

DERECHO MINERO: VALLARTA, IDEOLOGO DEL DESARROLLO ECONOMICO.

En el amparo que solicitó el abogado de Guanajuato, Joaquín Chico -en representación de Juan Sotres- contra actos de la Diputación de Minería de ese estado, Vallarta tuvo oportunidad de exponer, en junio de 1880, sus ideas jurídico-económicas. El Pleno de la Corte fue convertido en foro de una ideología que serviría para impulsar el desarrollo económico de México, dando seguridad a la propiedad sobre las minas. La explotación minera debía ser estimulada y se consideró una propiedad privada sujeta al interés público. Cosío Villegas estima que Vallarta se convirtió en ideólogo del porfirismo y este voto puede ser considerado como parte de las ideas que predominaron a fines del siglo XIX.

En 1880 hubo seis candidatos a la presidencia, "signo de que había libertad electoral: Manuel María de Zamacona, Ignacio Luis Vallarta, Justo Benítez, Trinidad García de la Cadena, Ignacio Mejía y Manuel González".¹ Este último tenía antecedentes desfavorables por haber militado en las filas conservadoras; pero a él se debió la victoria de Tecoacy de todo el porfirismo tuxtepecano. Desde luego, era muy inferior en talento, cultura y experiencia política a Vallarta y Zamacona. También estaba González por debajo de la experiencia de Ignacio Mejía y de Justo Benítez. Sólo era superior a García de la Cadena.²

Vallarta fue víctima de "la susceptibilidad política, verdaderamente patológica, de Porfirio Díaz, pues renuncia a labrarse una figura política propia y capaz de sustituir a Porfirio; en rigor, se anticipa a evitar cualquier fricción con él". De esta suerte, la candidatura de Vallarta fracasó, no obstante que "puede admitirse la posibilidad de que Manuel González haya sido el último presidente de la historia moderna de México (1867-1911) realmente electo (aun cuando no con la mayoría que le atribuyen los recuentos oficiales), a pesar de que el indudable apoyo que recibió de Porfirio Díaz y sin el cual difícilmente hubiera triunfado, lo haga aparecer como impuesto".³

¹ Krauze, Enrique, Compilador *Daniel Cosío Villegas. El historiador liberal*, México, Fondo de cultura económica. 1984, Artículo titulado "Elección libre o fraudulenta", p. 113.

² Krauze, Enrique, *Op. Cit.*, p. 113.

³ *Ibid.*, p. 115. Sesión de 24 de septiembre de 1880 de la Cámara de Diputados. Resultado de las elecciones para Presidente de la República:

Manuel González: 11,528 votos de electores.

Jesús Benítez : 1,368 " " "

Trinidad García

de la Cadena : 1,075 " " "

Ignacio Mejía : 529 " " "

Ignacio L.

Vallarta : 165 " " "

Manuel Ma. de

Zamacona : 76 " " "

Ver, Cosío Villegas, Daniel, *Historia Moderna de México. El porfirismo. Vida política interior*, parte 1a., México, Hermes, 1970, p. 570.

El estudio de Vallarta sobre el derecho minero lo hace unos días antes de las elecciones de 8 de julio de 1880. Su voto en dicho amparo le sirvió como programa económico y jurídico sobre la necesidad de impulsar los ferrocarriles, el telégrafo, la minería y la industria mexicana, así como el comercio.

La industria minera...no es un negocio de interés privado, sino un asunto que afecta de un modo positivo al bien público...la utilidad pública debe buscarse... en la explotación de la inmensa riqueza mineral que México posee; en la conveniencia nacional de que se descubran y trabajen las incontables vetas que cubren nuestro suelo; en la protección que merece y necesita la arriesgada y azarosa industria minera, removiendo los obstáculos que a su desarrollo se oponen; en el interés que el país entero tiene en la prosperidad de esa industria, la más importante de las de la República en sentir de muchos, puesto que esa prosperidad determina poderosísimamente la del comercio, la de la agricultura, etc.; puesto que ella aumenta la riqueza pública estimulando la producción, aumentando el consumo, dando ocupación y actividad al capital, trabajo a los brazos...Bajo este punto de vista consideró el monarca español a la industria minera mexicana y por esto declaró que la explotación de las minas es una obra de utilidad pública que justifica la expropiación.⁴

Hizo Vallarta comparaciones entre la industria minera y otras actividades económicas.

Estamos en la era de los ferrocarriles y se tendría como una blasfemia contra la civilización, contra la ciencia, el dudar siquiera que ellos sean obra de utilidad pública. Es, por tanto, un dogma de nuestro siglo, que el derecho de propiedad privada debe ceder ante el interés social de una vía férrea... Para favorecer la causa del comercio se hacen expropiaciones hasta para construir caminos vecinales...⁵

Después compara el derecho de propiedad sobre las minas con la propiedad literaria, con la de las invenciones, con la de los ferrocarriles, pues son propiedades sujetas al bienestar social que se pueden perder o caducar bajo ciertas condiciones. También son derechos de propiedad privada con más limitaciones que otras debido a su interés público.

Vallarta hace un minucioso estudio comparado del derecho minero en los Estados Unidos, Francia, Bélgica y otros países. Pero en cuanto a México, estima que no existe el principio del *common law* de que el que tiene derecho a la superficie de un terreno lo tiene también a todo lo que está abajo y arriba de ella.

En las grandes posesiones rústicas que miden centenares de leguas, en su mayor parte despobladas, la explotación de las minas, dejadas al arbitrio del dueño de la superficie produciría, no ya su completo monopolio, sino su falta absoluta de trabajo, porque contentos los señores de esas tierras con sus rentas, se resistirían a exponerlas a los riesgos de la industria minera.⁶

Concluye Vallarta que en México la propiedad minera ha sido siempre independiente de la superficial. El sistema de accesión es inaceptable, pues las minas no pueden ser un accesorio del suelo que las cubre; constituyen una propiedad distinta, exclusiva, como la propiedad común, "tan sagrada e inviolable como ésta".⁷

Vallarta no acepta la tesis de que las minas sean bienes señoriales propiedad del soberano como sucede en Inglaterra respecto a las de oro y plata. Este principio sería inconstitucional en México por ir contra el artículo 27 que prohíbe al gobierno adquirir o administrar bienes raíces como lo son las minas. El artículo 27 de la Constitución de 1857 decía originalmente así:

La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

⁴ Vallarta, *Obras completas. Votos*, II, pp. 259-260.

⁵ *Ibid.*, p. 260.

⁶ *Ibid.*, pp. 241-242.

⁷ *Ibid.*, p. 243.

Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.⁸

Vallarta interpretó el artículo 27 constitucional en el sentido que el Estado mexicano no se reservaba el derecho de tener la propiedad minera, ni de administrarla; sólo estaba facultado: 1.- Para hacer la concesión de las minas, y 2.- Para vigilar que fueran trabajadas adecuadamente bajo pena de revocar la concesión. La propiedad minera era privada, constituyendo un derecho real a favor del dueño, aunque con las limitaciones que le imponía la utilidad pública.

En su opinión, las minas son *res nullius* -sistema que mejor llena el punto de vista jurídico, económico y social- pues las minas no concedidas

no pertenecen a nadie, ni al Estado, por derecho señorial alguno, ni al superficiario a título de accesión; pero reconociendo en todos el derecho de someterlas a propiedad privada y en el Estado la facultad de hacer su concesión, no como dueño, sino sólo como representante del interés público.⁹

Estima Vallarta que este sistema está en perfecta armonía con la naturaleza misma de las cosas y "concilia los respetables derechos que la industria minera crea".

Por lo tanto, la propiedad de la mina era del que la descubría; pero sin sobreponerse "dos propiedades en el mismo terreno, la superficial y la subterránea, sobreposición de verdad funesta para ambas..." Entonces el remedio consiste en "expropiar por causa de utilidad pública al superficiario del terreno que el minero necesite para la explotación de su mina, pagándole cuantos perjuicios se le sigan..."¹⁰

Vallarta encontró problemas para sostener su tesis en el texto de las Ordenanzas de Minería de 1783, todavía vigentes en su época. Su idea era integrarlas al sistema jurídico liberal de la Constitución de 1857. Las Ordenanzas decían:

Las minas son propias de la Corona y que, sin separarlas del Real Patrimonio, las concede a los vasallos en propiedad y posesión, de tal manera que pueden venderlas o enajenar el derecho que en ellas les pertenezca. [Esto se hacía bajo dos condiciones] Primera, que ellos hayan de contribuir a la Real Hacienda la parte de metales señalada; y segunda, que han de labrar y disfrutar las minas cumpliendo lo prevenido en estas Ordenanzas, de tal suerte que se entiendan perdidas siempre que se falte al cumplimiento de aquellas en que así se previniere y puedan concedérsele a otro cualquiera que por este título denunciare.¹¹

Vallarta estimó que las Ordenanzas no contradecían el artículo 27 constitucional -en cuyo caso no tendrían vigor en lo que fueran opuestas- sino que se coordinaban y complementaban con el precepto de la Carta Suprema. El interpretó que para las Ordenanzas la propiedad sobre las minas era perpetua, mientras se trabajen legalmente, en forma absoluta, exclusiva, sin que nadie -ni el soberano- pueda disponer de ellas, salvo la expropiación. Admitió Vallarta que el artículo 22, título sexto de las Ordenan-

⁸ El 25 de septiembre de 1873, el artículo 27 fue adicionado con un tercer párrafo que decía: "Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sólo excepción establecida en el artículo 21 de la Constitución". Hubo otra reforma de 14 de mayo de 1901, al artículo 27, para permitir a las corporaciones civiles adquirir edificios, inmuebles y capitales sobre ellos con los requisitos que estableciera la ley federal respectiva.

⁹ *Ibid.*, pp. 247-250. Resume Vallarta así:

El sistema, pues, que considera a las minas como *res nullius*, creo ya bien afirmada esta conclusión, es el que mejor concilia los derechos del superficiario y del minero independiéndolos, sin sacrificar los unos a los otros; es el que emancipa a esta industria de toda traba, lo mismo del monopolio del Estado que del capricho del superficiario, abriendo así ancho campo a la iniciativa individual en la producción de éste género de riqueza; es el que mejor satisface las condiciones de la propiedad de las minas, haciéndola tan respetable como cualquiera otra, y sin desconocer por ello que su naturaleza especial, la somete a las leyes también especiales, como lo están la propiedad literaria, la de las concesiones de ferrocarriles, etc. Sistema que así llena las exigencias jurídicas, económicas y sociales, es el que mejor resuelve los difíciles problemas científicos que encierra la cuestión sobre la propiedad minera: la ciencia moderna,

por esto, la acoge y recomienda.

¹⁰ *Ibidem.*, p. 249.

¹¹ *Ibidem.*, p. 251, artículos 1, 2 y 3, título 5, de las *Ordenanzas de Minería*.

zas, en lo relativo al azogue, establecía el sistema de la regalía, la cual implicaba el dominio sobre ellas a favor del soberano. Sin embargo, este precepto fue derogado por las Cortes españolas el 26 de enero de 1811,¹² adujo Vallarta.

Vallarta sostuvo la independencia completa entre la propiedad de la superficie de un terreno y la propiedad de la mina. Entre estas dos propiedades no hay comunidad de intereses. El dueño de la superficie no tiene derecho alguno sobre el subsuelo ni participa de las utilidades de la mina, cosa tan absurda "como la participación que se quisiera dar al dueño de un terreno por donde su ferrocarril pasa".¹³ El dueño de la mina, el que por su espíritu de empresa la descubrió y la explota tiene el derecho de adquirir la superficie mediante una expropiación justa y limitada tan sólo a lo que estrictamente necesita. No están obligados los copropietarios a estar en comunidad, sino que procede la división de propiedades en beneficio de la explotación minera.

Con base en estas ideas Vallarta propuso y votó por conceder el amparo al abogado Joaquín Chico, pues estaba siendo expropiado el dueño de una hacienda, o sea, el de la superficie, con una extensión mayor a la que el minero necesitaba. Porque la expropiación solamente procede "sobre el terreno estrictamente necesario para los trabajos de la mina".¹⁴ La expropiación procede en cuanto a que no hay duda que existe utilidad pública en explotar la mina, pero sólo en lo que limitativamente necesite de la superficie.

Respecto al sistema jurídico y económico que privó en Nueva España, Vallarta cita a los autores franceses Dallos et Gouiffés cuando sostienen:

En el origen de la explotación de los metales preciosos en México, el Gobierno español tuvo que elegir entre el sistema de la regalía pura que monopoliza a provecho del Estado la explotación de las minas, y el sistema que deja a la industria privada la empresa de esas explotaciones. Este segundo sistema fue el que adoptó, y se debe notar esta singularidad remarcable, que el Gobierno español que se había reservado en la Metrópoli la explotación directa y por su propia cuenta de minas importantes, no ha poseído una sola mina de oro o de plata como propietario o explotador, ni en México ni en ninguna otra parte de América, durante los tres siglos que ha durado su dominación en esos países. Acontece lo mismo ahora con los gobiernos que han sucedido a la dominación española: son exclusivamente los particulares o las compañías que ellos forman, los que, previa una concesión, explotan las minas.¹⁵

Sobre la interpretación de las Ordenanzas, en el sentido que no establecían una propiedad minera a favor de la Corona, Vallarta insiste reiteradamente. El minero entregaba una regalía, pero en el México Independiente ésta quedó substituida por el pago de un impuesto. Hace referencia a las leyes de minería

¹² *Ibidem.*, pp. 253 y 254. N. I. El decreto de las Cortes de España de 26 de enero de 1811 decía así:

Libertad del comercio del azogue-. Deseando las Cortes Generales y Extraordinarias que el importante ramo de minería en todos los dominios de Indias e Islas Filipinas tenga el aumento posible, y considerando que el estanco de azogue establecido por la ley I, tít. XXIII, lib. VIII de su Recopilación, y el derecho que la Real Hacienda se reserva por el art. 22 tít. VI de la Ordenanza de Nueva España, para aplicarse y labrar de su cuenta las de esta especie cuando le acomode, mediante convenio con el descubridor o denunciador, manteniendo incierta la suerte del dueño, y privando de su comercio, retrae precisamente de la útil y costosa empresa de descubrir y labrar minas de azogue, y también de solicitarlo, con ducirlo y proporcionar la concurrencia, como podrá suceder en la seguridad de ser un artículo de comercio, libre, exento perpetuamente de todo derecho, incluso el del quinto, o de la parte que el minero debiere contribuir; teniendo presente lo propuesto y consultado a las mismas Cortes por el consejo de Regencia en 26 de diciembre último a favor de la libertad y franquicia de tan necesario auxilio para las operaciones de las minas de oro y plata, e igualmente lo que sobre el particular han promovido y solicitado los diputados de Indias a Cortes, persuadiendo con ilustración y celo la conveniencia de derogar las citadas disposiciones, y cualesquiera otras que en todo o parte sean conformes a ellas, o contradigan la libertad del comercio en dicho mineral y la seguridad del dominio absoluto y perpetuo del minero, con tal que en seguir las y labrar las observe las reglas dadas por punto general en la materia, después de un maduro examen, han venido y vienen en decretar la expuesta derogación, y la concesión de las franquicias explicadas, mandando al mismo tiempo que si en consecuencia del anterior estanco, o sin él, la Real Hacienda hubiere remitido o remitiere de su cuenta alguna porción de azogue a repartirla a costo y costas, según lo ha ejecutado hasta ahora en beneficio de los dueños de las mismas, el repartimiento se haga precisa y privativamente por los respectivos tribunales de minería, como más instruidos de las necesidades y de todo lo conducente al acierto y logro del fin a que se dirige, en cuya virtud será de su cargo el debido reintegro del importe en las cajas reales, fiando las Cortes del honor, integridad y celo de los expresados tribunales, que llenarán la alta confianza que de ellos hacen en un encargo tan interesante y digno de sus paternas miras.

Véase *Colección de los decretos y órdenes de España que se reputan vigenes en la República de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1829, Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo, pp. 1 y 2.

¹³ *Ibid.*, p. 231.

¹⁴ *Ibid.*, p. 274.

¹⁵ *Ibid.*, p. 254. Vallarta tradujo en el texto de su voto la cita de estos autores franceses. En una nota hace la referencia en francés.

que estaban en proyecto en los diversos estados de la República mexicana, pues eran estimadas leyes estatales -reservadas a la esfera común- y no federales.

El proyecto de Ley Minera del Distrito mantiene el "dominio eminente" a favor del Estado, el que puede concederlas en plena propiedad a los particulares y critica Vallarta el proyecto del Estado de Hidalgo, que conserva el sistema de regalías y concede al soberano la propiedad de las minas.¹⁶

Sin embargo, la propiedad minera está sujeta a concesión del Estado y a su caducidad o revocación si la mina no se trabaja durante cuatro meses continuos según las Ordenanzas de 1783. La caducidad es una institución de interés público que opera cuando no se usa, o bien se abusa, de una propiedad. La concesión debe ser cumplida en sus términos. "¿No es justo retirarle una concesión cuya primera y más esencial condición no ha cumplido?"¹⁷ Hace Vallarta entonces un resumen de sus ideas en esta forma:

I. La Ordenanza nunca consagró el principio feudal de que las minas constituyen uno de los derechos patrimoniales del soberano, puesto que las concede sin reserva en propiedad y posesión a quien quiera que las denuncie o las trabaje.

II. El derecho de regalía establecido en ese Código estaba limitado a la obligación impuesta al minero "de contribuir a la Real Hacienda la parte de metales señalada", y tal restricción fue tanto más liberal para su época, cuanto que ni las leyes mineras primitivas de los Estados Unidos hicieron esa limitación. Por lo demás, entre ese derecho de regalía y el que aún conservan varias monarquías europeas confirmado en leyes recientes, hay una inmensa diferencia en favor del primero.

III. Por las reformas que nuestra legislación ha hecho en la Ordenanza, aun aquel derecho de regalía ha desaparecido completamente entre nosotros, porque hoy ningún minero contribuye con parte alguna de metales, y las minas sólo están sujetas al pago del impuesto, lo mismo que todos los valores que forman la riqueza pública, y sin que la falta de ese pago importe su pérdida.

IV. La Ordenanza desconoce y condena el sistema de la accesión, consagrando el principio de que se pueden denunciar minas en terreno ajeno, y estableciendo por tanto que éstas no son accesorias del suelo.

V. Como consecuencia de ese principio, independiente en sus relaciones jurídicas la propiedad de la mina de la del suelo, creando dos propiedades separadas y diversas por medio de la expropiación e indemnización del daño que de ello resulte: este sistema que no está sujeto a los inconvenientes de la *redevance* francesa, llena las exigencias de la naturaleza de la propiedad minera, y deja satisfecha a la justicia, por los respetos que se deben a la del suelo.

VI. La pérdida de la mina por suspensión de sus trabajos, por inseguridad de sus labores, etc., está determinada por consideraciones de interés público y por motivos derivados de la naturaleza especial de esta clase de propiedad. La caducidad de la concesión en esos casos, no sólo está aceptada, sino exigida por los progresos del derecho.

Y es corolario de todas esas verdades, que el sistema científico que predomina en nuestras leyes vigentes con relación a la propiedad minera, es el que considera a las minas no concedidas como *res nullius*, el sistema más recomendado por la ciencia, como que es el que mejor llena sus aspiraciones bajo el punto de vista jurídico y económico. Efectivamente, según nuestras leyes, si el Estado hace la concesión de la mina, no es pretendiendo ni reservándose derecho señorial alguno, sino sólo ejerciendo un atributo de la soberanía: Si disposiciones especiales rigen a esta propiedad determinando que primitivamente se adquiera por registro o denuncia de la veta, aun en terreno ajeno, y que se pierda por su abuso o por su no uso en casos determinados, en todo lo demás queda sujeta al derecho común y constituida en propiedad perpetua, exclusiva, transmisible por todos los títulos de enajenación, respetable y sagrada como cualquiera otra. Con estas disposiciones especiales, según lo hemos visto, a la vez quedan satisfechas las condiciones jurídicas de la propiedad minera, se atiende a las exigencias económicas de esta industria librándola de toda traba, llámese monopolio de Estado o capricho del superficiario, dejándola así abierta a la iniciativa del interés privado, el agente más eficaz y poderoso de la producción de la riqueza pública. Tal es el carácter legal que según nuestra legislación vigente tiene en México la propiedad minera. Y probada como creo que está ya esta verdad, probado está también que nuestras leyes, que así definen y regulan esa propiedad, lejos de merecer las censuras que se les prodigan, están más adelantadas que las de muchos países, cuyo progreso en otros ramos con razón envidiamos.¹⁸

Finalmente, Vallarta intenta una triple armonía entre las Ordenanzas de Minería de 1783, el Código Civil de 1870 y la Constitución de 1857. El derecho de propiedad está subordinado al interés social. El derecho de propiedad de una mina es semejante al del ferrocarril o al del telégrafo. Son propiedades especiales que tienen restricciones particulares para impulsar su desarrollo. Están conformes "con el

¹⁶ *Ibid.*, p. 256.

¹⁷ *Ibid.*, p. 265.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 266-268.

espíritu liberal de nuestras instituciones, se levantan a la altura de las verdades reconocidas por el progreso jurídico de la época y llenan las aspiraciones de la ciencia moderna. No son contrarias al artículo 27 de la Constitución".¹⁹

¹⁹ *Ibid.*, p. 273.