propiedad misma.

En el caso *Baldwin v. Goldfrank* se determinó que la Ley de Texas de 8 de febrero de 1850, que dispuso la investigación mediante comisionados, “no viola el artículo VIII del Tratado de Guadalupe, por cuanto no establece diferencias entre ciudadanos de los Estados Unidos y ciudadanos de México, ya que dicho Tratado simplemente asegura a los mexicanos la misma protección a sus derechos de propiedad que se otorga a ciudadanos de los Estados Unidos”.⁶⁰ Ciertamente, bajo la capa de la igualdad formal se oculta un sistema que con toda seguridad conduce a una evidente desigualdad real. El sistema mismo de la convalidación por comisionado, mediante acción de los reclamantes, merece ser severamente cuestionado.

⁵⁷ *Idem*, p. 422.

⁵⁸ *Idem*, p. 415.

⁵⁹ *Idem*, pp. 420-421.

⁶⁰ *Idem*, vol. V, p. 785.

Por lo que toca a derechos comunales, en *Townsend v. Greeley* se resolvió que el Tratado de Guadalupe no privó al pueblo existente en la ciudad de San Francisco de ningún derecho de propiedad ni alteró la naturaleza de los intereses sobre cualesquiera tierras que hubiese tenido bajo el gobierno anterior, dado que ese instrumento no estableció distinción, para los efectos de la protección que confirió, entre la propiedad de los individuos y la de los pueblos (Townns) bajo el gobierno mexicano,⁶¹ decisión de la que claramente se desprende la necesidad de reconocer los derechos existentes, independientemente de su titularidad, en los mismos términos en que lo hacía el orden jurídico anterior.

Moore indica que los derechos de las municipalidades no fueron destruidos y que su propiedad fue protegida por el artículo VIII del Tratado de cesión en el caso de los territorios dados por España a los Estados Unidos.⁶² En *United States contra Cervantes*, relativo a la cesión de tierras al pueblo y a los naturales de Tumacácori, se declaró que aquéllas no debían ser alienadas, sino entenderse que pertenecían “a la República y a la comunidad de naturales solamente, para uso de éstos”; lo que estaba de acuerdo con la regla general de que los misioneros y los indios sólo adquirirían el usufructo o la ocupación, según la voluntad de los soberanos,⁶³ cosa que refuerza la norma de proteger los derechos sobre tierras, según su naturaleza y titularidad al amparo del régimen existente bajo la soberanía anterior.

El hecho de que México hubiese declarado que no se habían hecho concesiones de tierra por gobernantes de este país en California después del 13 de mayo de 1846, no debe afectar las concesiones realmente realizadas después de esa fecha por dichos gobernantes, cuya autoridad y jurisdicción continuaron. Así se resolvió en *United States v. Yorba*.⁶⁴

Sergio GARCÍA RAMÍREZ

del Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Universidad Nacional Autónoma de México

⁶¹ *Idem*, vol. I, p. 417.

⁶² Cita a Magoon, en *idem*, p. 327.

⁶³ *Idem*, p. 420.

⁶⁴ *Idem*, p. 417.