

DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO (Legislación civil federal)

SU FORMACIÓN Y DESARROLLO DE 1810 A 1910 .

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Legislación mineral.* III. *Propiedad intelectual industrial.* IV. *Legislación agraria. Baldíos.* V. *Vías generales de comunicación y legislación de aguas.* VI. *Ferrocarriles.* VII. *Conclusión.*

I. *Introducción*

Ha celebrado México con regocijo inusitado, el centenario de aquel levantamiento que dentro de su natural desarrollo y evolución acabó a los once años de luchas fratricidas por la consumación de nuestra independencia nacional.

¡Qué espectáculo más grandioso presentan las colectividades humanas en estas grandes manifestaciones!

Cuando los pueblos, debido a sus esfuerzos, trabajo y encauzamiento político, conquistan en el concierto internacional un puesto respetable y decoroso, sienten como el hombre triunfante en la lucha social, la conciencia de su valer, de su gradeza y experimentan justamente la satisfacción de la victoria, traducida en prosperidad, desarrollo y crecimiento.

Nada más justo y natural, ese es el estímulo, esa es la fuerza poderosa que nos mueve y empuja eternamente hacia adelante.

La actividad del hombre no es sólo un producto fisiológico, hay en ella algo más hondo, una manifestación psicológica una fuerza moral que es el aliento, que es la aspiración y la esperanza de las colectividades humanas.

Los centros y agrupaciones intelectuales mexicanos decidieron prestar también su contingente conmemorativo para ese acontecimiento nacional, agrupándose, convocando a todas las academias para formar una exposición completa de los adelantos, de la evolución que ha realizado en México durante la centuria pasada, la ciencia en sus diversos ramos y clasificaciones.

Este paso es de inmensa importancia, merece un análisis y un aplauso sincero, porque revela una gran manifestación de cordura y de prudencia.

El patriotismo, los deberes sociales y políticos manifestados en su más alta conciencia y magnitud, exigen que en medio de ese regocijo nacional, que en medio de la satisfacción y orgullo generales, nos detengamos un momento a examinar con espíritu sereno, si nuestro adelanto y progreso son realmente tan grandes como nuestro orgullo, es necesario hacer un balance verdadero de lo que hemos hecho y de lo que hemos realizado. Eso han querido nuestros

centros intelectuales al agruparse para el objeto indicado, por eso consideré de inmensa importancia la realización de esa labor.

Los adelantos materiales que hemos alcanzado y celebrado con tanto orgullo y justicia, las obras monumentales, útiles, necesarias y de ornato que hemos presentado al mundo, como una prueba de nuestro progreso efectivo, no estarían completas, no serían bastantes para justificar nuestra patriótica satisfacción, si junto con esos monumentos materiales no presentamos también a la espectación pública, otros más grandiosos, más sólidos y perdurables y que honran más a nuestro país, porque son la verdadera base fundamental de su cultura y adelanto. Necesitamos exhibir también ante los ojos nacionales y extranjeros el progreso moral de nuestra Patria; de ese modo nuestra satisfacción y orgullo serán justos, inmensamente justos, porque habremos hecho por ella todos nuestros deberes sociales y políticos.

En esa labor intelectual colectiva, me tocó el honor de estudiar y analizar la evolución que en los últimos cien años ha realizado nuestro Derecho Administrativo.

Ante todo, quiero expresar que no he podido hacer un estudio completo, digno del caso y con la extensión filosófica y jurídica que tan importante ramo de derecho requería, pero nos han obligado a la superficialidad y ligereza, las pequeñas dimensiones que debe tener un trabajo que ha de ser componente mínimo de un gran conjunto y además el escasísimo periodo de tiempo que se nos concedió para realizar semejante labor, en medio de nuestras atenciones profesionales y negocios diarios que tanto nos alejan del estudio meramente especulativo.

Considero que el sistema más adecuado para la exposición de mis ideas es dedicar un capítulo a cada legislación específica de las que componen actualmente nuestro Derecho Administrativo, recorriendo aunque sea a grandes pasos las diferentes leyes vigentes en 1810, las que vinieron sucediéndose hasta la fecha y señalando superficialmente los cambios, modificaciones y tendencias generales de cada legislación específica.

II. *Legislación minera*

Al iniciarse en 1810 la guerra de Independencia que tan acertada y gloriosamente se consumó en 1821, la Legislación Minera estaba constituida por el cuerpo legal que se conoce con el nombre de Ordenanzas de Minería y que se promulgaron en Nueva España el 15 de mayo de 1784. Esa ley y algunas complementarias regían los negocios mineros el año de 1810 y fueron después legislación vigente en la materia, durante un largo periodo de nuestra vida independiente.

Los continuos cambios de regímenes y personas, la falta de verdadera organización política y el estado deplorable de nuestro país, durante sus primeros

pasos como nación independiente, rompieron de tal modo el desarrollo y encauzamiento adquiridos durante la dominación española, que puede establecerse sin exageración alguna que la evolución nacional quedó interrumpida casi por completo.

Sin que las Ordenanzas de 1784 quedaran propiamente derogadas, porque ninguna legislación seria y completa se puso en su lugar, hubo un periodo de tiempo en que al amparo de un sistema federal, impropio, artificial, imposible y notoriamente perjudicial para el país, porque ha sido y es todavía la causa de nuestro desequilibrio político, legislaron algunas de nuestras entidades federales sobre asuntos mineros.

Durante ese periodo de tiempo sucedió lógicamente lo que era de esperarse, se estableció una anarquía jurídica tan dañosa para la riqueza minera, que a fuerza de estar en el más completo abandono dentro de nuestras eternas organizaciones políticas utópicas, acabó por ser casi aniquilada consolidándose la miseria nacional toda vez que la industria minera ha sido, es y será sin duda alguna por razón natural, uno de los más importantes elementos de la riqueza mexicana.

Ese estado de cosas, que venía preocupando con razón a los gobiernos y que no pudieron remediar, porque en vez de atacar el mal de raíz como lo exigía su magnitud, se concretaron sólo a dictar disposiciones incompletas que poco realizaban, porque dichas leyes eran aisladas, complementarias, provechosas indudablemente algunas de ellas, pero que requerían primero una legislación general previa, completa, organizadora y fundamental en cuyo elemento de orden deberían producir aquéllas sus benéficos resultados. Es indudable que el primer acto legislativo grandemente provechoso para la industria minera mexicana fue la disposición que permitió a los extranjeros la adquisición de estos bienes, fue ese un gran paso hacia el progreso, pero ni aún así podía realizarse por completo el desarrollo de nuestra industria minera porque la falta de orientación y organización políticas del país, hacían que éste careciera de una legislación previa organizadora de la minería sobre la que repito, tendrían que descansar las posteriores leyes de mero perfeccionamiento.

Aunque tarde desgraciadamente, cambiaron las cosas con la Reforma Constitucional de 14 de diciembre de 1883 y la Ley de Delegación de facultades legislativas de 15 de diciembre del mismo año que dieron lugar a la legislación de 1884. Esta centralización acabó felizmente con aquella anarquía, confusión y abandono que desgraciadamente aniquilaban dentro de nuestras tempestades políticas y desorden gubernativo todas las fuentes posibles de nuestra riqueza nacional.

Puede decirse que la ley de 84 fue el verdadero principio de la legislación minera mexicana, pues las dictadas anteriormente, unas por su carácter perjudicial, otras por su carácter deficiente no fueron propiamente una legislación seria y completa.

Después de la ley de 1884 que marcó una nueva era para México en asuntos mineros, vino la del 4 de julio de 1892 que rigió hasta el 1º de enero de 1910, en que se puso en vigor la legislación vigente.

En vista del anterior cuadro trazado a grandes rasgos, pueden establecerse en nuestra legislación minera durante la última centuria tres periodos bien marcados.

I. Legislación Española en 1810. (Auge de la minería).

II. Deficiente legislación mexicana de 1810 a 1884. (Decadencia de la minería).

III. Legislación Mexicana posterior a 84. (Sistema central. Nuevo auge y desarrollo de la minería).

Las Ordenanzas de Minas que rigieron en Nueva España, fueron una legislación sabia, completa, con tendencias netamente protectoras para la minería y hechas prudentemente, teniendo en cuenta el medio para que se dictaron. Impulsaron mucho la riqueza minera en Nueva España, pues ésta llegó a obtener una prosperidad y un desarrollo envidiables, prueba de ello fueron los grandes y productivos centros mineros entonces existentes, que constituían la base fundamental de la riqueza colonial de aquellos tiempos y que sin duda alcanzó proporciones de importancia.

Esa riqueza recibió dos golpes de muerte: uno fue la devastación y el pillaje que con motivo de la revolución de 1810 sufrió casi incesantemente durante la guerra de Independencia; pero este mal inevitable no fue el único, hubo después otro mayor y más grave porque tuvo consecuencias de más grave trascendencia. Si la revolución destruyó y devastó los centros mineros entonces existentes, si trajo como consecuencia natural un terrible aniquilamiento, una crisis que en esa industria que antes de la Independencia estaba en manos de los españoles y fue radical y violentamente arrancada de sus manos, debemos aceptarla como un bien no obstante los graves males que produjo, porque después de la hecatombe era de esperarse que la paz y la nueva organización que al país se diera con acierto, fueran bastantes para levantar, construir y organizar lo que tuvo fatalmente que destruirse y derribarse; pero no sucedieron así las cosas y he aquí el segundo golpe de muerte que amenazó aniquilar por completo la riqueza minera nacional.

Consumada la Independencia nos encontramos con que el país se entregó de lleno a la espantosa confusión política, a la anarquía completa y desenfrenada al mayor desacierto en su organización constitutiva y no fue posible durante largo número de años, establecer el estado de cosas que hubiera de suceder al que había terminado; porque los ensayos utópicos de orden político fracasaban sucesivamente, porque no era posible en esa confusión y anarquía encontrar las manos organizadoras y directoras que habían de suceder a las españolas que habíamos rechazado.

Después de la Independencia transcurrió un largo periodo más funesto para la minería que la misma revolución devastadora.

Nuestros políticos y directores se engolfaban en la contemplación y estudio de las diferentes formas de gobierno y pretendían resolver el problema nacional con esa selección meramente especulativa e imitativa que tan funesta ha sido para nosotros, sin volver primero su atención y análisis al medio real, verdadero y existente que pretendían construir y organizar políticamente. Nunca conocieron con exactitud el medio social que gobernaban, nunca tuvieron el arte político bastante para invertir la solución del problema, colocándose frente a frente y sin prejuicios con el estado real y verdadero de nuestro medio social y político de aquella época, para determinar después lógicamente la forma constitutiva que procediera. ¡Su error eterno consistió en creer que con una forma de gobierno se creaba el medio político correspondiente!

Por eso, en la clasificación que fijé al principio de este capítulo establezco que a raíz de nuestra Independencia y hasta la legislación de 84 encontramos un largo periodo de tiempo caracterizado por la anarquía, por la confusión o desacierto en las funciones gubernativas que ocasionaron la muerte y decadencia de la industria minera mexicana.

La legislación de minas posterior a la Independencia es tan deficiente, que sólo se dictaron leyes fiscales, de organización judicial en el ramo y algunas otras aisladas y propiamente complementarias que tendieron a remediar el mal pero sin realizarlo. En su oportunidad veremos que la ley que permitió a los extranjeros la adquisición de las minas fue el primer impulso que se dio a esa industria.

En esas condiciones se formó la Constitución de 57 que por omisión o inesperienza dejó a la soberanía de los Estados la facultad de legislar en asuntos mineros.

Esta medida o más bien esta omisión que constituyó una reincidencia política, puso las cosas en peor estado del que se encontraban, porque no conformes con el fracaso de la Constitución de 24 se formuló otra semejante, dejando subsistente la anarquía legal, rigiendo una riqueza de interés general y las consecuencias fueron inevitables, el ramo de minería se afirmaba más y más en su pleno decaimiento y abandono por parte del estado, hasta que los posteriores Gobiernos justamente alarmados ante semejante fracaso, empezaron a fijar su atención en este triste cuadro y a manifestar una tendencia, más o menos marcada a establecer una legislación minera única, federal, completa homogénea, protectora, que rompiendo la ficción y el convencionalismo inútil de nuestro sistema federal salvara la industria extractiva de la ruina más completa y desastrosa en que se encontraba.

Al amparo de nuestros sistemas federales, algunos Estados (Sonora, Coahuila, Nuevo León, Jalisco, Durango, Oaxaca y Puebla), dictaron con más o menos acierto y buenas intenciones, leyes de minería, pero la situación desastrosa

persistió naturalmente aumentando día a día y el Gobierno del centro seguía hondamente alarmado y preocupado, porque la miseria nacional en toda su intensidad alcanzaba ya en su desastre a Gobierno y gobernados.

Por fin, el activo e inteligente Ministro don Carlos Pacheco, uno de los mejores Secretarios de Estado de estos últimos tiempos, se resolvió a combatir el mal como debiera e inició una serie de trabajos preparatorios en favor de la industria y legislación mineras, que a la vez favorecía con otros medios y disposiciones dentro de sus laboriosas y activas funciones administrativas.

Diferentes comisiones estudiaron la solución que había de darse al angustioso y difícil problema señalado y después de varios estudios minuciosos, prudentes, razonados y completos, se uniformaron notoriamente las ideas. En esencia se llegó a las siguientes conclusiones precisas:

I. Dictar una Legislación Minera uniforme en todo el país.

II. Mientras eso podía realizarse, procurar con toda urgencia proteger e impulsar el desarrollo minero con amplísimas medidas protectoras del orden fiscal.

La experiencia y nuestra historia nos habían proporcionado grandes enseñanzas y la solución que se presentó, era de tal manera salvadora, que llenaba por completo una necesidad urgente, respondía por completo a esa necesidad largo tiempo desatendida y que tomaba ya los tamaños de una angustia nacional.

Se aceptaron de lleno las conclusiones propuestas y como consecuencia del trabajo emprendido, vino la reforma constitucional de 14 de diciembre de 1883 y por fin la legislación minera de 23 de noviembre de 1884 que modificó radicalmente las cosas, estableciendo una codificación federal en la materia que ha marcado, como antes dije, el verdadero principio de nuestra legislación de minas, así como la orientación legislativa de ese ramo que al fin, fue fomentado e impulsado hasta reconstituir otra vez y poner en auge tan desventurada industria.

Las cosas cambiaron por completo, ya hemos indicado que la ley que admitió y reglamentó la adquisición de minas por los extranjeros había sido sin duda alguna una disposición benéfica que constituyó el primer impulso protector para esa industria, pero hay que repetir que esas leyes aisladas por más que fueron buenas en sí mismas no podían producir los bienes que de ellas se esperaban, porque el país no había formado previamente la legislación minera fundamental que organizara convenientemente tan importante ramo.

La reforma constitucional que fue la base de nuestra legislación minera propiamente hablando y que federalizó ese ramo legislativo, ha sido y es discutida hasta la fecha desde el punto de vista constitucional.

Los que se apartan de nuestra historia y de las grandes enseñanzas que nos lega, los que siguen con criterio ciego y mistificado los fatales errores y políticos de nuestros antepasados, sostienen que México retrocede en su progreso

cuando se atreve con verdadero juicio a borrar sus fórmulas políticas, teóricas, inútiles y perjudiciales al extremo a que fueron llevadas, para poner en lugar de ellas verdades palpitantes o incontrovertibles. En tal sentido se atacó y se ataca todavía la legislación minera por su carácter de civil federal.

En mi concepto esos ataques son injustos y hasta insensatos, el paso que políticamente se dio fue un gran adelanto, una hermosa conquista de la verdad tan difícil de afirmarse en colectividades que como la nuestra se han educado y formado durante largos años y varias generaciones, en la veneración y culto obligados de los errores políticos de nuestros antepasados, mistificados indebidamente en nuestras tradiciones históricas.

Esa restricción al exagerado sistema federal que nos domina teóricamente fue buena porque el legislador se inspiró no en la teoría, sino en el medio, se enfrentó con el problema cara a cara y sin prejuicios desentendiéndose en absoluto de modelos o sistemas políticos consagrados torpemente entre nosotros, estudiando a fondo las necesidades verdaderas y la naturaleza misma de los intereses en cuestión, el medio real y existente objeto de la legislación, consiguiendo que hubiera entre las leyes y ese conjunto de circunstancias la relación y adaptabilidad que son la base única del verdadero equilibrio político y legal.

Los benéficos resultados de ese paso no se hicieron esperar, pues a partir de dicho cambio radical pudo el Estado dictar varias disposiciones que veremos después de eficaz protección para la industria extractiva y de entonces acá tenemos dos cosas que parecían haber salido del patrimonio nacional, una legislación minera completa, seria y uniforme y una riqueza e industria extractiva en auge y desarrollo crecientes.

El país orientado y encarrilado políticamente en un régimen de hecho, fue entrando poco a poco en un periodo de organización administrativa. El mencionado señor Ministro don Carlos Pacheco aprovechando una tarifa de restricción que pesaba sobre nuestros metales que se exportaban a los Estados Unidos, explotó hábilmente esa circunstancia creando en México las grandes fundiciones que permitieron la exportación restringida por la tarifa enviando nuestros metales ya fundidos, forma en la cual tenían menores derechos. La habilidad y claro talento del mencionado Ministro señor Pacheco fue precisamente el origen de nuestras grandes fundiciones actuales que han impulsado mucho la industria extractiva y los Ferrocarriles mismos, pues recibieron con esto un poderoso impulso creándose una corriente de exportación metálica que vino a dar al país un movimiento comercial inusitado entonces, más y más grande después y que fue sin duda el principio del engrandecimiento económico de México.

La ley de 1884 conservó en el fondo las principales características de la legislación Española. Consagró el principio de que la riqueza minera pertenece

al Estado y no al dueño de la tierra, dejó en todo su vigor el principio que establece que la industria minera es de utilidad pública, de interés general y debe, por lo tanto, protegerse e impulsarse ampliamente de acuerdo con ese carácter.

Sostuvo también como consecuencia lógica de los anteriores principios fundamentales, que el Estado apropiaría a los particulares los fondos mineros facilitando la explotación de éstos, siempre que los solicitantes llenaran los trámites y requisitos prevenidos por la ley, y por último, exigió como condición especial para la conservación de la propiedad minera la explotación de los fundos titulados.

Al amparo de esta ley y con las disposiciones protectoras y de impulso mencionadas antes, empezó a tomar incremento la minería, manifestando síntomas consoladores que son en mi concepto el mejor y más contundente argumento que puede alegarse en favor de la federalización de la ley minera que facilitó y dio entrada a la acción e influencia del Estado.

Otra característica importante de la ley de 1884, fue que lo mismo que la legislación española dejó a la propiedad minera esa naturaleza y carácter excepcionales y exclusivos que la alejaban y diferenciaban bastante de la propiedad común.

No obstante de que se había dado un gran paso hacia el progreso en tan importante ramo legislativo, la labor realizada reveló en la práctica defectos que había que corregir y que son inseparables de toda obra humana. El adelanto de la ciencia jurídica en la materia marcó nuevos horizontes, señaló grandes defectos y reveló nuevas necesidades que exigieron prudencia.

La ley de 1892 y su reglamento respectivo vinieron a realizar en parte esos progresos.

Esta, conservó los principios fundamentales de la legislación anterior que atribuía a la propiedad del Estado los fondos mineros, sostuvo y consagró el carácter de interés general que se había dado a la industria minera, pero implantó una modificación sustancial en el régimen de esa propiedad, porque suprimió la explotación obligatoria de los fundos como requisito indispensable para la conservación de la propiedad minera.

Dos razones justifican en mi concepto esa importante variación; por una parte los trastornos y graves dificultades a que daba lugar su aplicación al tratarse de comprobar la explotación obligatoria. Esta circunstancia llegó a transformarse en un perjuicio efectivo para los intereses de los mineros, porque es indudable que todo sistema difícil, molesto y por lo tanto perjudicial contrarresta más o menos intensamente los resultados benéficos que podía producir.

La otra razón justificadora del cambio es de derecho exclusivamente.

Esa evolución jurídica a que nos referimos antes con todos sus nuevos orien-

tes y tendencias, ejerció al fin influencia en el criterio oficial motivando el referido cambio.

En el año de 1892 se imponía este principio:

El desarrollo y engrandecimiento de la industria minera se obtienen con las leyes prudentes que hagan extremadamente fácil la adquisición de los predios y que a la vez faciliten, aseguren la más absoluta libertad en su explotación y contratación y por último que esas leyes garanticen también la mayor seguridad posible para la retención y conservación de la propiedad. Todas estas aspiraciones y necesidades que imponía y aceptaba el criterio público, estaban reasumidas en una sola tendencia federal: "Quitar a la propiedad minera hasta donde fuera posible sus características excepcionales y exclusivas y asemejarla con la propiedad común."

La ley de 1892 dio el primer paso hacia ese desiderátum, la ley vigente avanzó más en ese camino de progreso que es indudablemente benéfico para la industria minera, porque ésta rodeada de todas estas facilidades y garantías atrae seguramente el capital nacional y europeo de que tanto necesitamos para el progreso del país.

Por eso la ley vigente establece que la propiedad minera se rige como regla general por el derecho común y sólo se aparte de éste, en lo que está precisamente exceptuado por la legislación especial. (Si se tiene en cuenta que la ley vigente limitó mucho el número de excepciones, se comprenderá que asemejó bastante la propiedad minera a la propiedad común.)

Creo que en el camino emprendido la legislación que rige constituye un verdadero adelanto que facilitará y reafirmará nuestro progreso minero, aunque estimo que pudo haber andado un poco más en su tendencia quitando a la propiedad minera algunas características exclusivas que no tienen ya en la actualidad razón alguna para subsistir.

Ojalá y llegue pronto el día en que se borre de esa legislación el pago del impuesto fiscal como condición para conservar la propiedad minera, disposición semejante nos aparta del perfeccionamiento jurídico ambicionado porque desvirtúa el derecho de propiedad en su más íntima naturaleza y porque como medida de orden fiscal práctico establece indudablemente una dificultad y una restricción a la inversión del capital extranjero y nacional en negocios mineros.

Por último, la lógica de nuestro sistema fiscal, no exige en manera alguna la subsistencia de semejante anomalía jurídica. Las propiedades mineras deben adquirirse irrevocablemente a perpetuidad sin condiciones semejantes que a mi juicio he dicho ya que son perjudiciales. Bien está que los fundos paguen una contribución o impuesto fiscal determinado, eso es indiscutible, pero la falta de ese pago no debe dar lugar a una declaración jurídica anómala e ilógica por parte del Ejecutivo sobre asunto legal tan importante como es la propiedad minera.

Debe aspirarse en las posteriores legislaciones a borrar de nuestras leyes esa anomalía que nos separa del perfeccionamiento legal ambicionado y dejar que el Estado proceda con estas propiedades en caso de falta de pago de los impuestos como con las comunes, en reglamentarios y lógicos remates que aseguren los intereses fiscales.

Creo igualmente que las leyes futuras deben impartir mayor cuidado y amplia protección a las exploraciones (establecimientos de grandes zonas) tanto porque son el único medio de llegar a conocer seria y científicamente nuestras riquezas mineras, que a decir verdad distan mucho de estar descubiertas por completo y de ser siquiera medianamente conocidas en el país y en el extranjero, como porque las referidas exploraciones son un corolario lógico del principio fundamental de nuestra legislación que admite y establece que la industria minera es de interés general y por lo tanto, debe ser impulsada y protegida por todos los medios lícitos posibles.

Antes de terminar este ligero estudio, creo de mi deber precisar algunas ideas sobre la legislación minera vigente desde otro punto de vista jurídico.

El actual Código de Minería mereció el aplauso de todos los mexicanos y extranjeros, porque además de constituir como lo he dicho ya, un gran adelanto en nuestra legislación, tiene antecedentes prestigiables y honrosos para el señor Molina actual Ministro de Fomento y para nuestro Gobierno en general.

Dicho Código revela un adelanto político de gran trascendencia en nuestra Patria desde el punto de vista de nuestro derecho público.

No obstante que el Ejecutivo pudo esta vez dictar y promulgar legalmente nuestra actual legislación minera en las mismas condiciones de poco aprecio y atención a la opinión pública en que se dictan generalmente nuestras leyes, porque constitucionalmente tenía en vigor delegación bastante para ello, procedió de un modo inusitado entre nosotros.

La Secretaría de Fomento en este caso formuló su proyecto de ley y lo entregó primero a la discusión pública para que fuera conocido, estudiado y discutido previamente en el medio social y político donde estaban los intereses que iban a legislarse. Esto revela un adelanto efectivo y verdadero, esto demuestra un sincero y espontáneo respeto a la opinión pública, es decir una tendencia democrática bien entendida en las altas esferas sociales.

Pero hay más todavía, el Ejecutivo no se conformó con ese plausible paso, sino que desentendiéndose honrosamente de sus facultades legislativas por delegación, consideró de tal importancia y trascendencia el asunto que lo llevó oficiosamente a la Cámara donde por excepción fue discutido con alguna libertad. La Cámara en este caso puso en la discusión un verdadero interés en consonancia y de acuerdo con la gran importancia del asunto discutido.

Considero como un deber ineludible en este estudio jurídico de análisis crí-

tico, apreciar honradamente en todo lo que vale conducta semejante, porque ésta, repito que reveló y demostró un espontáneo respeto a la opinión pública, que no hay que dudarlo, es el mejor oráculo, la inspiración más segura y acertada para orientar y prestigiar los actos gubernativos.

En ese caso el señor Ministro de Fomento al seguir ese honrado camino, inusitado en nuestras eras oficiales, colocó muy alto su prestigio administrativo y político, contribuyendo grandemente a que el Gobierno diera un paso de trascendental importancia para los intereses nacionales, en medio del aplauso y del respeto de los gobernados.

¡Ojalá que ese caso poco común en nuestra Patria, constituya una jurisprudencia política y administrativa que cunda y sea imitada en nuestras eras oficiales, ese es en mi concepto el único funcionamiento de hecho, capaz de facilitar y asegurar nuestra evolución política, garantizando a la vez indudablemente el porvenir nacional, sobre la base inmovible de una verdadera confianza y respeto recíprocos entre el poder y el pueblo!

III. *Propiedad intelectual industrial*

Puede decirse que en 1810, no había propiamente en la Nueva España legislación alguna sobre este ramo. Los monarcas Españoles otorgaban el monopolio de alguna o algunas industrias o artes, concesiones gratuitas que se daban por medio de cédulas o decretos y que como antes dije, no eran propiamente el privilegio legal que constituyen las actuales patentes de invención.

El incremento y desarrollo que fueron tomando el comercio y la industria, la aplicación industrial de los descubrimientos y nuevas combinaciones científicas, enriquecían cada vez más el comercio del mundo con multitud de nuevos productos, que eran objeto de consiguientes operaciones mercantiles, formando una riqueza, un patrimonio vastísimo, que lleno de imponentes necesidades exigía con imperio la atención y el amparo del legislador ese ese el origen, el antecedente histórico y filosófico de las modernas legislaciones sobre la propiedad intelectual industrial.

Durante la Guerra de Independencia pretendió el Gobierno Español, aunque tarde, mejorar la situación de sus colonias insurreccionadas y en 2 de octubre de 1820 las Cortes Españolas dictaron una ley sobre propiedad intelectual que fue la primera que rigió en este país.

Esa ley omitió por completo la importante cuestión de marcas industriales y se limitó a establecer deficientemente reglas y preceptos sobre patentes de invención y concesiones a industrias nuevas, mezclando en un mismo cuerpo legal, dos cuestiones genéricamente de fines semejantes, pero específicamente de naturalezas distintas. Este error de orden y lógica jurídicos, se corrigió más tarde en nuestra legislación como veremos después.

Hemos mencionado la ley que fue la base de nuestra presente legislación sobre la materia, y para poder apreciar la evolución de este ramo legal, conviene señalar aunque sea a grandes rasgos las características esenciales del mencionado Decreto de 1820.

En él se establece el principio fundamental de reconocer al inventor o perfeccionador, la propiedad de su invento, amparándolo justamente en la explotación industrial de él, con el aseguramiento de la exclusiva durante un periodo de tiempo determinado.

Por eso se ha sostenido inexactamente que estas exclusivas son una especie de monopolios creados por la ley. Se fijaba además la parte reglamentaria y de procedimientos en la materia.

Las autoridades políticas del lugar mediante la solicitud y tramitación previas, otorgaban a los inventores los títulos respectivos. Éstos, eran registrados en un libro especial por orden numérico de fechas, se publicaban en la Gaceta las titulaciones otorgadas y se concedía el privilegio exclusivo de la explotación por 10 años para los inventos, 7 para las mejoras o perfeccionamientos y 5 para la introducción de industrias nuevas. Estos plazos podían ampliarse por la autoridad, a su juicio y en virtud de razones especiales a 15, 10 y 7 respectivamente.

Como se ve la legislación era incompleta y deficiente tanto en su parte sustantiva, pues sólo incluía los principios rudimentarios, como en su parte adjetiva que dejaba en el procedimiento mismo grandes huecos al criterio personal de la autoridad, garantizado sólo por la normal buena fe de aquellos funcionarios.

Omitía por completo las marcas industriales y de comercio, dejando con ello un gran vacío en tan importante ramo. Sin embargo, el perfeccionamiento de las legislaciones y su exacta adaptación y correspondencia al medio no son absolutas porque los medios varían y evolucionan, pero requieren la experiencia de muchos años y varias generaciones, que son momentos en la vida de los pueblos. Hay que convenir en que fue un adelanto dar el primer paso legislativo en asunto de tan trascendental importancia, no obstante que ese paso aparezca incompleto y vacilante.

La ley en cuestión con sus defectos señalados marcó un oriente bueno y preciso en el criterio legislativo y puede establecerse además que fue inspirada en tendencias amplias de protección, libertad y justicia para los intereses de los inventores y de la industria en general.

Hay en ella un precepto que revela esas grandes miras que animaron al legislador. Establecía que cuando un inventor tuviera que dar a conocer su invención, antes de solicitar el privilegio por necesitar de terceras personas para la fabricación, experimentación o rectificación de su referido invento, podía poner en salvo su derecho o más bien adquirirlo y garantizarlo depositando una relación escrita de él ante la autoridad y ésta le fijaba un plazo racional

para solicitar su patente, previas las experiencias y pruebas necesarias. Esto revela, como antes dije, el manifiesto deseo de proteger con amplitud los intereses legislados.

La ley anterior fue derogada por la de 7 de mayo de 1832, que en mi concepto no constituyó un adelanto, ni significó un progreso en nuestra legislación de propiedad intelectual, porque fue una repetición incompleta y confusa de la ley derogada que si era ya por sí misma deficiente resultó peor en la nueva porque dentro de su exposición raquítica ofreció algunas modificaciones y novedades.

Conservó el sistema adoptado por la anterior introduciendo algunas reformas sustanciales, como las publicaciones previas a la concesión de las patentes que son una consecuencia del sistema adoptado en nuestra legislación de conceder esos privilegios sin examen alguno previo sobre la utilidad y novedad de los inventos y sin perjuicio de tercero, es decir, que el poder Ejecutivo ejerce en parte un papel meramente notarial que se reduce a certificar que el individuo ha asegurado conforme a la ley un invento determinado que dice ser patentable y de su propiedad.

La deficiencia de nuestra legislación sobre propiedad intelectual fue seguramente un resultado necesario de las condiciones poco favorables para la formación de leyes prudentes, completas, prácticas que organizaron legalmente los diversos intereses específicos que caen bajo el cuidado oficial.

Hemos señalado ya en los capítulos anteriores, ese largo periodo de trastornos incesantes, de falta absoluta de orientación política que acompañó a México durante un largo periodo de su vida independiente y es necesario comprender que este estado general, influyó perjudicialmente entorpeciendo la formación de todas nuestras leyes.

La que analizamos presentó una disposición nueva, ilógica y absurda. Ordenaba que cuando un inventor solicitara patente sólo para un Estado determinado, en ese caso dicho Estado concediera el privilegio.

La legislación continuó en esa situación que podemos llamar rudimentaria, durante un periodo de años bien largo de nuestra vida independiente, hasta el 7 de junio de 1890, es decir, setenta años después de consumada la Independencia, pudo México contar con una ley de Patentes seria y completa que puede juzgarse jurídicamente como un adelanto, porque sin ser buena fue siquiera un cuerpo legal más o menos defectuoso, pero que organizaba y planteaba ya en toda forma por primera vez un sistema legislativo sobre la propiedad intelectual que hasta la fecha necesita tanto apoyo y ayuda para su formación y desenvolvimiento entre nosotros.

La ley de 7 de junio de 1890 fue una reproducción casi literal de las leyes belga y francesa sin trabajo alguno de adaptación a nuestro especial medio, conservó el sistema iniciado vagamente por las leyes anteriores, de conceder

los privilegios sin previo examen de novedad o utilidad y sin perjuicio de tercero, consagró también la publicación previa de las solicitudes, admitiendo oposiciones para los que se consideraran perjudicados en sus derechos adquiridos, sostuvo igualmente el registro minucioso de las patentes concedidas y la publicación de ellas, amplió la duración de los privilegios que en las legislaciones anteriores era exiguo, procurando favorecer en general los intereses de los inventores.

Dicha ley constituyó un adelanto jurídico porque trató y reglamentó de un modo preciso y completo los fenómenos legales a que dan lugar las patentes, fijando el criterio preciso que había de seguirse sobre la patentabilidad de una invención, estableciendo las bases fundamentales sobre nulidad, caducidad, expropiación por causa de utilidad pública y demás fenómenos jurídicos que debían regir a esas invenciones industriales privilegiadas amparadas por la ley. Toda esa reglamentación se había omitido por completo en las anteriores leyes.

Preceptuó la explotación forzosa de los inventos patentados como condición necesaria para conservar la propiedad del privilegio.

Esta última disposición no dio en la práctica sino malos resultados porque era extemporánea e impropia en un país en el que no había todavía industria alguna, y en 2 de junio de 1896 fue suprimida esa explotación obligatoria.

Dada la franca prosperidad en que había entrado ya México y dadas las relaciones internacionales que en todos los ramos económicos había, surgieron necesariamente las dificultades consiguientes sobre la presunción de novedad de una patente solicitada en un país determinado respecto de los demás.

La ley de 1890 prevenía ese conflicto y lo solucionaba equitativamente concediendo a los inventores un año de plazo para asegurar en México un invento patentado en otros países.

Sin embargo, las relaciones industriales y comerciales de carácter internacional y las graves dificultades a que daban lugar las diferencias legislativas de los diversos países civilizados, revelaron el conocimiento práctico de que la legislación mexicana sobre propiedad industrial no sólo había sido un trabajo de reproducción sin adaptación alguna a nuestro medio, sino que tampoco correspondía ya al adelanto obtenido prácticamente y se hizo sentir la necesidad imperiosa de derogar la ley de 1890 por otra más conveniente y de acuerdo con la Convención Internacional que en la materia habían celebrado la mayor parte de las naciones importantes, debiendo México previamente suscribir el tratado respectivo y formar parte de la Convención.

El Gobierno respondió a esas necesidades y México modificó su ley y firmó el útil tratado que favorece grandemente todos los intereses industriales de los países signatarios, porque establece en sus legislaciones una homogeneidad y unidad provechosas, que acabaron con los conflictos graves antes citados.

La legislación vigente presentó esa nueva orientación benéfica indudablemente para el país y en conjunto puede también considerarse como adelanto a medias en la materia, conservando en el fondo el sistema que venía sosteniéndose de conceder las patentes sin previo examen de novedad y sin perjuicio de tercero.

La ley anterior quitó casi a raíz de su promulgación la explotación forzosa como condición necesaria para la conservación de la propiedad de la patente y la ley nueva conservó este principio dejando una explotación obligatoriamente accidental, en mi concepto más lógica y consecuente con el verdadero estado en que se encuentra nuestra incipiente industria nacional.

No es posible que en este pequeño estudio presente a los lectores un análisis completo y detallado de nuestra vigente legislación, me he ceñido a lo que debiera hacer y por eso he juzgado solamente dicha ley en su conjunto, desde un punto de vista meramente general.

La nueva ley fue y es discutida hasta la fecha por nuestros jurisconsultos, favorable y desfavorablemente. Mucho se le ha criticado la completa supresión de las oposiciones que consagraba la legislación anterior.

En mi concepto la ley en conjunto no significó ni significa un retroceso en la materia. Tiende a establecer un sistema de transición que prepara para más tarde el sistema legal sajón de previo examen de novedad para la titulación, pero que no pudo adoptar de una buena vez porque no teníamos ni el adelanto, ni los elementos bastantes para establecerlo y sostenerlo.

Creo que la ley vigente adolece de preceptos vagos, impropios y algunos absurdos en detalle, pero esos defectos eran menos numerosos en el primitivo proyecto, que a fuerza de recorrer muchas manos correctoras por las que pasó antes de su aceptación oficial fue adulterado y descompuesto notablemente, sin duda alguna por la diferencia radical y heterogénea de los diferentes criterios que la retocaron y modificaron, sin una prudente comunicación intelectual entre esas diversas personas, que hubiera conservado la armonía lógica del primitivo proyecto.

La Secretaría de Fomento ha fijado su atención en esas faltas y es de esperarse que procurará corregirlas sin incurrir otra vez en la heterogeneidad de los coautores.

La nueva legislación sobre propiedad industrial no obstante los defectos específicos que acabo de señalar, creo que en conjunto significa un adelanto en tan importante ramo.

Es indudable que marcó un cambio radical en la legislación. Ya hemos dicho que la ley de 90 fue casi una reproducción literal de las leyes belga y francesa sin trabajo alguno de adaptación a nuestro medio y la vigente abandonó esos sistemas europeos que sin duda alguna son defectuosos como veremos después para inspirarse casi por completo en las leyes americanas cuyo siste-

ma de previo examen de novedad para la titulación las hace netamente diferentes de aquellas.

Haciendo un análisis imparcial y sin prejuicio alguno de la situación a que dio lugar la ley de 1890 y que reinó durante ella, hay que confesar que esa situación ofrecía un cuadro bien triste y desconsolador del estado que guardaba la propiedad intelectual industrial y de su reglamentación y de su legislación.

Según el sistema adoptado por aquella ley no existía previo examen de ninguna especie, la intervención oficial era nula, el Estado no sólo no examinaba ni analizaba la novedad o utilidad de una patente, pero tampoco examinaba siquiera si había relación alguna entre los dibujos y la descripción y entre éstos y la solicitud o petición. Cada solicitante era árbitro absoluto de su expediente reinando una confusión indescriptible en la que se amalgaban y confundían la descripción, con la parte patentable, en la que las más de las veces no había invento alguno, y no se precisaba y sabía, qué era nuevo y qué no lo era, en la que se incluían muchas veces descripciones y solicitudes tan ambiguas y confusas que ni el más prestigiado perito, ni el Juez más práctico podían saber a qué se referían las solicitudes o patentes ni qué amparaba un título determinado.

La Secretaría de Fomento recogía las descripciones que cada individuo hacía a su modo y manera, sin regla ni lógica alguna y dentro del más absoluto desorden, y se extendían los títulos adivinando las más de las veces el objeto de la patente o bien patentando una ambigüedad ininteligible o un absurdo risible. Su papel era semejante al del cartero de correo que entrega una carta al interesado sin saber ni preocuparle si lo que lleva dentro es una buena o mala nueva, un papel de importancia o una bagatela.

Con sistema semejante el Estado faltaba a sus más rudimentarios deberes y el desarrollo y expansión de la propiedad intelectual industrial ni se amparaba, ni se protegía, ni se impulsaba, ni se orientaba y encauzaba dentro de un lógico y eficaz desarrollo y desenvolvimiento progresivos.

Las oposiciones que surgían con motivo de las solicitudes de patentes eran numerosísimas, a un grado tal, que puede establecerse sin exageración alguna, que no había caso de solicitud de una patente, que no ocasionara dos o más oposiciones y era natural había tanta ambigüedad, confusión y deficiencia en el pedir como en el dar, cada poseedor de una patente se creía dueño absoluto de los absurdos más grandes, las patentes eran títulos que el industrial se fabricaba y se redactaba a sí mismo y pedía y obtenía monopolios disparatados, en virtud de lo cual indudablemente veía invadidos sus derechos por otro que pedía tanto y tan injustificadamente como él.

Para encauzar, ordenar lógica y eficazmente la industria en su propiedad intelectual, era de todo punto necesario que el Estado acabara con aquel sistema que juzgado con honradez y franqueza ni era útil, ni era propiamente

serio y provechoso para nadie. Urgía establecer una reglamentación administrativa en la solicitud y tramitación de las patentes, dentro de un orden estricto, que las hiciera inteligibles y correctas técnicamente hablando, para el poder Ejecutivo que expedía el título, para los Tribunales que juzgaban y resolvían los conflictos a que pudieran dar lugar, para el interesado mismo que supiera y precisara lo que pedía y obtenía para la industria en general que debe conocer esos privilegios de un modo preciso para poder respetarla seriamente.

Durante algún tiempo tuve el honor de ser Abogado consultor de la Secretaría de Fomento y por lo tanto también de la Oficina de Patentes como Dirección anexa y dependiente de aquel Ministerio y tuve ocasión de observar y palpar de un modo evidente clarísimo lo expuesto antes.

Con el funcionamiento a que daba lugar ese sistema en el que la Oficina no hacía examen alguno administrativo, ni había siquiera orden y reglamentación en los expedientes, puede asegurarse sin temor alguno que todas las probabilidades son de que cada título que se expide, es un simple cuaderno lleno de letras y explicaciones que no dan derecho alguno al interesado, que no tienen valor legal contra terceros que sepan defenderse, ni beneficia la industria que sólo sufre trastornos y alteraciones indebidas. Los malos resultados de ese sistema han sido aumentados grandemente con ese numeroso grupo de agentes de patentes de los que muchos de ellos sin conocimiento ni práctica en el ramo, contribuyen a empeorar la confusión y dificultades reinantes, porque su intervención con sus clientes se reduce a dar a las descripciones y peticiones una mediana forma, de acuerdo con el reglamento sin cuidarse de la precisión y claridad de las peticiones, que es la base principal de la validez de una patente.

Para impulsar provechosamente la propiedad industrial era necesario iniciar otro camino distinto del seguido hasta entonces.

Era necesario ante todo que la Secretaría de Fomento se resolviera a abandonar aquel papel pasivo, inútil y perjudicial que había desempeñado tanto tiempo, que al otorgar títulos o patentes tuviera siquiera conocimiento y conciencia del objeto preciso a que se refería su declaración, pues ya he dicho y repito, que en el sistema de otorgar las patentes a la exclusiva responsabilidad del interesado, resultaba que se limitaba sólo a certificar que X registró y aseguró en tal fecha y hora un invento que dice ser propio y patentable; era necesario que la Secretaría de Fomento asumiera otro papel distinto, más provechoso y útil a los intereses públicos que aquel de certificadora de cosas que no sabía, ni entendía, ni conocía siquiera con relativa exactitud.

Era necesario establecer reglas en las solicitudes y tramitación que aseguren en lo sucesivo buena fe, orden y precisión en las tramitaciones y otorgamiento de las patentes.

La nueva ley realizó como veremos después parte, de esos beneficios, pero no todos desgraciadamente.

Según ella, en las solicitudes se obligó a los interesados a distinguir en las patentes dos cosas de capital importancia en las que antes se hacía una espantosa confusión, se debe separar la descripción de la reivindicación, es decir, se describe el producto industrial nuevo que quiere patentarse, esta descripción debe ser clara, precisa, de tal modo inteligible que un perito extraño al invento pueda con ella construir el producto nuevo que se patenta; pero técnicamente, en el orden legal de que tratamos no todo lo que se incluye en una descripción es lo nuevo ni lo patentable y por eso la ley vigente obliga a los interesados (inventores) a seleccionar y exponer con verdadera precisión lo realmente nuevo del producto descrito, lo que constituye la novedad patentable, en fin, lo único que es el invento porque sólo sobre eso puede y debe darse privilegio legal. De manera que en una patente la descripción es meramente explicativa, constituye un medio, un elemento de ilustración y la parte petitoria debe contener con absoluta e imprescindible claridad, lo que verdaderamente constituye la novedad industrial del producto descrito.

La ley vigente dio un paso provechoso hacia ese desiderátum de la precisión, claridad y lógica técnica de las patentes, es decir, entró a la reglamentación de un ramo en el que reinaba la más completa y absurda confusión, pero no anduvo lo bastante, corrigió el mal deficientemente y creo que debe andarse algo más en esta materia tan importante y de tanta trascendencia.

La legislación actual tendió a establecer entre nosotros lentamente el sistema americano de previo examen sobre la novedad y utilidad para la titulación y puede por lo tanto comprenderse que en su conjunto fue una ley transitoria, que preparaba el medio hacia el final que perseguía.

Consagró el examen de novedad como una opinión técnica de la Oficina de Patentes, aunque en algunos preceptos le dio efectos legales gravemente inconvenientes y ahora repito que precisamente en este caso como dije al principio el mencionado defecto fue el resultado de las muchas manos que la retocaron y corrigieron sin acuerdo ni inteligencia previos.

Yo creo que nuestra legislación sobre propiedad industrial no debe llegar por completo al mencionado sistema de previo examen de novedad para la titulación, en esto nuestra ley debe detenerse prudentemente aprovechando la experiencia adquirida por los países que adoptaron dicho sistema, porque éste constituye un extremo casi tan perjudicial a los intereses públicos como la anarquía y el desorden del sistema pasivo e inútil que reinó al amparo de la ley de 1890 y que reina ahora todavía aunque algo menor. En efecto, el sistema americano de previo examen sobre la novedad para la titulación no ha dado resultados satisfactorios a los países que lo adoptaron consagrándolo en sus respectivas legislaciones.

Si el sistema de conceder las patentes sin previo examen alguno, sin perjuicio de tercero sin reglamentación y a la exclusiva responsabilidad del interesado, está caracterizado como he dicho ya, por la anarquía y desorden que no sólo no produce provecho alguno, sino que perjudica gravemente el progreso natural de la industria misma, porque las patentes otorgadas bajo ese régimen son en su gran mayoría nulas y disparatadas; hay que convenir también que el sistema de previo examen sobre la novedad para la titulación no ha producido tampoco los benéficos resultados que de él se esperaban y por el contrario en la práctica se ha convertido en una rémora, en un perjuicio efectivo para los interesados industriales, pues llega a entorpecer más o menos intensamente, según los casos, el natural desarrollo y desenvolvimiento de la industria inventiva, produciendo necesariamente retardos constantes en la tramitación y concesión de las patentes, cosa que sin duda alguna llega a dañar multitud de intereses individuales y en último resultado los de la colectividad, es decir, los de la industria en general.

En una palabra los dos sistemas constituyen dos extremos que perjudican los intereses que deben proteger e impulsar. Ambos perjuicios son ocasionados por dos causas distintas, uno con su imprudente prodigalidad establece la confusión más absurda en los intereses industriales que a su amparo se crean, y el otro lleva las restricciones a un extremo tal que también perjudica los intereses legislados.

El sistema americano de previo examen sobre la novedad para la titulación de las patentes no ha dado en la práctica resultados convenientes y provechosos por lo que toca a su fin meramente técnico, es decir pericial, pues se ha observado que las opiniones de las Oficinas sobre dicha novedad, además de la restricción y perjuicio que ocasionan en los intereses industriales y que hemos indicado ya, están muy lejos de haber sido siempre verdades exactas e incontrovertibles. Las naciones que siguen este sistema verifican primero un examen absoluto sobre la novedad, que abarcaba y se retrotraía hasta la época inicial de que se tenían conocimientos y datos sobre la historia de la industria inventiva y llegaron de tal manera a engolfarse y a ahogarse en esos exámenes que abarcaban casi un tiempo ilimitado, que han tenido que remediar a medias dicho mal, limitando el plazo fijando unas como base para dicho examen de novedad de cien años y otras cincuenta solamente.

Las patentes americanas dilatan en su tramitación y otorgamiento hasta dos y tres años frecuentemente, y algunas veces bastante más por esa acumulación mencionada antes, que llega a hacer imposible el despacho de los negocios y que agobia a las oficinas; de lo cual resulta las más de las veces, que el inventor pierde la oportunidad de explotación de su invento, que en muchas ocasiones constituye si no la base fundamental, sí una circunstancia muy importante del beneficio económico.

Otros casos de patentes hay en los Estados Unidos que por mala fe, es decir, por chicanas y dilaciones intencionales de los solicitantes han demorado su otorgamiento hasta doce años, porque el inventor las prolonga con toda conciencia y premeditación, para adquirir con ellas más tarde mayores utilidades, dejando que durante la tramitación se creen y organicen intereses industriales que ataca más tarde con la patente, obteniendo así pingües utilidades, pero lastimando injustamente esos intereses industriales que se formaron y desarrollaron de buena fe. Es este otro de los perjuicios que el sistema americano de previo examen de novedad para la titulación ha ocasionado en su funcionamiento.

La patente americana "Selden", es un ejemplo vivo de lo anterior, pues al amparo de la ley cobra su propietario a muchas fábricas de automóviles una cuota por cada máquina que construyen, en virtud de haber durado la tramitación de dicha patente largo número de años y haber después obtenido derechos retroactivos al otorgamiento (fecha de la petición) en cuyo intervalo se desarrollaron y crearon intereses industriales y económicos de buena fe que se atacan y lastiman indebidamente. Dudo que haya una persona de criterio imparcial y conocedora de este ramo legislativo, que no vea en esto una grave alarma, notoriamente perjudicial contra los intereses industriales. Yo me limito sólo a señalar a grandes rasgos mis observaciones porque debo suponer que las personas que lean este estudio conocen dicho ramo legislativo y entienden por lo tanto todo el alcance de mis ideas.

La frecuencia de casos como el anterior motivaron una reforma en la legislación americana que remedia en mi concepto, sólo la parte del mal y que fijó un límite para la tramitación y otorgamiento de las patentes a perjuicio del interesado.

En la misma legislación alemana que es en esto semejante a la americana, se ha observado igualmente en la práctica que el sistema de previo examen sobre la novedad y utilidad de las patentes como requisito necesario para su titulación, está ocasionando perjuicios y trastornos de importancia a su industria.

Entre los dos sistemas señalados a grandes rasgos, hay un término medio en el cual debe en mi concepto colocarse prudentemente nuestra legislación. Es indudable que debemos consagrar y sostener en ella el previo examen, pero no propiamente sobre la novedad y utilidad de los inventos como requisito necesario para su titulación, esto he dicho ya que en la práctica produce grandes perjuicios en la industria, y por otra parte tampoco podríamos adoptarlo, porque ni estamos suficientemente preparados para él, ni tenemos los elementos económicos y administrativos que serían necesarios.

Dije antes que la nueva ley corrigió en parte el desorden y confusión que reinó en materia de patentes al amparo de la de 1890, pero que en mi con-

cepto no anduvo lo bastante para corregir el mal completa y radicalmente y beneficiar como debiera los intereses industriales y comerciales de vital importancia que se afectan con ese ramo legislativo.

Procuraré desarrollar y explicar esta afirmación, que no debo omitir porque se refiere precisamente a las grandes tendencias de nuestra actual legislación y que es necesario conocer para poder apreciar la evolución de dicho ramo legislativo.

La ley vigente, producto intelectual heterogéneo como he manifestado, fue descompuesta y adulterada en varios puntos, debido a la diversidad de personas y criterios que retocaron y enmendaron su primitiva forma, sin la conveniente comunicación intelectual que hubiera evitado esos preceptos contradictorios e ilógicos con el sistema o tesis general que en su conjunto consagra; pero con todo y esos defectos conservó su carácter y tendencias generales que procuran iniciar y establecer en las solicitudes, tramitación y otorgamiento de las patentes un orden y una reglamentación que faltaban por completo en ese ramo.

Las patentes es bien sabido que constituyen una situación legal privilegiada y exclusiva, en favor del inventor sobre el producto industrial patentado, por lo tanto la ley debe establecerse y exigir siempre que los mencionados privilegios sean en esencia específicos, precisos, clarísimos, deben referirse a casos exclusivamente concretos técnicamente, de ese modo beneficiarán al inventor y a la industria en general; al primero porque le garantizan y protegen el producto de su trabajo dentro de los límites prudentes, a la segunda porque impulsan y estimulan su desarrollo, con lo cual se logra el desiderátum de proteger a la vez armónicamente los intereses y derechos individuales del inventor con los de la industria y comercio en general.

Una patente clara, precisa, que tenga la necesaria relación armónica entre las descripciones y petición que se refiera exclusivamente a un solo caso concreto, solicitada y concedida dentro de ese orden técnico, garantiza el equilibrio industrial y el desarrollo de todos los intereses en cuestión.

El Estado, tiene en mi concepto, el imprescindible deber de intervenir, procurar y vigilar en el orden administrativo, que los solicitantes de una patente no incluyan en su petición (reivindicación) generalidades y ambigüedades a todas luces absurdas y peligrosas, debe cuidar de que esos privilegios no se refieran más que a un caso concreto, técnico, preciso y claro; el Estado al hacer sus declaraciones oficiales debe tener en cuenta no sólo los supuestos intereses y derechos del que se dice inventor, sino también los reales, existentes e indudables derechos e intereses del público y de la industria en general y para adunar, armonizar y respetar en lo posible ambas cosas, debe examinar las descripciones y la solicitud exigiendo siempre que haya entre ambas exacta lógica relación, que se refieran sobre todo a la reivindicación o parte mera-

mente petitoria a un caso concreto y técnico, único e inteligible, porque sólo hasta allí llegan los derechos del inventor, todo lo que salga de ese límite es indebido, es injusto, es atentatorio para los derechos adquiridos por la colectividad, que empiezan precisamente donde acaba el caso concreto técnico de cada patente concedida en el supuesto caso de su verdadera novedad. Y los perjuicios que resultan de las generalidades y falta de precisión técnica de las patentes hay que convenir que son injustos, perjudiciales y efectivos, sea que éstas se concedan sin perjuicio de tercero y sin examen de novedad, sea que se concedan previo el referido examen.

El Estado que otorga privilegios mecánica e inconscientemente, sin cuidar con verdadera seriedad y minuciosidad del límite hasta donde puede y debe llegar en sus declaraciones, sin fijar su atención en los efectos que éstas produzcan, el Gobierno que concede patentes sin vigilar y cerciorarse previamente de que se refieren sólo a un caso técnico y único que es el que justifica el privilegio, es decir la excepción, trastorna y lesiona los intereses públicos e individuales que debiera proteger, cuidar e impulsar; porque conceder privilegios sobre generalidades industriales, sobre casos confusos, ininteligibles y completamente vagos que van más allá del derecho del inventor, que incluyen cosas y riquezas que no son el producto del trabajo de éste, hay que repetirlo, hay que confesarlo, en vez de proteger y estimular el desarrollo de nuestro comercio e industria, los alarman, los trastornan, los desequilibran y los perjudican grandemente.

Estos defectos, estos malos resultados se han de palpar más y más a medida que el tiempo pase, porque nuestra industria está en sus principios y empieza apenas a formarse y naturalmente a medida que ésta aumente y se desarrolle como tiene que ser, los perjuicios señalados además de convertirse de teóricos en reales y efectivos, aumentarán sin duda alguna en proporción e intensidad.

En efecto, del número de patentes que concede la Secretaría de Fomento una grandísima proporción de ellas, la mayoría, no se explotan ni se llevan a la práctica, constituyen derechos más o menos discutibles pero meramente teóricos que no llegan a existir y desarrollarse en la vida real del comercio y de la industria; por eso las invasiones y espantosas confusiones a que dan lugar las generalidades y ambigüedades de las actuales patentes no llegan a verificarse, ni se convierten en fenómenos tangibles o vivientes que produzcan todo el perjuicio de que son capaces. En sistema semejante la peor situación está reservada, para los que con verdadera seriedad realizan la explotación de sus inventos, exponiendo sus intereses que se perjudican fatalmente ante esa cantidad de patentes utópicas, llenas de generalidades y embigüedades que son una riqueza ilusa de escritorio, de papel; pero que se convierten con la protección de la ley en una espada de Damocles, en una rémora y estorbo inmensamente perjudiciales para el desarrollo industrial y comercial de nuestro país.

Está bien que nuestras leyes consagren y conserven en sus disposiciones el sistema de conceder las patentes sin hacer ni verificar administrativamente examen alguno sobre la novedad y utilidad de los inventos, está bien que en esta peligrosa y difícil materia se abstenga el Estado de toda intervención y deje eso a la exclusiva responsabilidad y perjuicio de los interesados, este sistema tiene sus inconvenientes, no llega al desiderátum, pero hasta la fecha no se conocen otros sistemas distintos de los que he analizado. Pero de esto, a que el Gobierno permanezca enteramente neutral e indiferente a todo y conceda patentes por absurdos y generalidades que no son nada, que no precisan ni pueden identificar cuál es el caso concreto y único a que se refieren, es decir cuál es propiamente el producto específico nuevo que se patenta, hay una enorme distancia que debe llenar nuestra legislación si se quiere hacer un verdadero bien a la industria nacional.

Nuestra ley vigente se está ya estudiando para ser reformada y a mi juicio debe detenerse en el camino o tendencia general que marcó hacia el sistema americano de previo examen sobre la novedad para la titulación; pero debe también en mi concepto conservar y aumentar el examen previo meramente administrativo y reglamentario que estableció, exigiendo que entre la solicitud y las descripciones exista una relación lógica que haga inteligibles las patentes, debe en fin, aumentar y reforzar el deficiente examen previo que ahora se hace exclusivamente reglamentario para procurar siempre que las patentes constituyan fórmulas precisas y claras, casos concretos únicos técnicamente, debe en fin, rechazar en ellas las generalidades y peticiones ambiguas, las confusiones de dos o más patentes en una sola, formando así una base posible, seria y provechosa para la industria nacional. De este modo está bien que los Tribunales sean los que aprecien y resuelvan en los conflictos de derecho a que den lugar esos privilegios, cuál patente debe subsistir sobre cuál otra, cuál tiene valor verdadero y legal en cuanto a su novedad y utilidad; pero en este camino dictarán sus resoluciones sobre casos industriales concretos, precisos, claros, únicos técnicamente hablando, porque repito y repetiré siempre que nuestras actuales patentes hechas por los interesados a su saber y arbitrio, llenas de generalidades inconscientes o de mala fe, dan en la práctica lugar no sólo a los perjuicios señalados en la industria, sino también a resoluciones judiciales y absurdas y erróneas que las más de las veces son inevitables, porque los Tribunales tienen que resolver sobre vaguedades que no son un caso especial, concreto y preciso sobre el que debe descansar la discusión jurídica de los litigantes en el juicio.

La Secretaría de Fomento en sus funciones administrativas sigue generalmente el sistema de hacer sus concesiones, declaraciones y titulaciones sin perjuicio de tercero que mejor derecho tenga, así titula una mina, una porción de terreno, así concede una merced de agua; pero para dictar esas reso-

luciones exige que se trate siempre de casos concretos, identificables, exclusivos, es decir, obliga lógicamente al interesado antes de hacer su declaración, a precisar la cantidad de agua, el lugar en que ésta se encuentra, la superficie del terreno, el número de pertenencias exacto, la ubicación, linderos y demás características específicas que han de servir en cada caso especial para poder precisar, identificar y distinguir el derecho concedido de los otros ya existentes o por existir, en una palabra, vigila y cuida que los interesados o solicitantes no incluyan en sus peticiones sino un caso concreto y no generalidades; y no podía ser de otro modo, porque otorgar merced por un agua que no se sabe ni dónde está ni de qué cantidad se trata, es hacer una declaración oficial absurda que por su ambigüedad y generalidad podría trastornar y perjudicar muchos derechos, titular una mina o un terreno en las mismas condiciones, aunque se haga sin perjuicio de tercero sería funesto y atentatorio contra la minería y contra los intereses públicos en general, porque es indudable que los derechos deben pedirse, concederse, adquirirse y sancionarse, precisos, claros, concretos, identificables, únicos, en fin, que puedan delinearse y distinguirse de los otros, de no ser así el Estado en vez de proteger y cuidar los intereses públicos es el primero que los trastorna y llena de alarma y confusión.

En mi concepto es innegable que conceder patentes sin examinar siquiera la relación que debe haber entre las descripciones y solicitudes, sin cuidar que éstas no incluyan más que un caso concreto y único técnicamente y sin rechazar las generalidades y ambigüedades peligrosas que no son nada en sí mismas, equivale a titular minas sin elementos de ubicación o mercedar aguas sin precisar lugar ni cantidad, y esto aunque se haga sin perjuicio de tercero, es perjudicar la industria en el sentido indicado y enviar a los Tribunales para su discusión patentes que no son afirmaciones precisas, que no constituyen casos especiales sino generalidades irresolubles las más de las veces por los funcionarios judiciales que deben ocuparse exclusivamente de casos concretos. Lo que acabo de señalar se ve constantemente casi en todos los juicios de patentes, en los que la dificultad y confusión consisten en que se toma como invento o patente para los efectos del conflicto o juicio de lo que en sí mismo no puede serlo, porque es una generalidad o ambigüedad técnica que ni da ni puede dar derecho alguno a su propietario sobre ella, ni acciones judiciales contra terceros.

Lo anterior se comprende con mayor claridad si se tiene en cuenta, además de lo dicho, que las patentes concedidas en la forma indicada no obstante que se otorgan sin perjuicio de tercero, no obstante que poco o nada valen realmente debido a su ambigüedad y falta de precisión, aun sin tener en cuenta su novedad, dan siempre dentro de nuestro régimen vigente al dueño del título una situación legal más o menos privilegiada, que por sí misma y aun fuera de los Tribunales perjudica gravemente a la industria.

¡Cuántas patentes hay en la República que se han esgrimido y se esgrimen como una amenaza judicial y extrajudicial contra los demás industriales y comerciantes y no tienen seguramente valor legal alguno!

¡Cuántas otras hay en las mismas condiciones que por haber adquirido una absurda declaración judicial de novedad, que se obtuvo revocando el examen pericial hecho por la Oficina de Patentes, dan a sus propietarios no un derecho definitivo, sino una situación judicial privilegiada que les asegura el éxito en los conflictos, por más que los derechos sean muy discutibles en un juicio!

En resumen, la ley que resulte del estudio que el Ejecutivo hace actualmente de la legislación que rige, debe a mi juicio consagrar el previo examen administrativo que ahora está en vigor, pero ampliándolo, reforzándolo, cuidando que las descripciones, dibujos y medios explicativos e ilustrativos guarden siempre estricta relación lógica con las peticiones (reivindicaciones), que éstas se refieran sólo a un caso industrial concreto, único, acabando así con las vaguedades, generalidades y confusiones patentadas que desgraciadamente abundan hoy en perjuicio de todos, porque son el fatal resultado de nuestro deficiente régimen legal.

Ese es el término medio que señalé al principio entre el sistema absurdo y perjudicial de la ley de 1890 y el americano de previo examen de novedad y utilidad para la titulación hacia donde camina nuestra legislación.

Las facultades de la Secretaría de Fomento respecto al examen de los documentos en la forma indicada, deben ser meramente técnicos, es decir, sin entrar para nada ni en la novedad o utilidad de invento, ni en los diferentes problemas de orden meramente legal a que dieren lugar las patentes en su solicitud y tramitación.

Hay en la ley actual otro punto de gravísima importancia que en mi concepto debe corregirse juiciosamente. Conforme a ella la Secretaría de Fomento (Oficina de Patentes) verifica de un modo accidental y a petición de los interesados exámenes sobre la novedad ya de una patente concedida, ya de una en tramitación. A este examen que en el primitivo proyecto era solamente un medio de ilustración para los inventores que pretendían explotar un invento determinado, se le dio después un efecto legal indebido porque se convirtió para las patentes tituladas en cuyo favor se emitía en base de la acción penal que surge de la falsificación.

La creación de esos exámenes de novedad meramente accidentales y de carácter pericial y técnico como medios ilustrativos para el público y Tribunales aunque significó en la nueva ley, un adelanto sobre la anterior que era en absoluto deficiente a este respecto, creo que deben hacerse por la Oficina respectiva en una forma distinta de como en la actualidad los verifica. En efecto, los exámenes de novedad no rinden ni pueden rendir los resultados pro-

vechosos que están llamados a producir, porque son notoriamente deficientes, debido entre otras cosas a la confusión que reina en la materia.

Así lo sostuve en repetidas ocasiones que tuve que emitir mi opinión sobre casos especiales. Voy a explicar lo anterior.

Los inventos patentables son siempre una combinación o de medios nuevos que forman un producto nuevo; la Oficina de Patentes en sus exámenes de novedad se concreta a decir que en una patente examinada, tantos puntos son nuevos y tantos no lo son. Cualquiera persona algo versada en leyes sobre patentes comprende que con semejante procedimiento la Oficina no rinde el dictamen debido y se limita sólo a presentar el resultado de su estudio sobre los elementos de la patente; pero sin decir de un modo preciso y general si ésta es o no nueva, en una palabra lo que hace es dar al público y a los Tribunales en su caso, datos para que éstos sean quienes formen el dictamen, porque decir solamente cuáles elementos de una patente son nuevos y cuáles no, equivale a rehuir la contestación pedida, pues puede suceder perfectamente que una invención patentada dada su estructura y naturaleza industrial, contenga elementos conocidos y ser válida en cuanto a su novedad por el contrario puede suceder que los elementos sean en su mayoría nuevos y la patente carecer de validez y novedad.

La Oficina de Patentes que es indudablemente un elemento técnico y pericial de grandísima importancia por sus conocimientos y por sus numerosos elementos de que dispone para ilustrar al público y a los Tribunales en su caso, debe en sus exámenes de novedad proceder de un modo más completo, porque de lo contrario, escatima indebidamente a los Tribunales y al público los beneficios que está llamada a realizar. Por lo expuesto se comprende ahora, por qué he sostenido y sostengo que deben quitarse en nuestra ley a esos exámenes de novedad los efectos jurídicos tan perjudiciales que se refieren a la parte penal de la legislación sobre patentes y dejar los referidos exámenes sólo como elementos periciales de mera ilustración.

Por último y para terminar este capítulo diré que si la legislación se orienta en el sentido indicado, es decir, si acepta ese término medio establecido entre la actual tendencia al régimen americano y al que antes había y existe todavía modificado en muy pequeña parte considero inconveniente suprimir las oposiciones, pues si éstas en la confusión y ambigüedad de las patentes durante la vigencia de la ley de 1890 no producían provecho alguno para nadie porque tan llenas de generalidades estaban las patentes solicitadas como las que servían de base para una oposición, no sucedería tal vez lo mismo con la útil reglamentación, orden y claridad, etc., que habría en las solicitudes si el Gobierno interviene en la precisión y señalamiento concreto de los inventos tal como se ha explicado. Naturalmente que no abogo por las oposiciones de la ley de 1890, pues éstas en mi concepto deben reglamentarse de muy distinta

manera y tener efectos legales diversos de aquellos a que daba lugar la anterior legislación.

Como he dicho ya en el curso de este capítulo, se estudian por la Secretaría de Fomento las convenientes reformas que la práctica y el estudio han indicado en tan importante ramo de la Legislación Mexicana y es de esperarse, que el actual Secretario de Estado que ha orientado su conducta pública en tan rectos y plausibles horizontes, procurará que nuestra ley respectiva de propiedad intelectual dé otro paso más en el progreso iniciado estableciendo bases fundamentales y provechosas que protejan equitativamente nuestra industria y comercio fomentando e impulsando a la vez su desarrollo y adelanto, con una equitativa y eficaz protección a los inventores y perfeccionadores industriales.

IV. *Legislación agraria. Baldíos*

Hemos recorrido en el capítulo segundo a grandes rasgos y con la posible amplitud que pude dar a este estudio, la historia y desarrollo de nuestra legislación minera y puede establecerse sin faltar a la precisión, que suerte semejante corrieron las leyes de baldíos.

La Nueva España al iniciarse la guerra de Independencia contaba en esta materia con una legislación diseminada en distintas oposiciones. La Real Instrucción de 15 de octubre de 1754 fue la primera legislación seria y completa con tendencias a la unidad jurídica, que orientó y precisó el criterio en dicho ramo. En general facilitó la adjudicación de los baldíos, así como el perfeccionamiento de las titulaciones anteriores.

Con posterioridad se vinieron dictando otras disposiciones parciales, que no derogaron por completo dicha legislación. Esas disposiciones fueron: La Ordenanza de Intendentes de 4 de diciembre de 1786. Código meramente administrativo y que modificó bastante la organización judicial y política de la Nueva España, estableciendo reglas precisas para la adjudicación y titulación de las tierras realengas.

La Real Cédula de 23 de marzo de 1798 continuó y afirmó la tendencia de liberalidad y amplitud iniciada ya en las leyes anteriores, fue una disposición que reveló a los que solicitaban alguna confirmación de la obligación de acudir a la Junta Central que residía en la Ciudad de México. Esto facilitó bastante las cosas porque evitó a los interesados, trámites, gastos y molestias.

Ya iniciada la Independencia y cuando la Nueva España era teatro de aquella revolución, las Cortes Españolas dictaron en 4 de enero de 1813 un Decreto que implantaba una modificación radical, porque facultaba a los Ayuntamientos para titular terrenos baldíos o realengos. La anterior disposición fue el último acto legislativo español en su Colonia y tiene un color político bien delineado, pues facilitaba grandemente las adquisiciones de baldíos has-

ta el grado de establecer titulaciones como premios a aquellos que prestaron sus servicios en favor de la Causa Real.

Corroboran la anterior afirmación las disposiciones de las mismas Cortes de 13 de Marzo de 1812 y 9 de octubre del mismo año, que tendieron a mejorar la situación de los indios, aboliendo algunos gravámenes que pesaban sobre ellos y ordenando que se les repartieran tierras. Esos decretos tuvieron ya pocas aplicaciones, porque la atención del Gobierno en la Nueva España estaba completamente absorbida por los asuntos militares y políticos.

Consumada la Independencia hemos dicho en los capítulos anteriores que el país se encontraba desolado, sin organización política estable y verdadera; sufriendo los inevitables resultados de la lucha que acaba de terminar. Los primeros Gobiernos Mexicanos preocupados por la organización política del país desatendieron por completo los asuntos propiamente administrativos.

Se dictó la ley de 4 de enero de 1823 sobre colonización, que dio lugar a la concesión otorgada al americano Austin para colonizar Texas, disposición que fue uno de los primeros actos de nuestra soberanía nacional y que tan caro pagó después México, porque originó años más tarde la inicua invasión americana y el despojo brutal de nuestro territorio.

Los gobiernos mexicanos sin comprender que la legislación de baldíos tenía que ser una labor previa y de primordial atención, siguieron preocupados con el problema de colonización y en 18 de agosto de 1824 se dictó la primera ley general y fundamental sobre esta materia.

Al organizarse la Nación Mexicana en República Federal bajo el amparo de la Constitución Política de 1824, se cometió por los legisladores igual error u omisión que en asuntos mineros, pues no habiéndose reservado el Gobierno Federal la competencia legislativa en materia de baldíos y colonización, quedaron estos asuntos al cuidado de los Estados de aquel régimen federativo. Esa omisión creó y legitimó la anarquía y confusión legales en el importante ramo de baldíos que como veremos más adelante corrió igual o peor suerte que el de minas.

Semejantes leyes fueron siempre notoriamente deficientes y era natural, pues constituían los primeros pasos legislativos de una nación desorientada por completo en su organización política constituida caprichosa y artificialmente de un modo brusco e inadaptable a su verdadera naturaleza social y modo de ser. Siempre creí y sigo creyendo con firmeza que nuestro país ha vivido dentro de un gran desequilibrio político que ni en la actualidad podemos todavía combatir completa y eficazmente.

Las primeras leyes mexicanas en la materia, antes de organizar y constituir prudentemente nuestra legislación agraria, se preocuparon por desarrollar la colonización, sin comprender que eran estos asuntos de gran importancia y trascendencia para el país, pero posteriores a aquella organización legislativa.

En el derecho público la lógica establece que las colectividades humanas que constituyen una Nación, necesitan primero necesariamente nacer a la vida política organizándose convenientemente, creando el Estado y sólo una vez organizadas y constituidas con viabilidad pueden después atender a su desarrollo, crecimiento y perfección. El orden inverso además de ilógico, es inútil y perjudicial, primero es ser y luego vienen las modalidades y cambios específicos del ser.

Los gobiernos dictaban leyes que tendían a reglamentar, restringir y limitar los derechos de los extranjeros en cuanto a la adquisición de bienes raíces en las zonas limítrofes, en prevenir el establecimiento y acumulación de grandes propiedades.

Los malos resultados de haber dejado cuestiones de interés general al exclusivo cuidado de los gobiernos locales, se hicieron sentir bien pronto, pues en todas las disposiciones legales de esa época, se observa fácilmente la vaguedad, la confusión, la anarquía jurídica y política que reinaba entre el gobierno federal y los locales.

La ley de 25 de abril de 1835 declaró que el Decreto de Coahuila y Texas sobre baldíos era contrario a la ley de 18 de agosto de 1824 y prohibió a los Estados fronterizos enajenar y disponer de sus baldíos. Semejante resolución fue sólo un remedio incompleto, vacilante que dejaba subsistente el mal en casi todas sus partes.

La ley dada por el Congreso el año de 1830, durante la presidencia de Bustamante confirma mis anteriores afirmaciones.

La confusión y la falta más absoluta de un sistema legal agrario aumentaba día a día. Las leyes de 4 de abril de 1837, 11 de marzo de 1840 y 25 de noviembre de 1835 lo comprueban.

Dichas disposiciones nada remediaban ni venían a constituir un elemento de orden en la legislación. La primera continuaba el desarrollo de ilusos proyectos de colonización, la segunda reglamentaba la adquisición de bienes raíces por los extranjeros y la tercera sin consecuencia lógica alguna con las bases constitutivas y leyes anteriores declaraba de plano nulas las ventas de baldíos hechas por los Estados por no haber podido éstos enajenarlos.

En 1846 y bajo la presidencia interina de Mariano Salas se dictó un reglamento sobre colonización. Más tarde en 1854 durante la dictadura de Santa Anna se dicta otra ley que pone de relieve la confusión reinante, el atraso absoluto de nuestro derecho administrativo en aquellas épocas. Esa ley mezcla y confunde dos cuestiones, la de baldíos y colonización que son perfectamente distintas y que deben separarse de la legislación, no obstante la relación íntima que entre ambos problemas existe necesariamente.

La ley de Santa Anna es además un absurdo alarde legislativo, pues siendo como fue una ley incompleta y absolutamente deficiente, pretendió en 15 ar-

títulos incluir toda una legislación tan vasta y complicada, estableciendo con una increíble insensatez el espantoso absurdo de "derogar" todas las leyes, decretos y reglamentos dictados anteriormente sobre colonización y terrenos baldíos. ¿Puede concebirse mayor confusión e ignorancia en la materia?

No cabe dentro de los límites de este pequeño estudio un cuadro completo y preciso de las diferentes legislaciones de los Estados en materia de baldíos, muchos de ellos dictaron sus leyes respectivas; mencionaremos entre ellos a Coahuila, Texas, Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Baja California, etc. Todas estas legislaciones locales fueron derogadas y desconocidas por el Gobierno del centro.

El transcurso del tiempo, la práctica en el despacho de los negocios y los fracasos anteriores, así como la deplorable situación en que se encontraba nuestra legislación agraria, ilustraron el criterio del Gobierno que con la experiencia adquirida, reconocía la imperiosa necesidad de conferir a la competencia federal el cuidado y conocimiento de asuntos que por su propia naturaleza son de interés general. La ley de 24 de noviembre de 1855 declaró rentas federales el producto de los terrenos baldíos. Estos pasos vacilantes nunca fueron un remedio completo del mal que continuaba y la vacilación en el criterio oficial se comprueba más y más.

Después de la ley de 25 de noviembre de 1855 que declaró nulas las ventas de baldíos hechas por los Estados y la de 7 de julio de 1854 que somete a revisión los títulos expedidos desde 1821, vienen las disposiciones de 3 de diciembre de 1855 y 16 de octubre de 1856 que derogan las anteriores.

En 1º de febrero de 1856, se dictó una que reglamentaba la adquisición de bienes raíces por extranjeros y en 12 de junio del mismo año se declaraban nulos los títulos expedidos por las autoridades políticas de los Territorios.

Se manifiesta de nuevo la tendencia a la federalización de los baldíos y en 12 de septiembre de 1851 se establece otra vez que los productos de estos bienes son rentas federales.

Al decretarse la Constitución política de 1857 que con tantas enmiendas y modificaciones permanece en vigor hasta la fecha, se marcó una nueva era para la legislación agraria, porque desde luego se dio término a la confusión reinante, acabaron aquellas constantes discusiones que surgían sobre la competencia legislativa en materia de baldíos y que dígame lo que se diga fueron como todo, el fatal resultado de nuestra desorganización política que abarca nuestra historia nacional, porque dictar una legislación escrita utópica es carecer de organización constitutiva.

El artículo 72 de nuestro pacto fundamental en su fracción 24 reservó expresamente a los poderes federales la facultad de legislar sobre baldíos y puede decirse sin exageración alguna que aquí empieza, propiamente hablando, la legislación agraria de nuestro país que había vivido 40 años en plena con-

fusión durante los cuales el estado político se encontraba agonizante y parecía correr la misma suerte la Nación Mexicana. Más tarde en 5 de febrero de 1863 se dictó una ley que declaró nulos los títulos expedidos por el Gobierno reaccionario y que debe considerarse como disposición de exclusiva lucha política de partido.

Antes de entrar al examen y estudio de las leyes agrarias que se dictaron en el país durante las épocas posteriores, a las que hemos recorrido y analizado antes de llegar a los tiempos contemporáneos en que encontramos al país regido por una sucesión de Gobiernos más o menos sólidos, regulares, establecidos dentro de un orden y tranquilidad que permitieron la organización administrativa de las funciones gubernamentales, la reglamentación y desarrollo de las actividades y riquezas de la nación hasta encontrarlas en el estado de progreso y encauzamiento en que están en la presente época, conviene señalar siquiera a grandes rasgos las diferentes obras y esfuerzos previos necesarios que fueron a no dudarlo la grandiosa y monumental cimentación que formaron aquellas generaciones laboriosas, abnegadas y heroicas que nos legaron como base fundamental e inamovible sobre la que han podido llevarse a cabo los perfeccionamientos realizados recientemente y que han colocado a nuestra Patria en un camino amplio y próspero de inusitado desarrollo y progreso.

He venido sosteniendo y afirmando en los diferentes capítulos anteriores que nuestro país nunca pudo organizarse y constituirse políticamente sobre bases sólidas, estables y eficazmente provechosas, debido a que en todos los proyectos adoptados para ello, nuestros políticos y legisladores no se cuidaron nunca de inspirarse en un conocimiento previo y profundo del medio mismo, sino que adoptaban las fórmulas políticas por sugestión, simpatía o imitación cometiendo siempre el imperdonable error de creer seguramente que el medio social y político existente entonces o era el que suponía o se convertía fácilmente en el supuesto modelo por medio de la acción y funcionamiento de aquellas leyes constitutivas teóricas, operándose pronto el milagro social y político de que el medio correspondería prontamente hasta adaptarse a los primitivos regímenes teóricos e inapelables.

Ese milagro de adaptación no ha podido verificarse en el tiempo que llevamos de vida independiente y estamos aún lejos de que se realice, y nuestro desequilibrio político más o menos intenso ha sido una herencia que está todavía en nuestro patrimonio nacional y que desgraciadamente legaremos a las futuras generaciones.

Ese desequilibrio ocasionado por la falta de bases constitutivas posibles y aplicables a nuestra verdadera situación y medio nos han perjudicado grandemente, porque han dificultado e impedido en parte el progreso y desarrollo que hubiera alcanzado México con un régimen institucional menos inten-

so que el escrito, pero más eficaz, provechoso y perdurable a través de los cambios personales de nuestro Gobierno.

En efecto, las bases que constituyen nuestra organización y constitución políticas no han podido nunca ni pueden todavía ser estrictamente aplicadas, hemos vivido y vivimos dentro de una organización y funcionamiento políticos "de hecho" absolutamente distintos de los regímenes consagrados en nuestras leyes. Ese funcionamiento de hecho, es a decir verdad, el régimen necesario, impuesto por la naturaleza y estado real de nuestro medio, espontáneo producto de la misma naturaleza de las cosas, y el fenómeno evolutivo de pronta adaptación que nuestros legisladores de antaño se esperaron, no ha podido, ni puede, ni podrá realizarse en muchos años todavía. El resultado que esa falta de adaptación produjo, fue distinto y notoriamente perjudicial, ha consistido y consiste en que esas constituciones y organizaciones políticas inapropiadas e inaplicables se convierten en reglas teóricas meramente escritas, e inútiles que se han sustituido necesaria y espontáneamente, por ley ineludible con un funcionamiento de hecho pero correspondiente a nuestro verdadero medio y estructura social. El cambio no se operó en el medio, sino en las fórmulas constitutivas.

Ese es el desequilibrio político que no puede negarse porque es notorio, que constituye una verdad palpante en la conciencia de todos y que si no ha impedido absolutamente el desarrollo y desenvolvimiento de todas nuestras fuerzas sociales y políticas, de todas las actividades generales que son los elementos de nuestra vida nacional, hay que confesar que ha llenado nuestro camino y desarrollo de verdaderos estorbos y dificultades en tanto que nuestras leyes constitutivas no han podido favorecerlo e impulsarlo fácilmente todo lo que hubiera sido necesario y posible en circunstancias distintas, porque el camino funcional de nuestros gobiernos no puede ser franco, ni puede ser directo ni llano, no puede ser legal aún siendo provechoso y necesario. Los actos del Estado son buenos muchas veces en sí mismos y sin embargo están condenados fatalmente a la necesaria infracción de nuestras leyes.

Esos dos regímenes políticos que tenemos y que se estorban y contrarrestan en su funcionamiento, esa dualidad política constitutiva hace de tal manera complejas y difíciles nuestras labores gubernativas, que produce necesariamente en mi concepto perjuicios efectivos, verdaderos obstáculos que repito, estorban nuestro posible adelanto y retardan nuestra evolución y progreso que en distintas condiciones hubiera sido mucho mayor y más intenso que el realizado.

Existe necesariamente en el criterio público una gran falta de confianza debido a que éste no palpa, no encuentra siempre en nuestras leyes fundamentales y los actos oficiales, esa armonía y correspondencia estrictas que aseguran y afianzan una paz orgánica y una fácil y espontánea evolución; nuestras

generaciones no sienten, no ven momento a momento funcionar con todo su esplendor y pureza nuestro régimen constitutivo legal, porque es inaplicable y en esa artificial situación los gobernados acaban por no sentir un verdadero respeto y confianza en nuestras instituciones gubernativas. Los intereses públicos dependen de un hombre, la vida de un gobernante sacude intensamente la confianza general, que dura y llega hasta el final de ese gobierno cuando es bueno y provechoso para el país.

Este problema subsiste todavía en la época presente, la dualidad política que he mencionado y que es producto necesario de nuestro consiguiente desequilibrio, entorpece seguramente la evolución posible del país, el progreso se realiza, pero podía y debía ser mayor si no existiera ese desequilibrio señalado que nos estorba, que maniat, entorpece y dificulta el verdadero funcionamiento institucional que deberíamos tener acorde y relativo con nuestras leyes constitutivas y que sería el camino llano, fácil y perdurable de nuestro desenvolvimiento.

Estamos encerrados, aprisionados en un dilema forzoso y necesario, o nuestra Patria se organiza y constituye políticamente de acuerdo con su verdadera estructura y naturaleza, para tener y asegurar de verdad un Gobierno institucional posible y legal que evolucionará lenta y sucesivamente, o conservamos las bases constitutivas y orgánicas escritas notoriamente inadaptables al medio hasta que éste coincida con aquéllas. En este caso si llega a realizarse, que no lo creo, a lo menos por ese camino, condenamos conscientemente a la Nación a vivir mucho tiempo todavía dentro de ese desequilibrio perjudicial y frecuentemente peligroso, que se traduce en la falta de un funcionamiento institucional con todos los peligros y sacudimientos consiguientes.

Los anteriores elementos han estorbado y estorban la fácil organización y encauzamiento de las funciones administrativas del Estado con las que seguramente hemos realizado indudables adelantos y progresos, pero para llegar a ellos fue necesario establecer en la organización social y política de nuestras pasadas épocas, reformas radicales que modificaron necesariamente las cosas, que transformaron el medio porque en aquellas circunstancias era absolutamente imposible la acción del Estado, era más que difícil la organización económica y política del país. Esas reformas radicales cambiaron, como antes dije, la base previa, sobre la que hemos podido realizar nuestros progresos que en mi concepto son más administrativos que políticos.

Consumada la Independencia quedó México con la organización de la propiedad que era consecuencia necesaria de la legislación y costumbres españolas. Esa organización agraria constituía sin duda, una de las rémoras e impedimentos más grandes que entre otras cosas hicieron imposible el progreso nacional, el encauzamiento político y el espontáneo y fácil desarrollo de nuestros elementos vitales y económicos.

Bajo la influencia de la legislación española, se había afirmado y consolidado grandemente la propiedad comunal, esas instituciones legales que se han llamado de manos muertas y en las que el individuo no tiene el dominio completo de sus bienes, pues goza sólo como elemento de la colectividad copropietaria del uso y posesión restringidos más o menos grandemente.

Sistema semejante producía el natural estancamiento de la propiedad apartándola del libre movimiento comercial que al amparo del derecho privado constituye la vida económica, en fin, la base principal de la riqueza y prosperidad de los pueblos que se fundan precisamente en ese desenvolvimiento, expansión y desarrollo de la propiedad.

Aquel cuadro legislativo, inerte y perjudicial en el que se protegían grandemente a esas corporaciones propietarias de grandes extensiones de bienes y capitales bajo la forma de personas morales, con instituciones jurídicas que permitían la destinación de la propiedad y bienes a un objeto determinado (vinculaciones y fideicomisos) constituyeron siempre el obstáculo enorme que hacía fracasar las fuerzas individuales y políticas, ante él se estrellaban indefectiblemente todos los esfuerzos y buenas intenciones gubernamentales de organización política del país. El impulso progresivo contenido fuertemente por esas instituciones comunales exigía la desaparición completa de aquellas leyes y costumbres españolas que ahogaban, que impedían fatal e ineludiblemente la formación del Estado como fuerza política, estable, intensa y eficaz y el desarrollo y multiplicación de los intereses públicos constituidos por la división de la propiedad individual.

Los Gobiernos liberales vieron con inmensa claridad ese mal y todas sus consecuencias, comprendieron que la base única de una vida social y política nueva y provechosa, tenía que estar en una reforma radical, en una organización predial distinta, lógica y consecuente con los nuevos principios económicos y de acuerdo con las necesidades imperantes.

No es posible que en este estudio nos detengamos específicamente a verificar con todo detalle un análisis de las diferentes instituciones que constituían esa amortización que en diversidad de formas, corporaciones, comunidades, fideicomisos, mayorazgos, vinculaciones, censos perpetuos, etc., estancaban la propiedad impidiendo fatalmente su división, perfeccionamiento y desarrollo. Para cimentar y elaborar una legislación agraria nueva que impulsara todas las actividades sociales, individuales y gubernativas antes encadenadas dentro de aquella legislación político religiosa, era necesario purificar primero el régimen de la propiedad imperante, era necesario destruir previamente esas diversas y numerosas instituciones de estancamiento que hacían infranqueable el camino del progreso. Por eso nuestras leyes reformistas triunfaron con esfuerzos inmensos y se impusieron por sobre las poderosas fuerzas sociales profundamente arraigadas que tanto lucharon por su no realización y fracaso.

Esas leyes modificaron radicalmente las formas de Gobierno y vida política y social que existían antes, imprimieron al país nuevos horizontes y como es natural, a nuestra legislación sobre la propiedad inmueble que tan íntimamente se relacionaba con ella; por eso he creído necesario hacer una referencia a esas reformas que fueron indudablemente la base fundamental de la legislación moderna que posteriormente permitió y facilitó nuestro progreso general.

No obstante que en la Nueva España había antes de consumarse la Independencia, leyes dictadas por las Cortes Españolas (11 de octubre de 1820) que prohibieron a las manos muertas (iglesias, monasterios, conventos, cofradías, etc.), adquirir bienes raíces, derechos hipotecarios o reales, cualesquiera que éstos sean, el clero en todas sus anteriores organizaciones continuó no sólo poseyendo los bienes y derechos que tenía antes de la citada ley, sino adquiriendo nuevos, no obstante el precepto prohibitivo.

En 1856, cuando estaban ya orientadas las ideas reformistas y liberales, se dictó la ley de desamortización, en 1857 la Constitución confirmó las ideas reformistas que prepararon al país convenientemente a una nueva organización, a un nuevo oriente legislativo y político que hasta la fecha subsiste y se desarrolla, y más tarde se dictaron las leyes de nacionalización y todas las demás que constituyen propiamente hablando, la base fundamental de nuestra moderna legislación.

El peligro y perjuicio que amenazaba a las sociedades con las manos muertas existía desde hacía años, las mismas leyes españolas habían prohibido a las iglesias y clero, esas adquisiciones (Leyes de Indias) pero de hecho no se obedecían.

Las leyes de desamortización y nacionalización fueron leyes económico-políticas. Económicas porque arrebatában a las manos muertas una gran parte de la riqueza nacional que estaba estancada. Ésta se entregó a la circulación pública; políticas porque mataron un poder más rico y poderoso que el Estado, poder que impedía y estorbaba constantemente haciendo fracasar todas nuestras organizaciones políticas, que no son viables ni pueden subsistir mientras no esté arreglada la organización económica.

En virtud de dichas leyes se desamortizó una parte de los bienes de manos muertas, se repartieron y esa repartición no sólo fue la base fundamental de la presente vida económica, sino que permitió la creación, constitución, conservación y desarrollo del Estado que antes era una organización anémica e impotente frente a la poderosa fuerza clerical.

México dio un paso tan grande, de tal importancia, con la legislación reformista que puede establecerse sin exageración alguna que fue ella la base, la cimentación sólida sobre la que descansa la prosperidad nacional, la estabilidad y poder del Estado, en fin, nuestra evolución progresiva, que ha sido impulsada con más o menos acierto por los posteriores Gobiernos.

Una vez realizada esa labor organizadora fue ya posible al Estado impulsar y procurar el desarrollo de nuestra riqueza nacional, formando las legislaciones convenientes bajo cuyo amparo habían de desarrollarse las actividades individuales, los intereses de los gobernados y las funciones mismas de nuestro gobierno.

La legislación reformista, fue la base, la obra previa y fundamental sobre la que descansaron más tarde todas nuestras legislaciones específicas y reglamentarias, fue en fin, la cimentación sólida sobre la cual han podido las generaciones posteriores construir nuestro edificio nacional y político, que fuerte y estable ha venido siendo perfeccionado lentamente con aquella orientación seguida de los esfuerzos posteriores.

Encontramos por fin la primera ley mexicana que puede llamarse con propiedad legislación de baldíos, pues por primera vez fijó reglas generales, precisas, más o menos completas y fundamentales para la enajenación y adquisición de estas tierras precisó las autoridades ante las cuales deberían hacerse los denuncios, estableció un procedimiento complicado que se simplificó más tarde en las leyes sucesivas. Admitió la prescripción de los terrenos baldíos y procuró afirmar una corriente lenta de colonización, pues fijó como condición para adquirir la propiedad tener un habitante por lo menos en cada 200 hectáreas.

Más tarde se separó en nuestras leyes esa antigua amalgama que tan impropiamente se hacía en materia de baldíos y colonización, y en 1883 se dictó la primera ley en forma sobre esta última materia con su reglamento de 17 de julio de 1889.

Empezaba el país a entrar en un periodo si no franco, por lo menos juicioso de organización política y administrativa y ese buen camino siguió andándose más tarde con las dificultades consiguientes.

La ley de 13 de mayo de 1891 fijó con precisión la competencia administrativa de las Secretarías de Estado. Esa ley fue también un paso firme y benéfico de organización y orden en el despacho de los negocios, aunque en mi concepto es de sentirse que en la división y partición que se hizo de los asuntos oficiales no hubiera seguido de una buena vez más lógica y consecuencia en atención a la naturaleza de los diferentes ramos que repartió y clasificó. Sin embargo, fue una disposición de orden y organización digna de aplauso y consoladora, porque afirmaba y aseguraba el progreso político y administrativo que felizmente se iniciaba en el país.

La evolución indicada continuó acentuándose y el cuadro que la nación presentaba cambió por completo. La ley de 26 de marzo de 1894 con su reglamento de 5 de junio del mismo año, fue ya una legislación completa, seria y que revelaba una organización firme y una orientación definitiva en la materia.

Las obras humanas serán eternamente imperfectas, siempre tienen alguna diferencia o error que corregir. En cuanto a la legislación habíamos entrado en un periodo de completa evolución y adelanto, pero administrativamente y en la práctica se llevó al abuso irreflexivo la enajenación de baldíos titulándose sin prudencia alguna los terrenos en favor de diversas personas dado que se enajenaba sin perjuicio de tercero, por otra parte las imprudentes concesiones dadas a las Compañías Deslindadoras que fueron más tarde suprimidas, aumentaron la confusión y alarma que reinó por algún tiempo, haciendo imposible y vacilante la propiedad rural de la República.

Siendo buena la legislación porque hemos dicho que significó un adelanto en la materia, el criterio oficial de la Secretaría de Fomento lleno de obstrucciones oficinistas, acrecentó con intensidad los defectos de la ley que aplicada de otro modo, con mayor amplitud, verdadera equidad y justicia hubiera sido sin duda alguna de resultados y efectos menos malos.

Esa alarma que nuestras leyes con su respectivo sistema de titulación produjeron en la propiedad de toda la República, llegó a ser tan perjudicial y tan intensa que fue reconocida por el gobierno mismo, el cual pretendió corregir la situación creada, pero en vez de poner un remedio radical y conveniente, cometió en mi concepto el error de creer que con organizar una defensa para esa propiedad lastimada y alarmada, ésta no se resentiría ya, aunque se siguiera atacando y trastornando con el nocivo funcionamiento mencionado.

A la verdad que el sistema de corrección no fue lógico, y cuánto mejor hubiera sido suspender los envenenamientos, como lo ha hecho el actual Ministro, que insistir en ellos conformándose sólo con establecer un contraveneno o remedio de resultados inútiles y deficientes.

En efecto, para contrarrestar esa alarma y confusión que llegó a trastornar muy seriamente la propiedad rural de la República, se creó la Oficina del Gran Registro de la Propiedad en la que mediante determinados requisitos casi imposibles de llenar como veremos después, se registraban los predios y quedaban así exentos y amparados de todo ataque o denuncia posterior.

Dicha Oficina dio en la práctica los resultados más pobres y mezquinos que pudieran esperarse, pues pasados no pocos años de su funcionamiento, apenas lograron su registro después de un calvario imposible de dificultades y obstáculos, poco más de treinta propiedades. No puede encontrarse mejor argumento en favor de la ineficacia del remedio creado, pues ese número es casi ridículo para la extensión e importancia de nuestra República.

Esto se debió a dos razones perfectamente observadas y notorias: En primer lugar la ley que se dictó para reglamentar esos registros, fue inspirada en un criterio netamente obstruccionista y difícil, porque estableció requisitos previos que eran casi insuperables en la práctica. Y es indudable, una legislación que exige la mayor cantidad posible de detalles y comprobaciones en un país.

cuyos archivos y oficinas además de incompletos por haber sido destruidos en no pequeña parte durante nuestras épocas de anarquía y desorden, y en el que desgraciadamente no son ejemplos de minuciosidad y orden los que pudieran conservarse, ya se comprenderá que la exigencia de la ley y de los que la aplicaban en la práctica equivalía a crear un remedio inaccesible para los interesados.

La deficiencia y obstruccionismo de la mencionada ley que dio lugar a esa Oficina de Registro, fue en la práctica superada por el criterio difícil que regía en su aplicación y que acabó por convertir aquel Registro en un desiderátum irrealizable fuera de los alcances del público.

En una palabra, el remedio como dije antes, fue completamente ineficaz, casi inútil, y por lo tanto subsistió el mal que había pretendido corregirse. Éste vino a cesar felizmente hasta que se dictó la ley que rige en la actualidad, y que de un modo directo y amplio atacó dicho mal en su raíz, suspendiendo de lleno tan inconveniente y peligrosa situación creada.

Dije al tratar de la legislación Minera que la Secretaría de Fomento viene hace tiempo guardando una actitud honrosa y plausible que revela preocupación, respeto y buenas intenciones para con los intereses colectivos que tiene a su cuidado y confirmo ahora esa afirmación por lo que respecta a la legislación de baldíos.

Comprendiendo la necesidad urgente que había de variar de un modo radical el estado de cosas creado en parte por la ley y más aún por el sistema meramente administrativo adoptado en su aplicación, promovió la vigente que tiende a contener los malos resultados existentes, iniciando una organización administrativa de carácter económico que está llamada a formar un estudio serio y completo de la República por lo que hace a terrenos baldíos y nacionales titulados. El resultado de los estudios de esa Oficina técnica que se llama Dirección Agraria, dará a la Secretaría un conocimiento cierto sobre la materia de que hoy carece absolutamente y que será el mejor oráculo y la más acertada indicación que norme el futuro criterio legislativo.

Esa ley vigente que es en realidad una disposición suspensiva, establece en sustancia lo siguiente:

I. La necesidad de reformar la legislación de baldíos con arreglo a las bases del Decreto de diciembre 30 de 1902.

II. La suspensión de los denuncios.

III. La suspensión de la enajenación de baldíos hasta la rectificación de los deslindes.

IV. Subsisten los arrendamientos.

V. Se limitan las enajenaciones a 5 000 hectáreas.

VI. En las enajenaciones se preferirá a los proseedores.

VII. Subsisten las composiciones.

VIII. Subsisten los fraccionamientos de ejidos, pero la propiedad se adquiere hasta los diez años. Para ello deben haberse cultivado los terrenos y éstos, durante esos diez años no son embargables.

El Reglamento crea la Dirección Agraria que es la Oficina técnica que ha de certificar los deslindes.

Es de esperarse que el señor Ministro Olegario Molina, continúe con el mismo valor, entereza y buena fe, su labor política administrativa, benéfica para el país, porque establece un ejemplo que puede cundir más tarde. Conducta semejante ha sido muy discutida, y está bien que lo sea, eso constituye una satisfacción muy grande para los verdaderos hombres públicos, porque si las discusiones son inspiradas por la imparcialidad y buena fe, tendrán al fin que hacer justicia completa al actual Secretario de Fomento que en mi concepto ha imprimido a su Ministerio una política general inspirada en las mejores y más honradas intenciones hacia los intereses públicos de su cargo.

Las personas que hayan tenido oportunidad de conocer más o menos detalladamente la organización y funcionamiento de esa Secretaría de Estado, comprenderán sin duda alguna que dicha labor reformista implantada por el actual Ministro, es inmensamente difícil, porque la mencionada Secretaría vino en sus funciones administrativas creando lenta y mecánicamente una situación tal de intereses encontrados y de confusión alarmante en las propiedades al amparo de sus numerosas declaraciones hechas sin perjuicio de terceros, que llegó el momento en que el mismo Poder Ejecutivo comprendiendo la intensidad del mal aceptó la absoluta necesidad de suspender ese orden de cosas perjudicial para el país. En aquella confusión progresiva en la que venía caminándose, no había más que dos caminos únicos posibles; o conservar el nocivo orden establecido, desentendiéndose de la alarmante situación creada, en la que caminan a ciegas gobierno y gobernados, porque ni uno ni otro sabe con precisión el estado de la República respecto de la titulación hecha, o tener la entereza y viril resolución de conocer el mal e impedir su continuación, suspendiendo su funcionamiento y efectos hasta conocer escrupulosamente el verdadero estado de nuestra República en la materia, para poder con conocimiento de causa, implantar el cambio correspondiente.

En virtud de lo expuesto, debemos en justicia confesar que el Secretario de Estado que optó por el segundo camino, más difícil y escabroso y por lo tanto menos cómodo, arrojando todas las críticas y protestas que tienen que levantarse al remover esa confusa situación, ha demostrado y confirmado ante la opinión general que en la realización de sus altas labores, supo posponer su bienestar individual en pro de los intereses públicos puestos a su administración y cuidado.

V. *Vías Generales de comunicación y legislación de aguas*

Al consumarse nuestra Independencia y organizarse a raíz de este acontecimiento, el país en un sistema federal formulado por la Constitución política de 1824, dejó establecido dicho Código (art. 50, frac. II) que la facultad de legislar sobre vías generales de comunicación quedaba exclusivamente reservada a los poderes federales respectivos, "sin impedir a los Estados la apertura y mejora de los suyos".

La mencionada Constitución fue una obra legislativa deficiente y es natural que así fuera, pues hay que considerarla como el producto de nuestros primeros ensayos políticos, de nuestros actos legislativos iniciales llevados a cabo en medio de circunstancias extremadamente difíciles e impropias para asegurar el acierto de los hombres públicos de aquella época, pero el art. 50, fr. II, juzgado desde el punto de vista meramente jurídico, en la materia de que se trata fue en mi concepto consecuente y lógico con el sistema federal adoptado, porque ese precepto constitucional distingue con relativa precisión para el efecto de la jurisdicción constitucional, la diferencia que existe entre una vía de comunicación y una vía general de comunicación.

Por las muchas y repetidas razones que he dejado expuestas en ocasiones anteriores, el país no pudo encauzar convenientemente su desarrollo y organización específica, dictando las diferentes leyes que habían de reglamentar más tarde los intereses nacionales de acuerdo con las bases establecidas en aquel régimen constitutivo.

Así sucedieron las cosas en materia de vías de comunicación.

Recorriendo las diferentes disposiciones relativas, encontramos que el Congreso vino dictando varias leyes que no fueron propiamente una legislación general sobre la materia, sino una resolución para cada caso concreto, disposiciones más o menos genéricas que ocasionaban una confusión notoria, pues el Congreso se entregaba a un funcionamiento gubernal, en mi concepto impropio, que tenía mucho de administrativo.

Voy a señalar las diferentes leyes dictadas sobre el particular que tengan un carácter más o menos general, omitiendo las disposiciones especiales que se publicaron exclusivamente para casos concretos, para concesiones de caminos determinados.

Decreto de 9 de octubre de 1826, autorizando al Gobierno para que contrate la apertura y arreglo de los caminos Nacionales.

— Ley de 29 de marzo de 1834 que fija las reglas generales a que debe sujetarse el Gobierno para la apertura de esos Caminos.

— De 11 de septiembre de 1827. Sobre junta de peajes en los Caminos existentes entonces y que administraba el Consulado de México, 25 de marzo de

1835 que aclara la de 29 de marzo de 1834 en el sentido de su no retroactividad.

Decreto de Santa-Anna de 24 de septiembre de 1843 que da reglas generales sobre los Caminos. Esta fue la primera legislación de carácter genérico que se dictó sobre vías de comunicación. Decreto de la misma fecha que reglamentó la ley anterior.

Como se ve, nuestra legislación sobre vías generales de comunicación estaba reducida a un cuerpo de disposiciones de orden general absolutamente deficiente, complementadas por un sinnúmero de concesiones legislativas formando todo un cuerpo legal diseminado que estuvo siempre muy lejos de merecer el nombre de una legislación completa, general, con unidad jurídica, que respondiera a las necesidades e intereses del país impulsándolo y organizándolo convenientemente.

Para determinar la vigencia local o general de las anteriores leyes hay que tener en cuenta los diferentes estados políticos en que se encontraba el país al ser dictadas, pues en éste se sucedían frecuentemente los más radicales cambios de regimenes y de gobiernos que constituyeron siempre el más espantoso desorden y la más completa confusión.

En el año de 1857 se inició un nuevo periodo para el país, porque éste se organizó de nuevo políticamente dentro de un sistema federal, formulándose la Constitución de 1857, que es el punto de partida, el oriente y base de nuestra legislación actual y muy especialmente de nuestro derecho administrativo que pudo empezarse a formar hasta que las circunstancias políticas permitieron semejante labor.

La Constitución de 57 en su artículo 72, fracción XXII determinó que es facultad expresa del Congreso de la Unión: "Dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos."

Nada sería más lógico y consecuente con la naturaleza de la organización política federal adoptada, que el espíritu de la mencionada fracción XXII.

Es regla fundamental que en los sistemas federativos las jurisdicciones tengan a su cuidado y competencia todos los asuntos, menos aquellos que por su propia naturaleza y carácter sean de interés general o por lo menos de interés común a dos o más entidades locales.

No cabe duda que ese criterio animó a nuestra Constitución de 57, por eso preceptuó con innegable claridad que las soberanías locales son la regla general, el estado político normal y que la competencia federal era la excepción; por eso la Federación para sostener su jurisdicción política en alguna cuestión necesita invocar como título una facultad expresa, es decir, una excepción precisa, manifiesta y determinada y las entidades federales tienen como título, todo, exclusivamente todo lo no exceptuado.

La ya mencionada fracción XXII del artículo 72 Constitucional fue la base,

el precepto regente de toda nuestra legislación posterior. En virtud de ella los poderes federales dictaron con todo acierto y consecuencia la legislación ferrocarrilera que examinaremos adelante.

En 16 de diciembre de 1881 se dictó la primera ley ferrocarrilera que desarrolla y aplica la tesis constitucional antes citada con bastante exactitud, en mi concepto.

En su artículo 1º, frac. I, establece el criterio legal que debe seguirse en las vías ferrocarrileras, telegráficas y telefónicas constitucionalmente hablando para determinar cuándo esas comunicaciones tienen el carácter de generales y por lo tanto caen necesariamente bajo la competencia federal.

El artículo 3 de la misma ley completa y confirma con lógica claridad la referida tesis constitucional pues establece que las líneas ferrocarrileras, telegráficas y telefónicas que se constituyan y existan exclusivamente dentro de un Estado, no serán de la competencia federal por la sencilla y obvia razón de que no son vías generales de comunicación, es decir, constituyen intereses locales exclusivos de un Estado. Por eso dichas vías locales, tan luego como se entroncan con las generales o se extienden hasta tocar otra entidad distinta, se transforman en vías generales de comunicación, dejan de interesar ya solamente a una entidad y empiezan a afectar los intereses de dos o más, cambiando por este solo hecho su naturaleza jurídica, según dijimos antes. El interés local se transforma en general y surge por lo tanto desde luego el título, la base fundamental de la Competencia Federal.

Más tarde se dictó el reglamento ferrocarrilero de 1º de julio de 1883 que se reformó en 1º de octubre de 1894.

La legislación ferrocarrilera es reciente, exclusivamente nacional, pues a este respecto nada heredamos ni del Gobierno ni de la Legislación Española. Su evolución y desarrollo, aunque moderno ha sido grande y seguramente provechoso para el país.

Es indudable que las vías de comunicación que los últimos gobiernos han venido impulsando grandemente y "sin reserva alguna", cambiaron de un modo radical el aspecto de la Nación.

Fomentaron y ayudaron indudablemente el desarrollo y expansión comercial, porque facilitaron el canje de productos, haciéndolo más fácil y violento, crearon nuevas poblaciones que no existían, por más que lastimaron y debilitaron la vida y grandeza comercial de otras existentes con anterioridad, pero de todos modos puede establecerse sin exageración alguna que si la red ferrocarrilera creada al amparo de las últimas administraciones, ha costado a la Nación inmensas cantidades de dinero, constituyendo seguramente uno de los principales factores y antecedentes de nuestra deuda nacional, pues dichas vías de comunicación han costado varias veces su verdadero valor, es evidente que engrandecieron a México, que lo hicieron accesible y conocido de los otros

países, que fomentaron y ayudaron la importación del capital extranjero y de la inmigración misma, pues seguramente uno y otro de esos elementos citados, para venir al seno nacional tiene en cuenta entre otras cosas de gran importancia, la facilidad, la accesibilidad, que siendo cómodos y rápidos los medios de comunicación, atraen, comunican, estrechan el país con los demás, de lo contrario, separan, aíslan, atrofian y el aislamiento en la organización actual del mundo es cosa menos que imposible y de serlo en grado relativo constituye la muerte económica y política de las colectividades.

El impulso y expansión que el Gobierno actual dio a nuestra red ferroviaria, significó no sólo una mira comercial desde el punto de vista analizado. Es evidente que en esa protección y decidida ayuda que hemos calificado de sin reserva había algo más, una inspiración política práctica que en mi concepto revela una inteligencia política clara, porque repito, el Gobierno actual al amparo de la expansión ferroviaria consolidaba a la vez su poder, disminuyendo mucho la insubordinación federal, la falta de disciplina política, la imposible organización nacional que vinieron impidiendo siempre la creación, la estabilidad, firmeza y poder de nuestro Estado Político.

Al tratar de las otras ramas de nuestra legislación, hemos señalado ya esta circunstancia con la ligereza y superficialidad inevitables en este estudio, pero ahora lo repetimos, es indudable que el actual Gobierno no debe su estabilidad y poder a esa labor general que ha realizado en la organización económica nacional que es la base de la política. Técnicamente hay que hacer justicia, la actual administración reveló gran talento político pues aunque aprovechó indudablemente la labor penosa y lenta de pasadas generaciones, tiene siempre a su favor el haber sabido fijar y aprovechar esa labor previa, para formar una organización económico-política que si bien benefició al actual Gobierno porque le sirvió como medio de consolidación de su poder, benefició también inmensamente al país que juzgado de un modo general presenta en la actualidad un cuadro próspero, adelantado y en camino de seguro engrandecimiento, y cuyo porvenir depende sólo ineludiblemente de que siga en la evolución marcada y existente sin pretender ni cambios ni adelantos bruscos que harían peligrar más o menos esa evolución.

Es también evidente que el actual Gobierno para realizar esa labor provechosa para sí y para la Nación, necesitó atacar de raíz, sin reserva también el federalismo inapropiado que existía entonces con manifestaciones políticas de desorganización y disolvencia. La manera única de formar un Estado político, poderoso, respetable y que fuera, como tenía que ser, el centro de cohesión entre todos los agrupados, era indudablemente apartarse de prejuicios especulativos, de arraigados misticismos y establecer la fuerza política contraria que había de contarrestar la disolución y falta de cohesión existentes. Esa fuerza centralista, absorbente, invasora en el orden técnico, se manifiesta, lo hemos

visto ya en nuestra legislación y muy especialmente en la de vías generales de comunicación acuáticas.

La ley de 5 de junio de 1888 que reglamentó la fracción XXII del tantas veces citado artículo 72 Constitucional, demuestra lo anterior.

Aquí es indudable que la invasión fue brusca, antilegal, perfectamente ilógica y absurda teóricamente hablando, respecto del sistema federal que en teoría se estableció. En este caso el centralismo fue en mi concepto, más allá de lo útil, pero la verdad es que no era fácil en una labor de organización y encauzamiento general, conceder detallada atención a excepciones específicas. Creo que el Estado una vez que se conformó con la fuerza política necesaria, pudo haber contenido esa invasión centralista que encuentro útil y benéfica en el orden legislativo, pero que repito, en este caso se llevó hasta el último repliegue administrativo, perjudicando seguramente la expansión comercial e industrial de muchos Estados sacrificados en este caso por la Federación.

Esta ley defectuosa además, porque es de notoria deficiencia, ha sido refutada en el orden jurídico victoriosamente por jurisconsultos de reputado prestigio y a la vez se ha pretendido defender y sostener constitucionalmente con inexplicable torpeza por otros abogados que en mi concepto desatendieron las verdaderas razones políticas que fundaban y justificaban la acción centralista del actual Gobierno, para esgrimir en su favor argumentos sofisticados y prestidigitaciones lógicas que tendían a demostrar que la ley en cuestión era constitucional como si sólo ese carácter fuera la absoluta bondad de una legislación y tendencia gubernamental en el orden político.

Dije antes que en la legislación de aguas como vías generales de comunicación, reglamentando la fracción XXII del artículo 72 Constitucional, la invasión centralista fue más brusca e ilógica con la teoría constitutiva, porque puede verse sin esfuerzo alguno, que la ley reglamentaria en este caso rompió el régimen Constitucional, legisló sobre cosas distintas creando una ley que no es ni con mucho relativa con el pacto federal. Es deficiente y lógicamente antijurídica porque desvirtuó por completo la naturaleza de las cosas.

Dicha ley que en su artículo primero establece en forma enumerativa que las aguas caen bajo la competencia federal, por deberse considerar propiamente como vías generales de comunicación, dice así: "para los efectos de la fracción XXII del artículo 72 de la Constitución: Los lagos y ríos interiores si fueren navegables o flotables".

Es difícil acertar cuál fue el criterio jurídico que inspiró la elaboración de esa ley y es notorio que en ella se rompió bruscamente el régimen constitucional existente en teoría, porque al desarrollar y reglamentar la tesis constitutiva de la citada fracción, en materia de aguas, los desvirtuó burdamente trastornando la armonía lógica de nuestra legislación, que en otras ocasiones

semejantes y tratándose de la misma fracción constitucional manifiesta otro criterio lógico y jurídico bien distinto por cierto.

En efecto, al tratarse de ferrocarriles, telégrafos y teléfonos, como vías generales de comunicación, nuestra ley establece que tienen ese carácter las que sean por lo menos vías de comunicación entre dos entidades locales o entre una entidad y un país extranjero, reconoce sin reservas que las vías que nacen y mueren dentro de un Estado, no son generales y por lo tanto quedan dentro de la competencia local. Nuestra legislación en el caso de aguas olvida todo, contraría el orden lógico establecido antes y preceptúa un absurdo legislativo dentro de nuestro sistema federal, ordena que todas las vías de comunicación acuáticas son generales porque sí y caen por lo tanto dentro de la jurisdicción federal.

Esto revela una inconsecuencia notoria dentro del criterio lógico y político establecido por nuestra Constitución y respetado en teoría como hemos visto en otras leyes semejantes; porque el hecho de que unas aguas sean potables o navegables constituye indudablemente su carácter de vías de comunicación, pero aunque sean flotables y navegables pueden no formar una vía de comunicación general, es decir, federal, pues si esas vías nacen y mueren dentro de un Estado como hay varias en el país, no son generales por más que así lo establezca la errónea disposición mencionada.

En este caso el dilema era inevitable, si la ley quería conservar el sistema constitucional, tenía que modificarse, porque dentro de él era y es absurda, o si quería conservar la ley, se acababa por completo el sistema federal en esta materia; porque repito, que la legislación no tiene el poder bastante para modificar sustancialmente una cosa cambiándola, y pretender sin embargo que siga siendo lo que antes era. El resultado fue inevitable, fue consecuente con la tendencia política de hecho del actual Gobierno y subsistió la ley centralista absorbiendo en este caso el poder federal, cuestiones que no son de interés general y que bien pudieran estar bajo la competencia de las entidades locales, cuyos intereses afectan de un modo exclusivo.

El artículo segundo de la misma ley reafirmó la jurisdicción federal en las aguas enumeradas en el artículo primero y ésta se extendió de un solo golpe a todas las aguas del país, privando a los Estados no sólo de la facultad de legislar sobre sus aguas o vías locales de comunicación, sino aun de disponer de ellas administrativamente.

La tendencia centralista de esa ley de aguas fue secundada y completada con toda eficacia por la interpretación que se le daba en el orden administrativo en las Secretarías de Estado bajo cuya jurisdicción caen esos asuntos.

Más tarde en 6 de junio de 1894, se dictó la ley que facultó al Ejecutivo para disponer de todas las aguas de la República en concesiones de aprovechamiento como riego o potencia. Esta ley estableció a la vez una reglamen-

tación absolutamente deficiente para la solicitud y otorgamiento de esas concesiones.

En este caso la infracción a nuestro sistema constitucional pasó a la categoría de acto legal y el absurdo jurídico de la ley de 5 de junio de 1888 tomó un doble carácter, de proporciones mayores en sus resultados consiguientes.

Es evidente, si la ley de 88 era en sí misma una disposición que trastornaba la naturaleza jurídica de las cosas, estableciendo la mayor confusión posible entre las vías acuáticas de comunicación y las generales de la misma naturaleza para el efecto de fijar la competencia federal, es indudable como hemos visto que federalizó casi todas las aguas del país.

Ahora bien, si esa ley sirvió de base y referencia a la de 1894, puede comprenderse que en ese caso los poderes federales cometieron una invasión notoria a las jurisdicciones locales, tanto en el orden legislativo como en el propiamente administrativo, pues se entró de lleno a un terreno distinto del referente sólo a la cuestión de vías de comunicación, trastornando por completo el orden lógico que debe siempre caracterizar una legislación.

La anticonstitucionalidad señalada que a mi juicio caracteriza como notoriamente ilícita la conducta de los poderes federales que en este caso pasaron burdamente por sobre la aparente fórmula de respeto a nuestras instituciones políticas no podía continuar, era poco prestigiosa y al fin terminó por completo con la reforma que se hizo a nuestra Carta Magna en el año de 1908, legalizando por completo semejante situación, pues se estableció de un modo preciso y claro en dicha reforma que "corresponde al Congreso General definir y determinar cuáles son las aguas de jurisdicción Federal y expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas".

He examinado esas disposiciones legales desde el punto de vista jurídico y exclusivamente en relación con el régimen político constitutivo que rigió en la época de la promulgación y vigencia de dichas leyes, por lo demás considero provechosa para el país la intervención de los poderes federales en dicha materia porque no soy partidario del régimen político-teórico que nos constituye y el asunto de que se trata es de una importancia y trascendencia tales que necesita urgentemente la eficaz protección del Estado para levantar e impulsar la riqueza agrícola nacional que presenta un cuadro triste, desconsolador, indigno del adelanto que hemos realizado.

Labor semejante necesita para su fácil realización la unidad de acción que sólo puede obtenerse y asegurarse de ese modo, por multitud de circunstancias y razones cuya exposición y desarrollo no proceden en este estudio.

En este estado de las cosas se llevó a la Cámara una nueva ley de aguas que acaba de ser discutida y aprobada recientemente.

Dicho proyecto que deroga las leyes que rigen en la actualidad, constituye a mi juicio, un verdadero adelanto en materia tan importante, que afecta uno

de los principales elementos y bases de nuestra riqueza nacional, en su ramo agrícola que desgraciadamente se encuentra en el mayor atraso, debido a que el Estado lo ha venido descuidando grandemente, empezando ahora a concederle en estas últimas fechas la importancia y atención que merece.

He dicho ya en el curso de esta exposición jurídica que la Secretaría de Fomento desarrolla actualmente una actividad plausible con tendencias generales, amplias y bien intencionadas a organizar y orientar las funciones de ese Ministerio sobre bases nuevas, provechosas para los intereses públicos de su cargo, y parece salir de esa vida mecánica en que caminaba y funcionaba a una actividad que está en consonancia con sus fines, más consciente, y protectora de los intereses nacionales que están bajo su ayuda y cuidado.

La Nueva Ley de Aguas es una labor jurídica que llena muchas deficiencias de que estaba plagada nuestra anterior legislación. Desde luego establece reglas exactas y armónicas para fijar el carácter federal de las aguas de nuestra República. En su enumeración respectiva es lógica y consecuente con la tesis política que debe regir dicha legislación.

Llena también las deficiencias reglamentarias de que estaba plagada la anterior y fija además las bases precisas a que deben sujetarse en su caso los posteriores reglamentos administrativos.

Está inspirada en una tendencia eminentemente protectora para los intereses agrícolas que ahora tratan de impulsarse y protegerse de un modo eficaz, porque en las concesiones establece una justa preferencia en favor del aprovechamiento de aguas para regadío, sobre el aprovechamiento meramente industrial; evitando a la vez con gran tino que los agricultores que no hagan uso de sus privilegiados derechos se conviertan en rémora de los industriales activos y progresistas.

Es de esperarse muy fundadamente que los efectos de esa nueva ley sean a todas luces benéficos para los intereses legislados, pues debemos admitir en justicia que dicho proyecto de ley está inspirado por la más absoluta equidad y completa justicia.

VI. Ferrocarriles

En cuanto a ferrocarriles por razón del atraso que reinaba en el país y del desorden imperante y completo, nada pudo hacerse prácticamente, pues las diferentes concesiones que se otorgaban para la construcción de líneas determinadas, nunca pasaron de proyectos irrealizables en aquel medio tan poco propicio para una organización administrativa.

La primera disposición gubernativa que habla de esto fue la de Santa-Anna de 31 de mayo de 1842 que imponía a la Comisión Liquidadora del camino de

Veracruz a Perote, la obligación de construir un ferrocarril entre esos dos puntos.

En 18 de mayo de 1849 durante la presidencia de José Joaquín Herrera, se promulgó un decreto del Congreso sobre la construcción de un ferrocarril de la capital a Veracruz y que tocara además algún puerto del Pacífico. No había todavía en el país ley ferrocarrilera alguna y en ese decreto se fijaron las bases generales a que debiera sujetarse el Ejecutivo en la concesión respectiva.

Siguió después una serie más o menos numerosa de concesiones que no llegaron a realizarse y era natural que así fuera, porque era punto menos que imposible encauzar y proteger el progreso material del país cuando éste se encontraba en completa desorganización constitutiva.

Las primeras disposiciones legales sobre la materia no fueron propiamente hablando una legislación completa, con unidad jurídica, pues se encontraban diseminadas como hemos visto en los diferentes decretos y circulares dados las más de las veces para casos concretos, pero que servían junto con las deficientes disposiciones generales como reglas en asunto tan importante.

Para el efecto de conocer aunque sea a grandes rasgos esa incompleta legislación, mencionaré los principales decretos relativos: Decreto del Congreso de 25 de octubre de 1877 que fija las bases a que debía sujetarse el Ejecutivo en las concesiones ferrocarrileras que otorgue en el Distrito Federal.

De 24 de diciembre de 1877 que fija temporalmente las bases generales a que tenía que sujetarse el Poder Ejecutivo para las concesiones de Ferrocarriles en el resto de la República.

De 25 de mayo de 1880 que fija las nuevas bases que habían de nombrar al Ejecutivo en las concesiones y contratos ferrocarrileros.

De 27 de mayo de 1870 que fijó las bases a que debía sujetarse el Ejecutivo en la extensión de los ferrocarriles concedidos por los Estados.

De 31 de mayo de 1880 que autoriza a las Empresas Ferrocarrileras que tengan que entroncar sus vías con las generales para aumentar convenientemente la anchura de sus líneas.

De 1º de junio de 1880, que establece las bases generales que seguirá el Poder Ejecutivo en la celebración y reforma de los contratos Ferrocarrileros.

Decreto temporal de 27 de mayo de 1881, que autoriza al Ejecutivo para contratar la construcción de nuevos ferrocarriles fijando el máximo de subvención para las vías según que sean anchas o angostas.

Como se ve, ese conjunto de disposiciones que normaron la progresiva construcción de las líneas férreas de nuestra República, fueron propiamente hablando, nuestras primicias sobre el particular. El país entró de lleno en una activísima construcción y expansión de líneas férreas hasta terminar muchas de las que ahora constituyen nuestra importante red ferrocarrilera.

Durante la administración del General Pacheco y Gobierno de don Manuel

González, se promulgó la ley de 16 de octubre de 1881 con su reglamento de 1º de julio de 1883.

Esta ley con su reglamento constituyeron en realidad la primera legislación en forma y completa en la materia, pues hemos dicho que la anterior era en absoluto deficiente. El mencionado reglamento fue una inspiración de las legislaciones europeas poco aplicables a nuestras vías férreas, no llenó desde luego las necesidades que el desarrollo ferrocarrilero iniciado entonces, exigía y fue modificado en gran parte por el decreto reglamentario de 1º de octubre de 1894. Esta modificación abarcó sólo la parte técnica dejando vigentes los artículos relativos a tarifas, accidentes, obligaciones en general, inspección oficial, representación del Gobierno en las Juntas Directivas y penas, quedando por lo tanto la legislación ferrocarrilera reglamentaria constituida por los 124 artículos del Reglamento de 1º de octubre de 1894 y los artículos del 125 al 209 del viejo reglamento de 1º de julio de 1883 que no fueron derogados.

En 29 de abril de 1899 se dictó una ley sobre ferrocarriles que derogó la de 1881. Esta fue ya más completa que la anterior y junto con el reglamento antes citado constituyeron la legislación vigente en la materia que es distinta de la anterior, pues esa legislación abandonó los modelos europeos seguidos antes, para inspirarse en las legislaciones inglesa y americana, haciendo en ellas la natural y conveniente adaptación a nuestro medio, la "Inter State Commerce Act", fue la ley federal Americana que sirvió de base y modelo. Ésta reglamenta el tráfico comercial de las líneas de ese país, que por estructura y funcionamiento, son propiamente vías "generales" de comunicación de tal manera que las tarifas y demás reglamentaciones son inspiradas por el Gobierno Federal o locales según la línea sea estrictamente local o general.

La ley de 99 fue más completa en tanto que al reglamentar esos servicios públicos estableció la clasificación de las líneas férreas desde el punto de vista de su anchura e importancia y constituyó como hemos dicho, un grandísimo adelanto en este ramo legislativo, pero los intereses públicos, comerciales e industriales a cuyo servicio estaban las líneas, eran con gran frecuencia lastimados por las empresas; el Gobierno palpaba esas irregularidades, veía con la experiencia adquirida, que las empresas ferrocarrileras ajenas por completo a una activa vigilancia e inspección del Estado, que garantizara y cuidara la igualdad en los intereses públicos, se apartaba casi sin cesar de esos principios benéficos, burlándolos impunemente, con preferencias injustas en los fletes, infringiendo las tarifas oficiales en las competencias excesivas, haciendo devoluciones parciales ocultas a determinadas personas que gozan de beneficios excepcionales respecto a los demás de igual condición, ya por favoritismo, por mala fe o por falta de honorabilidad de los administradores o bien por disputar fletes y pasajes a líneas que por más cortas estaban en condiciones naturales de superioridad en la competencia.

Este conjunto de circunstancias notoriamente perjudiciales para los intereses del país, reclamaba una modificación en el estado de cosas entonces existente; las empresas hacían su voluntad impunemente burlando la vigilancia gubernativa que no se ejercía eficazmente en manera alguna, pues de estampilla se aprobaban las tarifas presentadas normalmente por las empresas.

Repito que la ley de 99 que indudablemente significó un gran adelanto en la legislación ferrocarrilera, no bastó por sí misma para corregir situación tan perjudicial para los intereses comerciales e industriales, que reclamaban imperiosamente una eficaz y verdadera protección y vigilancia del Estado y al fin se dio ese paso que perfeccionó mucho el sistema, creándose en el año de 1908 por Ejecutivo, una Comisión Revisora de Tarifas que había de llenar las necesidades urgentes señaladas antes.

Esa Comisión forma una agrupación que como su nombre lo indica, ejerce eficaz y normalmente una censura, una inspección que regularizó mucho las cosas como veremos más adelante y que corrigió en gran parte los males observados en la práctica.

La Comisión Revisora de Tarifas está constituida por siete Vocales con voz y voto en las discusiones. De esos Vocales son dos letrados, dos profanos y tres que representan al Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas. La heterogeneidad de los elementos que la componen y por consiguiente la diversidad de criterios que según su representación inspira naturalmente sus juicios y opiniones, garantiza seguramente la armonización de los diversos intereses que las tarifas ferrocarrileras afectan en su funcionamiento. Esto se confirma y palpa con mayor claridad si se tiene en cuenta que también figuran en esa Comisión con sólo voz informativa, es decir sin voto, un delegado que representa todos los ferrocarriles, otro que representa la Cámara de Comercio, e incidentalmente pueden también exponer ante la Comisión sus solicitudes y observaciones, ya una empresa determinada cuyos intereses se afecten en un caso especial, ya cualquier comerciante e industrial que se encuentre en idénticas o semejantes condiciones.

La creación de ese cuerpo colegiado que tiene algo de Tribunal especial, pues en casos frecuentes oyendo a los interesados, resuelve la fijación de las tarifas de acuerdo con la ley y concesión especial de cada empresa, corrigió en gran parte la irregular situación que hemos señalado ya en términos generales, pero dejó subsistentes otros, pues no bastó, por desgracia, no tuvo seguramente la eficacia que era de desearse y que necesitaban los males por las razones siguientes:

Las irregularidades e infracciones que cometían las empresas y con las cuales lastimaban con más o menos frecuencia y más o menos intencionalmente los intereses públicos, cabían propiamente en dos clasificaciones:

Unas consistían como hemos indicado en la falta de intervención y vigilan-

cia gubernativa en la fijación de las tarifas, que ocasionaba la arbitrariedad de las empresas que naturalmente se aprovechan de su exclusivo beneficio de esa omisión del Estado.

Este mal se corrigió evidentemente con la creación de la Comisión Revisora de Tarifas, pues la vigilancia oficial fue no sólo eficaz, sino real y verdadera.

El otro mal consiste en la frecuente infracción de los ferrocarriles a las tarifas señaladas, es decir, en esas irregularidades que se desarrollan ya en la administración íntima de las líneas, por eso escapan indefectiblemente a la acción e influencia benéfica de esa Comisión Revisora que permanece extraña a ese funcionamiento administrativo.

Ya hemos dicho que la creación de ese cuerpo colegiado constituyó un gran adelanto en el régimen ferrocarrilero por lo que hace a la protección de los intereses públicos que están en manos de esas poderosas empresas, pero quedaban todavía los males señalados en la segunda clasificación que obedecían a otras causas y antecedentes y que necesitaban por lo tanto, otros remedios y previsiones.

La heterogeneidad, los intereses opuestos de las diversas empresas que existían, la inutilidad de muchos fletes por medio de devoluciones ocultas que permite periodo álgido y exagerado de construcción de líneas férreas daban por resultado que las Compañías se entregaban a competencias agudas y excesivas, formulaban e imponían por medios indirectos, tarifas que si bien sacrificaban hondamente intereses particulares, concediendo preferencias injustas que arruinaban a los no favorecidos, atrayendo en la competencia fletes por medio de devoluciones ocultas que perjudicaban no sólo al comercio en general sino a la misma empresa competidora, clasificaciones falsas en la categoría o clase de la carga, reclamaciones simuladas y fraudulentas, en fin, todo ese cúmulo de circunstancias fatales que no sólo perjudican grandemente los intereses públicos, sino que arruinan a las empresas mismas, siendo todo un resultado fatal y necesario de esa competencia exagerada que provenía de la naturaleza y formación de nuestra red ferrocarrilera. El axioma ferrocarrilero que establece que "Las líneas inútiles perjudican a las útiles", se realizaba en México grandemente en perjuicio notorio de los intereses nacionales.

Estos males de inmensa significación acaparaban como hemos indicado, a la influencia benéfica de la acción de la Comisión Revisora de Tarifas y fueron corregidos grandemente con la unión de las líneas nacionales, que entre otros efectos que estudiaremos más adelante, produjo el de acabar de raíz con esas competencias ruinosas que en la lesión y menoscabo de los intereses de los competidores que chocaban, arrastraron inevitable y fatalmente los del público a cuyo servicio están.

En materia ferrocarrilera el desiderátum, la aspiración general es evitar cargas excesivas o tarifas que sacrifiquen el comercio de determinadas regiones

y en verdad que con la resolución que el Estado dio a esos problemas palpitantes nos acercamos mucho, bastante, al mencionado desiderátum.

La experiencia que el Gobierno adquirió en tan difícil, complicada y trascendental materia, lo hizo comprender con absoluta claridad, ese problema que requería estudio y atención grandes y la política gubernamental en materia de ferrocarriles, inició a virtud de ellos, grandes cambios y tendencias precisas que más tarde se realizaron y que mencionaré en seguida, aunque sea de un modo en general.

En este estado las cosas, el señor Lic. José Y. Limantuor, Secretario de Hacienda, y en mi concepto, uno de nuestros pocos hombres públicos de gran significación que ha demostrado en sus altas funciones, estar inspirado por tendencias generales que dan a conocer sus ideales políticos y administrativos, es decir, que constituye una personalidad política franca y conocida por el público, estudió detenidamente, con verdadera minuciosidad la mencionada situación, que afectaba la médula económica de México, y formuló todo un programa administrativo, acertado y prudente que puede resumirse como sigue:

I. Debía refrenarse prudentemente la actividad de construcción y expansión ferrocarrileras, porque ésta creaba y aumentaba líneas inútiles o innecesarias que producen inevitablemente los resultados indicados. Las subvenciones constituían ya una carga peligrosa para el país por demasiado pesada, pues en el año de 1898 ascendía a \$56 000 000.

Esta tendencia nueva debía establecerse sin impedir que se terminaran los trazos que en efecto satisfacían necesidades nacionales urgentes. Debía pues, adoptarse un plan general en la materia que comprendiese esas líneas necesarias y provechosas, cuya construcción debía procurarse y favorecerse por todos los medios lícitos posibles.

II. Aplazar prudentemente todas las construcciones de las líneas que no se encontraran comprendidas dentro del plan expresado.

Como corolario de lo anterior proponía cancelar todas las concesiones que no se encontraran dentro de la red comprendida en dicho plan general.

III. No otorgar nuevas subvenciones cuando el importe de ellas no constara de un modo especial en el presupuesto de egresos.

Basta la lectura del plan indicado para comprender si se tienen en cuenta los males señalados respecto de la situación ferrocarrilera entonces existente, que no sólo fueron vistos con verdadera claridad sino que el remedio presentado era en extremo prudente y satisfactorio.

El desarrollo comercial, su equilibrio y provechoso encauzamiento estaban en manos de las empresas extranjeras, de servidoras públicas podían y tenían que convertirse en amos, dada la política desarrollada por los grandes trusts americanos, que no omitirían seguramente medio alguno en la lucha y com-

petencia, si fuera provechoso a sus intereses aunque perjudicaran gravemente los de nuestro país.

La previsión tardó poco en convertirse en realidad, pues la lucha encarnizada que se desarrollaba entre la "Standard Oil Company" y la casa Speyer, ocasionó la adquisición de las líneas mexicanas y la utilización de ellas como medio de ataque en el conflicto económico.

El señor Limantour vio con inmensa claridad el peligro de la necesaria fusión de ambos combatientes que debían al fin cansarse de hacerse daño y procurarían, una vez fusionados más o menos tarde, pero indefectiblemente indemnizarse, con el público de sus naturales pérdidas. Las tarifas señaladas no habían llegado todavía a su máximum y en virtud de las concesiones podrían ser levantadas a un grado tal que con sólo esa alza que emplearan las empresas fundidas, era bastante para colocar al comercio nacional en situación difícil, creando a la vez una poderosa fuerza con intereses encontrados respecto al Gobierno y públicos mexicanos.

Esa alarma que señaló en las altas esferas oficiales el señor Ministro de Hacienda, fue aumentada y confirmada por las gestiones de Harriman cuyos intereses se veían también seriamente amenazados por la perspectiva del trust en cuestión.

El Gobierno adquirió la mayoría, es decir, el control en el ferrocarril Inter-oceánico, privando hábilmente a los combatientes americanos de la salida al Golfo que tanto les interesaba, pero esta medida que fue la única posible entonces ni prevenía todo el mal ni lo remediaba por completo.

El país está constituido geográficamente por una gran extensión de terreno, no dispone por desgracia de vías de comunicación naturales (fluviales y terrestres) que están en completo abandono y que empiezan apenas ahora a ser motivo de atención por parte de nuestros Gobiernos; en consecuencia y propiamente hablando, el único sistema arterial de nuestra República es su red ferrocarrilera, de modo que la influencia en la administración de los ferrocarriles, implicaba e implica por virtud de esas circunstancias un problema de vital importancia para la vida nacional, en una palabra, el problema ferrocarrilero fue hábilmente comprendido y planteado por el señor Limantour como un problema económico-político.

Las provechosas consecuencias de la acción gubernamental iniciada por el señor Limantour y aceptada ampliamente por el Gobierno pueden resumirse en un solo resultado:

El poder y la influencia del Estado se engrandecieron y confirmaron, evitando que una fuerza extraña a él, con miras y fines antagónicos y perjudiciales al bienestar general imprimiera a la dirección ferrocarrilera un movimiento, un funcionamiento o un desarrollo contrarios y eminentemente dañosos para nuestros intereses públicos, realizando a la vez un plan general

meramente técnico respecto a nuestras líneas de modo que todas sean útiles y relativamente provechosas.

La política ferrocarrilera del Gobierno se realizó y llevó a cabo sucesivamente casi de un modo completo, pues el Gobierno tiene en la actualidad el control del ferrocarril Central, del Nacional, Interoceánico, Internacional, Mexicano, impidiendo que en las líneas nacionales se desarrolle una administración nociva para los intereses nacionales en los términos y condiciones indicados cuando hice una reseña general de la situación ferrocarrilera que inspiró dichas medidas y resoluciones.

Con la influencia e inspección gubernativa alcanzada por medio de las operaciones indicadas surgió necesariamente otro problema previsto ya y que constituía una consecuencia inevitable de la añeja organización ferrocarrilera cuyos elementos personales de administración eran extranjeros casi en su totalidad.

Ese problema que fue necesariamente uno de los resultados de la perjudicial situación señalada en su oportunidad y que en la discusión pública se llamó la mexicanización de los ferrocarriles dio lugar a una nueva tendencia en la administración de las líneas nacionales, de protección a nuestros coterreños que tiene que ser desarrollada con gran tino y prudencia, sin lastimar bruscamente derechos adquiridos e intereses existentes para no romper el equilibrio que debe y puede siempre guardarse en los cambios y adelantos sucesivos, si se quiere que éstos sean provechosos y convenientes.

Doy término a esta labor, estableciendo en resumen que las leyes vigentes sobre vías de comunicación, así como el estado que presenta actualmente el sistema arterial de nuestra República, por lo que respecta a líneas férreas, ofrece el conjunto más próspero y satisfactorio que puede exigirse juiciosamente, pues a decir verdad, ese mejoramiento nacional constituye uno de los principales factores de nuestro adelanto y progreso y debemos confesar honradamente que obedecen en su formación y desarrollo a todo un plan general político y administrativo, meditado y concebido con innegable inteligencia y realizado con verdadero tacto y prudencia.

En cuanto a nuestras vías de comunicación naturales, he dicho ya repetidas veces que se encuentran desgraciadamente en el más completo abandono por parte de nuestros gobiernos que nada han hecho en favor de esos intereses notoriamente públicos y esa omisión ha perjudicado mucho al comercio y la industria nacionales. Recientemente se empieza a conceder atención a nuestros caminos, que es de esperarse, sean en lo sucesivo objeto de mayor cuidado y atención, remediando así, aunque tarde, el gravísimo error que se ha venido cometiendo, con tan imperdonable omisión.

VII. *Conclusión*

He procurado en el presente estudio ofrecer respecto de cada ramo de legislación, un cuadro lo más completo posible que pueda dar una idea general, del estado que guardaba cada uno de ellos en la época en que se inició nuestra Independencia, de las diferentes leyes y disposiciones que se dictaron después sucesivamente hasta encontrar los preceptos legales que rigen en la actualidad.

Mi estudio debe ser juzgado con indulgencia por las personas que lo lean, porque he dicho ya que el tiempo que se nos concedió a los disertantes, fue tan exiguo, que apenas ha bastado para escribir y desarrollar nuestras tesis casi de primera impresión, sin poder corregirlas, pensarlas y retocarlas convenientemente; tanto que venció el plazo dentro del cual debía entregar mi estudio, sin haber podido por falta de tiempo incluir en él, otras leyes importantes de nuestro derecho administrativo. Por eso mi labor va incompleta.

Sin embargo, creo que he expuesto aunque sea ligeramente, las tendencias generales que han venido acentuándose y orientando cada ramo de dicha legislación, he señalado también sus cambios sucesivos, su formación y desarrollo haciendo las precedentes observaciones críticas sobre algunas leyes que rigieron y rigen en el país a través del periodo de tiempo que abarca nuestra vida independiente. El conjunto presentado que no tiene más mérito en sí mismo que la honradez y sinceridad con que fue escrito, puede dar al lector una idea más o menos completa de la evolución de nuestro derecho administrativo, siguiendo ese ramo jurídico, paso a paso en su formación y desarrollo.

Es evidente que en ese recorrido nuestro espíritu y análisis encuentran por desgracia gran parte del camino, lleno de caracteres y circunstancias que producen con tristeza al ver que nuestra Patria tuvo tantos y tan largos descabros y trastornos inmensos, para encauzarse en un camino político de hecho en el que podríamos cimentarnos con una cooperación honrada por parte de todos, asegurando de ese modo nuestra viabilidad, desarrollo y progreso; pero también es verdad que pasados esos errores y vacilaciones encontramos el país, aunque tarde, curado en gran parte de dichos males y se experimenta la consiguiente satisfacción cuando vemos que empieza a orientarse, que afianza por largo tiempo una paz benéfica, que dentro de ella comienzan los gobiernos a poder iniciar sus actividades administrativas que se van formando poco a poco nuestras diversas legislaciones dentro de tendencias generales bien orientadas de organización y protección para los intereses públicos, que éstos empiezan a crearse, aumentarse y desarrollarse espontánea y fácilmente al amparo de leyes amplias y de un cuidado gubernamental y administrativo que tiende a moralizarse y ordenarse, hasta encontrar al fin a nuestra patria sana y robusta, culta y adelantada grandemente y en camino fácil de aumentar su engrandecimiento y progreso.

Los análisis críticos de orden científico deben estar regidos invariablemente por un espíritu inquebrantable de rectitud, imparcialidad y justicia, y en esas circunstancias hay que confesar que la obra administrativa que ahora contemplamos, juzgada en conjunto, merece en general, la aprobación de nacionales y extranjeros.

Cuando se palpan en nuestra historia los grandes, los inmensos esfuerzos que han sido necesarios para transformar al país de un caos que amenazaba ser interminable, a una situación próspera y que caminará, no hay que dudarle, forzosamente hacia adelante, comprendemos en toda su grandeza y magnitud el deber sagrado que tenemos Gobierno y gobernados de cuidar esa obra realizada, de conservarla y perfeccionarla facilitando su natural evolución, porque es un delito imperdonable destruir o trastornar por conveniencias egoístas, ese legado de paz y de progreso, que no es obra que nos pertenece exclusivamente y que debemos guardarla y entregarla a las generaciones nuevas, limpia y clara, sin dificultades creadas por un egoísmo antipatriótico, que pudieran manchar para siempre nuestra historia contemporánea.

Debemos todos trabajar y cooperar para que continúe hasta el fin, esa labor colectiva iniciada, esa era de paz y prosperidad en que felizmente venimos caminando; el porvenir de nuestra patria que con tanta justicia despierta inevitables dudas y temores en nacionales y extranjeros, estará asegurado si acatamos Gobierno y gobernados las leyes políticas que garanticen el equilibrio y desarrollo de todos los intereses nacionales y el camino es llano y fácil cuando el gobierno y las altas esferas oficiales no se convierten en instrumentos exclusivos de partidos y funcionan amplia y honradamente para todos, cuidando y protegiendo por igual los intereses de todos los grupos gobernados. Entre el poder y el pueblo no debe existir el abismo de la desconfianza que los separa e incomunica fatalmente hasta ponerlos en conflicto, la intervención de los gobernados en los asuntos oficiales tiene que ser rígida por una prudente renovación, en vez de convertir la cosa pública en el patrimonio de un grupo determinado, en una palabra, el gobierno debe siempre inquebrantablemente inspirar sus actos y disposiciones en el medio mismo donde están los intereses públicos de su cargo, allí debe estar siempre su oráculo perpetuo, su oriente único, de ese modo estarán unidos estrecha y armoniosamente esos dos grandes elementos políticos sobre la base sólida e incommovible de la confianza y respeto mutuos que tan intensa y fuertemente estrechan a Gobierno y gobernados.

Todo lo que actualmente contrarie o trastorne en el sentido indicado nuestra natural evolución, lastimando el equilibrio y bienestar general, que es la única base sobre la que pueden desarrollarse espontánea y fácilmente los intereses nacionales y extranjeros en medio de la confianza general, constituye un delito contra la patria, un acto reprochable de inmensa trascendencia, sea

que provenga de hombres ilusos o ambiciosos y egoístas extraños a la esfera oficial, sea que provenga de aquellos de nuestros altos políticos que sin grandes y verdaderas cualidades de patriotismo y honradez, influyen con miras torcidas y netamente egoístas en la orientación de nuestra política y gobierno.

En los actuales acontecimientos que contemplan con profunda tristeza los mexicanos laboriosos y honrados, nuestro pueblo ha hecho muy bien en permanecer tranquilo al lado del Gobierno y del orden, porque allí están por el momento sus deberes y sus intereses más sagrados, hace perfectamente bien en dudar y desconfiar de aquellos que de buena o mala fe, le hacen promesas que ni sabrán, ni podrán cumplir jamás porque México ha dado un gran paso en la cultura y adelanto, comprendiendo por fin, que la demagogia ni puede ser su tabla de salvación, ni es el remedio de los males que afligen al país aun en medio del adelanto realizado, pero si ese pueblo ha sabido callar con patriotismo y con abnegada prudencia, rindiendo así un voto de confianza para el actual Gobierno, debe en lo sucesivo ser tomado en cuenta prudentemente en la resolución y orientación de la cosa pública, para no lastimarlo con exclusivismos de grupo, porque hay que establecer también honradamente que no siempre el silencio popular es verdaderamente un síntoma de bienestar y aprobación para los actos oficiales.

Hay indudablemente males graves que estorban todavía el progreso nacional, que amenazan frecuentemente la tranquilidad pública, es necesario, es honrado que se tienda a suprimirlos lentamente porque el gobierno que ha merecido la confianza pública, tiene el ineludible deber de corregir esos males existentes, porque sólo así afirma y consolida el bienestar de ese pueblo que por su actitud honrada y respetuosa ha dado al mundo pruebas notorias e irrefutables de haber afianzado una cultura verdadera y un decidido amor para la paz y el trabajo.

Lic. C. TREJO LERDO DE TEJADA.

México, diciembre de 1910.