

Panorama de la Legislación Minera en la Historia de México *

MARÍA DEL REFUGIO GONZÁLEZ

Profesora Titular, UNAM. Investigadora
del Instituto de Investigaciones Jurídicas,
UNAM.

EN LAS páginas siguientes se revisará la evolución de la legislación minera en la historia de México. En la primera parte la que corresponde a la regulación de la explotación minera en la Nueva España hasta finales del siglo XVII. En la segunda parte, se analizarán los cambios ocurridos a lo largo del siglo XVIII. Finalmente, la supervivencia de la regulación minera a lo largo del siglo XIX, y la sustitución —a finales del siglo— del cuerpo jurídico colonial, por uno nuevo que, con muy importantes reformas, sirvió de base para la explotación de las minas mexicanas durante la fase final del porfirismo. La legislación que se deriva del texto constitucional de 1917, con todo y que forma parte de la historia del derecho, no se revisa aquí, ya que dicha Constitución sigue vigente, y los principios que la inspiraron en materia de minería no han sido modificados.

* Sobre la base de este trabajo se dictaron dos conferencias en la Universidad Iberoamericana en abril y mayo de 1980. En él se recoge y con pocas variantes, el texto de tres artículos que sobre la legislación minera preparé para distintos eventos, y que circulan por separado, en diversas publicaciones del país. A partir de ellos, elaboré este trabajo que tiene la ventaja de presentar toda la evolución en forma cronológica, y la desventaja de no aportar datos nuevos, ya que se basa, textualmente, en los artículos señalados. Cabe advertir que se han omitido las referencias bibliográficas ya que pueden ser consultadas en los artículos arriba referidos.

1. LEGISLACION MINERA DE LOS SIGLOS XVI Y XVII

La conquista y colonización de los territorios americanos proporcionó a la corona española la posibilidad de obtener grandes beneficios a través de la explotación de los yacimientos minerales. La política legislativa que siguieron los reyes de España en torno a este capital asunto se basó, al igual que en otros muchos, en los principios que inspiraban a la legislación española imperante en la época.

De acuerdo con la doctrina jurídica y colonización las tierras recientemente descubiertas pertenecían a la corona de Castilla. De esta manera, fue la legislación castellana la que se tomó como base para resolver los problemas que se plantearon en las Indias.

Si bien en España el señorío real sobre las minas y sus productos sufrió desde finales de la Alta Edad Media los vaivenes que caracterizaron a la lucha por la consolidación del poder real, en Indias no sucedió lo mismo y todas las tierras, a medida que se fueron descubriendo, pertenecían al rey, el cual se valió de mercedes o concesiones para lograr el mejor aprovechamiento de las minas.

El señorío real sobre las minas ya se encuentra establecido en las *Partidas*, aunque no en forma tan categórica como en ordenamientos posteriores. La ley VII, título I, del libro IV del *Ordenamiento Real* dictada por el rey Alfonso XI en Alcalá en 1386 establecía que “todas las veneras de plata, oro y plomo y de cualquier metal de cualquier cosa que sean en nuestro señorío pertenecen a nos”. En 1387, en Birbiesca, Juan I estableció la facultad de buscar minas en las heredades propias y ajenas, y de beneficiarlas con el premio que se asigna”. En esta ley se expresaba claramente que “los mineros de oro y plata, y de cualesquier metales” pertenecían al rey, quien otorgaba mercedes para que en todos sus reinos cualquier persona pudiera explotarlos, a cambio de una parte que correspondía al soberano por esta merced. La autorización comprendía la búsqueda de minerales aun en tierras que no correspondían al minero, previa licencia del dueño del predio donde éstos se hallaron. Así, no es extraño que en la Nueva España desde el primer momento se aceptara el señorío real sobre las minas, y con él el derecho del rey a fijar los términos en que debía llevarse a cabo la explotación minera.

Al igual que en otras materias, para estudiar la legislación minera debemos distinguir la legislación real y la dictada por las autoridades criollas, ya que el derecho indiano y en este caso el novohispano, es precisamente la resultante de ambas. De acuerdo con esta idea, ha parecido adecuado hacer una relación cronológica de las diversas fuentes que se

ocupan de la explotación de las minas, señalando, por supuesto, su origen. Respecto a las dictadas por las autoridades locales (criollas) atenderemos solamente a las más importantes. En materia minera se presentó un fenómeno interesante que ya ha sido señalado por Ramos. Existen ordenanzas que se dictaron para solucionar problemas concretos en los distintos distritos mineros, las cuales, por lo general, sólo se aplicaron en el real de minas para el que fueron dictadas. Si bien se elaboraron de acuerdo con los principios rectores establecidos en la legislación real o la criolla, para materias secundarias se atendió a las circunstancias y costumbres del lugar.

El régimen para la explotación de las minas en la Nueva España no siguió una política única y previamente establecida, sino que, como en otras materias, se fue procediendo cautelosamente, adecuando la ley a las circunstancias que se presentaban. Por otra parte, en la América continental se dieron factores que sobrepasaban a las experiencias antillanas y tanto el rey, como las autoridades indianas fueron adaptando la legislación a ellos. Finalmente, España y en forma particular Castilla, no conocieron nunca una explotación minera como la que se dio en América; en consecuencia, no se podían trasplantar las leyes españolas casi íntegramente, como sucedió en otras materias. De esta manera, podemos decir que sobre la base general de las leyes españolas referentes a la explotación minera se fueron elaborando las que habrían de aplicarse en los distintos territorios americanos, tomando en cuenta las circunstancias propias de cada lugar.

El 9 de noviembre de 1526, en carta real expresamente dictada para la Nueva España, se estableció que tanto los españoles como los naturales podían sacar oro o plata de las minas; y por carta real dada el 17 de noviembre en el mismo lugar y año para Santo Domingo, Cuba, Jamaica, la Española, Tierra Firme, la Nueva España, Pánuco, etcétera, se dispuso que los indios no podían ser compelidos a trabajar en las minas por la fuerza, pero que si voluntariamente lo hicieren les fueran pagados su servicios y se cuidara de enseñarles la fe y las buenas costumbres.

Las primeras ordenanzas elaboradas en el virreinato de la Nueva España parece fueron las de Sebastián Ramírez de Fuenleal en 1532, seguramente a nombre de la segunda Audiencia. No conocemos su texto, pero se encuentran en la Colección Muñoz de la Academia de la Historia en Madrid. En 1536 el virrey Mendoza se ocupó de problemas concretos sobre el trabajo de las minas, sobre todo de los indios, y en mayo de 1539 dictó las ordenanzas que "habían de cumplirse en las minas de

plata". Fueron hechas para ser aplicadas en "todas las partes desta Nueva España que se sacan plata y en lo tocante a ella". . . En ellas se establecía la necesidad de la existencia de una arca de hierro con tres llaves en la que se guardara la marca del nombre de la mina; el procedimiento para marcar la plata extraída de cada mina, y el registro central de ellas. La plata que no era marcada y registrada pasaba automáticamente en su totalidad al rey. Se ocupaban también de la forma en que la plata debía ser quintada y las penas para los que infringieran esta obligación. Un problema concreto que se presentó en las minas de Taxco, hizo que en julio del mismo año Mendoza modificara las ordenanzas ampliando los plazos para el registro y quintado de la plata.

Sin embargo, parece que estos textos no alcanzaron el fin para el que fueron dictados. La evidencia de esto se encuentra en el mandamiento de julio de 1543 y la revocación general de marzo de 1548. Ambos preceden al texto de las nuevas ordenanzas que dictó Mendoza en 1550.

Con el mandamiento de 1543 se trataron de solucionar dos problemas concretos que repercutían de manera directa en la recaudación del quinto real: el abandono de las minas y la carencia de registro de muchas de ellas. El virrey establecía la necesidad del registro y las condiciones para que una mina se considerara abandonada y, en consecuencia, susceptible de nuevo registro. El documento de 1548 revoca el mandamiento anterior por los problemas que había planteado; establece nuevo plazo para realizar el registro de las minas, entendiéndose que la mina que no estuviere registrada se tendría por perdida. Se obligaba al envío de una copia del nuevo registro para obrar en consecuencia.

A la vista de estos antecedentes, las *Ordenanzas* de 1550 parecen ser la respuesta del virrey para resolver los problemas que no habían encontrado solución en las disposiciones anteriores. El texto tuvo gran importancia y su influencia se extiende hasta finales del siglo xvi. Sirvió de base para la expansión hacia el norte. La prueba de su trascendencia se encuentra en la carta que envió la Audiencia al Consejo el 23 de noviembre de 1598 en que se solicita que se armonice la legislación con el texto de las *Ordenanzas* de Mendoza, que eran las que se habían aplicado porque "era en menor perjuicio de los descubridores mineros y personas que tomaban y cateaban las minas". Es claro que el beneficio de los mineros redundaba en el del rey aunque no se aplicara la legislación regia ya que si había más explotación habría más quinto real.

Entre los problemas que pretendieron resolver las *Ordenanzas de 1550* destaca el del registro. El virrey exigía tener un registro anual

de las minas que se estaban trabajando, de su poseedor y de cuáles, aunque registradas, no se explotaban para que quedaran a disposición de otras personas. A los nuevos mineros se les daría una posesión provisional por tres meses (ordenanza 9), al cabo de los cuales debían demostrar que realmente estaban trabajándola. Por otra parte, se fijaban las condiciones en que debía realizarse la delimitación territorial de la mina, la forma de estacarla y los beneficios que correspondían al primer descubridor, en los casos en que concurrieran varios mineros en una zona determinada. Asimismo se trataba el problema de la explotación de minas contiguas y la posibilidad de que dos o más mineros trabajaran una mina en compañía. Se prohibía la presencia de vagabundos en las minas y se revocaban las licencias que se hubieren dado anteriormente para tener una mina abandonada.

Estas ordenanzas fueron pregonadas en la ciudad de México, y las minas de Taxco, Sultepec y Zumpango, así como en los demás reales de la Nueva España.

A las *Ordenanzas* del virrey Mendoza siguen las que dictó el virrey Luis de Velasco en 1555. No hemos podido consultar su texto, pero aparentemente su objetivo fue hacer extensivas las disposiciones del virrey Mendoza a las minas de azogue.

En la Nueva España, después de estos primeros momentos de apogeo, la minería entró en una etapa de depresión y muchos mineros se fueron al Perú. Debemos recordar que los procedimientos tanto de explotación de las minas como de tratamiento de los metales eran muy rudimentarios, y en esta primera etapa sólo se pudieron explotar los metales que se encontraban prácticamente a flor de tierra y en estado casi puro. En 1532 (año de las *Ordenanzas* de Fuenleal, aunque no sabemos si antes o después de ellas) se habían descubierto nuevos yacimientos que proporcionaron buen metal, hasta que en 1542 "las minas comenzaron a perder la ley y la buena fundición..." No parece obra del azar que haya sido precisamente durante esta etapa de depresión que las autoridades novohispanas hayan decidido mejorar el sistema por el cual se garantizaba la mejor explotación y aprovechamiento de las minas y con ellos los derechos de la corona.

En el Perú se descubrieron nuevos yacimientos que comenzaron a proporcionar grandes ganancias. Desde España el rey Felipe II, dictó en 1559 una carta real en Valladolid en la que disponía la incorporación de las minas de oro, plata y azogue a la corona y patrimonio real y el modo de beneficiarlas. En ella se modificaron varios de los principios establecidos por Juan I en Birbiesca en 1387. En primer lugar,

establecía de manera clara y tajante que las minas de oro y plata de sus reinos se encontraban incorporadas a la corona y patrimonio real, así se hallaren en tierras de realengo, señorío o abadengo, en terreno público, concejil y baldío o suelo de particulares, no obstante las mercedes de cualquier tipo que hubieren hecho sus antecesores, las cuales el rey revocaba y anulaba. Con esto pasaban a su patrimonio todas las minas, salvo aquéllas que se estaban trabajando, ya que en estos casos se llegaría a un acuerdo justo y razonable en el término de un año a partir de la promulgación de la ley. Autorizaba a todos los súbditos y naturales a que libremente, sin licencia de nadie, pudieran explotar las minas en todos los lugares anteriormente señalados; lo único que se exigía era el registro en los términos que la misma ley establecía.

Si recordamos que hasta el siglo xvii toda ley de carácter general dictada para Castilla valía automáticamente para Indias, debemos suponer que estos preceptos se aplicaron en la Nueva España. Sin embargo, este ordenamiento tuvo corta vida ya que en 1563 el propio Felipe II incorporó a la *Recopilación* en el libro IV, título XIII como ley V, las nuevas ordenanzas de minas. Esta pragmática comprende 78 ordenanzas referidas a las minas de oro, plata o cualquier otro metal, los pozos de sal y los bienes mostrencos. Permite la explotación tanto a los súbditos y naturales de sus reinos, como a los extranjeros. Trata los siguientes temas: la parte proporcional que corresponde al rey del metal extraído según la calidad de éste, cantidad que iba de la octava parte a la mitad del metal extraído sin descontar costas; ratifica la autorización a cualquier persona, incluyendo extranjeros, para buscar y catar minas en terreno propio o ajeno; el registro de la mina ante la justicia de la jurisdicción correspondiente; los términos del registro; la renovación de los antiguos; la forma de realizar el estacado de las minas; la explotación por parte de dos o más sujetos de la misma mina; la forma en que se declaraba despoblada una mina; el número de personas que se autoriza a entrar a la mina; el jornal que percibirían los trabajadores de las minas; la forma de marcar el metal, pesarlo y extraer la parte del rey; el registro distinto para los metales beneficiados por fuego o por azogue. Se establece un procedimiento breve para resolver los conflictos de posesión de las minas a fin de que éstas no estuvieran abandonadas y se evitaran los graves perjuicios que esto producía en la hacienda real. Para las minas de oro fueron aplicables todos estos preceptos.

En 1584 Felipe II dictó las llamadas *Ordenanzas del Nuevo Cuaderno*. Los autores novohispanos coinciden en que éstas tuvieron una gran difusión en la Nueva España. Derogaban estas nuevas ordenanzas las

disposiciones dictadas en 1559 y 1563, aunque recogían los principios contenidos en ellas. Un breve cotejo nos muestra que las del *Nuevo Cuaderno* son muy semejantes a las de 1563, aunque con mejor técnica amplían o corrigen algunos de los beneficios del rey. Establecen que todo lo que fuere en contra de su texto no debía aplicarse. Sostienen el principio castellano de la pertenencia al rey de todas las minas por lo que el disfrute de la propiedad y posesión de ellas era contemplado como una merced real. Reglamentan el registro, las medidas, el trabajo de las minas y los beneficios que recibían los primeros descubridores; se distingue la propiedad de las minas de la propiedad del suelo. Aunque en general tratan todos los temas que las de 1553, cabe señalar que son más amplias, no tienen un apartado especial para las minas de oro, crean nuevos funcionarios con poderes suficientes para registrar y dirimir problemas de posesión de las minas, así como la forma de recaudar la parte proporcional del rey. Se debe destacar de este texto la creación de un administrador general y del número suficiente de administradores, de acuerdo con los partidos y distritos que fueren señalados, cuyas funciones serían "las de gobierno y jurisdicción" de todas las minas y cosas tocantes a ellas. Serían estos funcionarios de jerarquía superior a todos aquellos que de las minas entendieren y habían de tener la "cuenta y razón de ellas, y cuidado particular de que se haga, guarde y cumpla todo lo contenido en estas ordenanzas, y las ejecuten y hagan guardar y cumplir, conforme a la orden e instrucciones que les mandaremos dar en conformidad dellas; los cuales tengan jurisdicción para conocer, y conozcan en primera instancia de todos los pleytos y causas y negocios civiles y criminales y de ejecución, que en cualquier manera hobiere y se ofrecieren y trataren en cada distrito, de que puedan y deban conocer conforme a estas ordenanzas". A continuación se establecía la forma en que esto se realizaría. Estos funcionarios debían ser nombrados en el Consejo de Hacienda por títulos y cédulas reales.

Con las modificaciones necesarias respecto del tratamiento de los naturales en las formas de prestación del servicio en las minas, la forma de pagar el salario, posibilidad de descubrir y labrar las minas, éstas fueron las ordenanzas de mayor aplicación en la Nueva España. No debemos olvidar que los virreyes tenían facultades para dictar ordenanzas que respondieran a problemas concretos de los diversos reales de minas. Asimismo el resultado de alguna visita a dichos reales podía ser la elaboración de ordenanzas particulares. Parece correcta la tesis de Ramos de "la delegación real en favor de los virreyes y presidentes para legislar y ordenar en materia de minas". Por real cédula de 1602

recogida en la ley 3, título I, libro I de la *Recopilación de leyes de los reinos de Indias* se mandó se obedecieran las *Ordenanzas del Nuevo Cuaderno* en cuanto no chocara con lo acostumbrado, pero con la obligación de informar las causas del no cumplimiento de alguna ley.

Aparentemente las *Ordenanzas* del Perú dictadas por el virrey Toledo en 1574, fueron consultadas en la Nueva España, aunque no se ha encontrado ninguna prueba documental de que se hubieren aplicado con carácter supletorio. Su texto no nos es conocido más que a través del compendio incluido en el *Gazofilacio Real del Perú*. Comprendían diez títulos. El primero, sobre los descubridores de minas, incluía las normas que habían de seguir los descubridores para denunciar y registrar, así como los límites para la posesión de las minas. El título segundo, de las demasías, trataba de la forma en que se había de actuar cuando un minero tuviere más minas de las permitidas en las ordenanzas. El tercero y el cuarto se ocupaban de la forma de amojonar minas y su división, y de las medidas que habían de tener las vetas de las minas. En el quinto se establecía la forma de trabajarlas, los métodos de explotación y la revisión por parte de los oficiales reales para que todo esto se cumpliera. En el título sexto, que trata de cómo han de entrar unas minas en otras, se hacía referencia a las servidumbres de paso que se establecían entre una y otra. El séptimo establecía las fórmulas para identificar las minas ocupadas y despobladas; el registro de las minas; los sujetos que podían trabajar en las minas y su número; la división de las minas; la co-propiedad y la sucesión de las mismas para los casos en que no había testamento. En el octavo se encuentra la forma de hacer los socavones, las servidumbres de paso a que daban lugar y los cuidados para la conservación de los mismos. El título noveno estaba dedicado a fijar la forma en que se debían juzgar los pleitos; ante qué autoridades se hacían (alcaldes de minas), los casos en que se pasaba a la justicia ordinaria; plazos para impartir justicia; protección procesal a los indios trabajadores de las minas y las sanciones a los justicias y otros oficiales por no cumplir las disposiciones de la ley. Finalmente el décimo se ocupaba de los desmontes; la forma de trabajo, el salario y el alquiler de los indios.

El mayor desarrollo de la explotación minera en el Perú durante los siglos XVI y XVII determinó que fuera ahí y no en la Nueva España donde se dictara un código tan amplio sobre el tema. La legislación minera novohispana, después de su primer apogeo en la primera mitad del siglo XVI, cede el primer plano a la peruana. Las instituciones derivadas de todos los textos que hemos señalado, si bien encuentran un

primer impulso en los virreyes Mendoza y Velasco, se nutren posteriormente de varios tipos de disposiciones: a) leyes españolas aplicables a América, b) ordenanzas peruanas y c) ordenanzas dictadas con carácter local para los distintos reales de minas, las cuales, si bien debían seguir los principios generales establecidos en las primeras, podían recurrir a los usos y costumbres del lugar. De esta forma, cuando en 1680 se dicta la *Recopilación de Leyes de los reinos de Indias* se completa el cuerpo de leyes que rigieron hasta el momento en que la explotación minera novohispana contempló un renacimiento y sus nuevos problemas hicieron urgentes nuevas soluciones. El cuerpo de leyes, constituido por la legislación real, novohispana general y local y peruana, fue suficiente para resolver los problemas que planteó la explotación de las minas durante los siglos XVI y XVII.

Antes de finalizar este apartado veamos, en unas cuantas líneas, las disposiciones que se incluyeron en la *Recopilación de Leyes de los reinos de Indias*, para regular el descubrimiento y labor de las minas. En este ordenamiento la materia minera no forma un todo sistemático y homogéneo pues se encuentra dispersa en varios libros. En el libro IV se hallan los títulos XIX, XX y XXI, los cuales se complementan con disposiciones contenidas en el libro II, tít. I, ley III; libro VII, tít. V, ley IV y libro V, tít. XV.

Los títulos XIX, XX y XXI del libro IV se ocupan respectivamente del descubrimiento y labor de las minas; de los mineros y azogueros y de alcaldes mayores y escribanos de minas.

El título XIX establece que todos los españoles e indios vasallos del rey podían descubrir y beneficiar las minas; la necesidad de obtener una licencia para ello; la parte que correspondía a la Real Hacienda y la que les correspondía a los que sacaban el metal; la importancia que tenía que se fomentara el descubrimiento de minas de azogue; la equiparación de indios y españoles en cuanto a mercedes, descubrimiento y beneficio de las minas.

El título XX trata de los privilegios de los mineros y azogueros. Estos privilegios tenían por objeto incrementar la labor de las minas y evitar su abandono. Para lograrlo, se establecía que el propio asiento y real de minas debía ser la cárcel para los mineros que fueran hechos presos por deudas; asimismo se recomendaba que los pleitos de los mineros y azogueros fueran despachados en la Audiencia "con mucha brevedad" para que no se alejaran de sus minas.

El título XXI establece que los alcaldes mayores debían conocer la materia minera; la prohibición de realizar transacciones comerciales

con los mineros y la forma en que debían ser remunerados con el beneficio que se obtuviera de la mina.

La ley III, título I, del libro II, ya citada, ordena que en materia de minas debían aplicarse las leyes de Castilla si fueren convenientes y que en caso contrario se respeta lo proveído para cada provincia.

La ley IV, título V del libro VII ordena que los negros y mulatos libres, así como los que no tuvieren oficio o tuvieran que purgar una pena consistente en la prestación de un servicio, fueran compelidos a trabajar en las minas.

Finalmente el título XI del libro VIII se ocupa de la administración de las minas. En las leyes comprendidas en este título se ordena a virreyes, presidentes y gobernadores que propicien el descubrimiento y beneficio de las minas, y se faculta a los dos primeros a que arrienden o vendan las minas que no puedan ser explotadas por cuenta del rey.

Por la simple revisión de algunos de los temas que se abarcan en las leyes anteriores se ve que no se trata de un todo homogéneo y sistematizado, lo cual es perfectamente explicable si tomamos en cuenta que sólo complementan a las *Ordenanzas del Nuevo Cuaderno*.

2. SIGLO XVIII

La importancia de la legislación minera del siglo XVIII determina que deba ser tratada por separado. A lo largo de los dos siglos anteriores el conjunto de disposiciones que regulaba la explotación había sido suficiente para encauzarla dentro de ciertos márgenes de beneficio para los reyes de la dinastía austriaca y de la burguesía novohispana. El cambio de mentalidad que se operó en relación a la Nueva España con el advenimiento de una nueva dinastía al trono español, hizo que la materia minera fuera vista como base de la reorganización de la política seguida en torno a la más rica de las colonias españolas en América.

El descubrimiento de nuevas vetas argentíferas que resultaron sumamente ricas, la pujanza de la burguesía novohispana, y la inoperancia del marco legislativo existente, convencieron al rey no sólo de la necesidad de revisar la legislación hasta entonces vigente sino de otorgar a los mineros privilegios semejantes a otros grupos de la sociedad que los habían tenido desde tiempos muy remotos. La demanda de los mineros novohispanos de constituirse en un cuerpo con los privilegios de los mercaderes fue admitida por el rey en la octava década del siglo

XVIII. Este hecho sólo muestra la importancia que se le llegó a conceder a la explotación minera en esa época.

El primer intento que se había hecho, por revisar la legislación minera lo encontramos en los *Comentarios* que Gamboa hace en 1761 a las *Ordenanzas de Minería* (se refiere a las del Nuevo Cuaderno). Esta obra se imprime en Madrid, y “no propone sendas leyes ni ordenanzas nuevas sino explica y comenta las dadas para el reglamento y labor de las minas”. Carlos III otorga su autorización para que se impriman. El autor sostiene que en México la principal norma y pauta son las *Ordenanzas del Nuevo Cuaderno*, del cual muchos ignoran que se encuentran en las Recopilaciones de Castilla. Para México son aplicables también las leyes del título 19, libro 6 de la *Recopilación de Indias*. Se queja, entre otras cosas, de que sean pocos los que manejan el manuscrito de medir minas de don José Sáenz de Escobar, Abogado Fiscal de la Real Audiencia. Agrícola es señalado con su obra *de Re Metallica* como una de las fuentes importantes para solucionar los problemas que plantea la explotación de las minas, pero se lamenta de que esta obra sea solamente accesible en latín. Se refiere también a otra obra, de difícil acceso, publicada para el Potosí en el Perú, la de Alonso de Barba. Los *Comentarios* se enriquecen con “leyes municipales de las Indias, reales cédulas dirigidas a los tribunales de la Nueva España, autos y providencias acordados por sus Virreyes, y Audiencias, despachos, decisiones y cosas juzgadas y gran número de documentos reunidos con la experiencia de muchos años de letrado en la Audiencia de México conociendo pleitos sobre minas”.

A más de las fuentes locales señaladas atiende a las siguientes: *Recopilación de Indias*; *Partidas*; *Ordenamiento Real*, *Recopilación de Castilla*; *Gazophilacio* de Escalona y Agüero; *Política Indiana*; *Iure Indiarum*; *Curia Philipica*; *Ordenanzas del Perú*; *Sumarios* de Montemayor, Vasco de Puga, Glosas de Gregorio López a Las *Partidas*. Hace pocas veces alusión a la costumbre. Otro tipo de fuentes que utiliza mucho son las crónicas y las descripciones geográficas americanas. Para los aspectos técnicos de la explotación de las minas recurre a obras que se utilizan en Sajonia, Hannover, Hungría, Transilvania, Tirol, Australia, Inglaterra, Suecia.

El sistema seguido por Gamboa para hacer sus *Comentarios* consiste en enunciar los ochenta y cuatro capítulos de las *Ordenanzas del Nuevo Cuaderno* y a continuación de cada uno, hacer el comentario. En éste se incluyen todo género de fuentes jurídicas o técnicas, cédulas reales, disposiciones para el Perú, ideas que prevalecen en la doctrina de la época, reflexiones personales, etcétera. Se trata de un venero muy rico de infor-

mación, ya que Gamboa era un gran conocedor de la materia. No obstante que él mismo señala que no propone "sendas leyes ni ordenanzas nuevas" lo cierto es que a través de sus comentarios y observaciones son muchos los problemas a los que busca solución; uno de ellos, quizá de los más interesantes, es el establecimiento, con base en una disposición un poco ambigua de las Ordenanzas XXI, XLIII, XLIV y XLV del *Nuevo Cuaderno*, de una Compañía General Refaccionaria de Minas. Desarrolla la idea ampliamente: su propuesta se basa en la existencia de este tipo de compañías "no sólo marítimas sino terrestres, no sólo en comercios en general, sino en negocios particulares, a imitación de las cuales lograría los mismos aumentos la labor de las minas para percibir el fruto de oro y plata propio de las Américas".

Gamboa incluye al final un glosario con la significación de "algunas voces obscuras, usadas en los minerales de Nueva España" y una relación de los reales de minas existentes con su ubicación y descripción del estado en que se encontraban al tiempo de la publicación de los *Comentarios*.

Sobre esta obra, no considero necesario agregar más datos ya que se trata de un trabajo ampliamente conocido y difundido.

Joaquín Velázquez de León, *Ordenanzas de la minería de Nueva España, formadas y propuestas por su Real Tribunal de orden del rey N. S.*, 21 de mayo de 1778.

El virrey Bucareli que, al igual que sus predecesores, mostró en el conflicto suma cautela, rindió un informe al rey a fines de 1771 en que sugería se redactasen nuevas ordenanzas para la minería de la Nueva España mediante juntas de representantes de los distintos reales de minas. Aprobado su proyecto, los representantes de los mineros Joaquín Velázquez de León y Juan Lucas Lasagga escribieron una representación que se imprimió en 1774 en que pedían 4 puntos:

1. El cuerpo de minería a la manera del consulado de mercaderes.
2. Un tribunal de jurisdicción privativa para asuntos de minas.
3. Un banco de avío.
4. Una escuela para preparar peritos mineros.

Velázquez de León había descubierto que desde varias décadas atrás se cobraba duplicado el impuesto llamado señoreaje. Pedía que se siguiera cobrando pero se aplicara una parte para creación de las instituciones mencionadas. Todos estos proyectos recibieron buena acogida del rey y a mediados de 1777 el Cuerpo y el Tribunal de Mineros se erigieron formalmente. A continuación y con repetidas instancias del rey se emprende

la formación, en México, de las nuevas Ordenanzas. El proyecto que analizaremos fue redactado por Joaquín Velázquez de León, quien a más de sus estudios como abogado, tenía amplia experiencia como minero y era uno de los más destacados científicos de la época.

El proyecto de Velázquez de León permanece inédito, cuenta con unas *Notas* muy amplias que constituyen una fuente capital para el estudio del derecho minero en la Nueva España.

Las autoridades virreinales efectuaron unas juntas con el fiscal de lo civil, el asesor del virrey y los representantes de los mineros que condujeron a que en mayo de 1778 se enviara el proyecto definitivo a la metrópoli. Finalmente, después de consultas con los ministros, el rey vino en expedir las Ordenanzas en 1783, y en México sirven con adiciones y correcciones durante 100 años.

El proyecto está dividido en dieciocho títulos: I. Del dominio radical de las minas y su concesión a particulares y del derecho que por esto deben pagar; II. De los modos de adquirir las minas. De los nuevos descubrimientos y registro de vetas y de las denuncias de minas abandonadas o perdidas; III. De los que pueden o no descubrir y denunciar y trabajar las minas; IV. De las pertenencias y demasías y de las medidas que en adelante deben tener las minas; V. De cómo deben labrarse, fortificarse y ampararse las minas; VI. De las minas de desagüe; VII. De las minas de compañía; VIII. De los operarios de las minas y haciendas; IX. De los abastos y provisiones de las mineras; X. De los rescatadores; XI. De los aviadores de minas y los mercaderes de platas; XII. Del fondo y Banco de avíos de minas; XIII. De los peritos en el laborio de las minas y en el beneficio de los metales; XIV. De la educación y enseñanza de la juventud destinada a las minas y del adelantamiento de la industria en ellas; XV. De los jueces y diputados de los reales de minas; XVI. Del Tribunal superior y privativo de Minería; XVII. De las causas de minas y mineros y del modo de conocer y proceder, juzgar y sentenciar en ellas; XVIII. De los privilegios de los mineros.

Como se puede observar, están recogidas en este proyecto las proposiciones de Velázquez para sacar a la minería del estado de postración en que se encontraba. Con un orden un poco distinto y ampliado y dividido en dos uno de los títulos, pasan estos preceptos a las *Ordenanzas de 1783*. El cotejo completo de los textos forma parte del trabajo que estamos realizando y de cual este ensayo no es sino una presentación. Dicho trabajo se complementa con las *Notas* de Velázquez a las que hemos hecho referencia y de las cuales destacamos por el momento, algunos datos interesantes.

Joaquín Velázquez de León, *Notas a las ordenanzas, 1778*. Las notas realizadas por Velázquez de León a su proyecto de *Ordenanzas* tienen especial interés para los estudiosos de la historia del Derecho porque en ellas se encuentran las fuentes legales que utilizó el autor para realizarlas.

A reserva de presentar el cotejo entre las *Ordenanzas* y las *Notas* en otro lugar, creo que vale la pena señalar cuáles son en términos generales las fuentes jurídicas de que se vale el autor para sus *Ordenanzas*.

La base es el título 13, libro 6 de la *Nueva Recopilación*, mejor conocido como *Ordenanzas del Nuevo Cuaderno*. Este texto lo encontramos ampliamente citado en casi todas sus leyes. También recurre a los libros 9, 4 y 8 de la *Recopilación de Leyes de los Reynos de Indias*, las *Ordenanzas del Perú*, el *Ordenamiento Real* y las *Partidas* constituyen fuentes a las que remite en pocas ocasiones. Son varias las reales cédulas enviadas a las autoridades virreinales que encontramos en las *Notas*. Para los aspectos técnicos el único autor citado como fuente es Jorge Agrícola y su obra *De Re Metallica*. Los otros que encontramos son utilizados para ejemplificar algunos problemas. Un hecho que interesa destacar es la utilización por parte de Velázquez de León de la costumbre como fuente para la elaboración de sus *Ordenanzas*; posteriormente veremos algunos ejemplos de esto. Gamboa se encuentra poco citado; sólo un par de veces se hace alusión a los *Comentarios*. Para establecer los privilegios de los mineros, se vale de las *Leyes del Consulado del Mar* y el *Cuaderno de Mesta*.

Como se puede ver, Velázquez hizo a un lado las leyes de diversos países europeos que encontramos ampliamente citadas en los *Comentarios* de Gamboa y se atuvo a lo que la práctica más inmediata le proporcionaba, enriqueciéndolo con la costumbre y algunas disposiciones dictadas por las autoridades virreinales, así como algunas sentencias y decisiones de la Real Audiencia y Superior Gobierno de México.

Ordenanzas de Minería de 1783

a) *Diferencias con el proyecto*

Los puntos del proyecto que se modificaron no fueron muchos, se cambió el orden en que Velázquez de León lo había presentado quedando como primer título el relativo al Tribunal General de la Minería de la Nueva España, el texto de este título no contiene diferencias sustanciales con el del Proyecto.

Otro de los puntos que se modificó, fue el relativo a las personas que estaban autorizadas para explotar las minas. El proyecto se lo impedía a los extranjeros y regulares de ambos sexos, el rey, por su parte, extendió la prohibición a los eclesiásticos seculares y a los intendentes.

El título sobre los operarios de minas y haciendas (de minas) sufrió algunas modificaciones. Se reguló con cuidado la forma de pagar el salario. Se reconocía, al igual que en el Proyecto, el partido, pero se ponía mayor atención en establecer claramente la forma de pactarse. Respecto a los trabajos forzosos para ociosos y vagamundos establecía, al igual que el Proyecto, la forma en que podía obligarse a trabajar y que "no han de poder ser comprendidos para tal destino ningún Español, ni Mestizo de Español, respecto de estar éstos reputados por tales Españoles, hallarse unos y otros exentos por las Leyes..." Respetaba la forma de distribución y repartimiento de los indios cercanos a los reales de minas que estaban obligados a labrar en ellas en razón del quatequil o mita, y agregó, la posibilidad de compeler a los negros y mulatos libres que anduvieren vagos, así como los mestizos de segundo orden, a trabajar en las minas de la misma manera que los condenados por algún delito.

El problema que representaba el "robo" de operarios entre los mineros encontró respuesta, ya que se prohibió estrictamente que un operario pasara a laborar a otra mina si no llevaba la autorización de su antiguo patrón o administrador. En caso de que fueran admitidos sin dicha autorización, tanto el dueño de la mina como el operario serían castigados.

No obstante que algunos otros títulos también merecieron emiendas, se puede decir, que en términos generales se conservó el Proyecto de Velázquez de León en lo sustancial.

Junta para revisarlas en 1789

La crisis económica del Banco de Avío llevó al rey a expedir una real orden el 7 de junio de 1786 en la que se convocaba a los miembros del gremio de los mineros, a que realizaran unas juntas para examinar el origen y causa del desorden y decadencia del fondo total de minería. En ellas debía revisarse el funcionamiento del "Real Tribunal General del importante cuerpo de la Minería".

Los puntos a discutir fueron 21 y se llamó a opinar sobre ellos, a todos los que de una manera u otra se habían distinguido en las ma-

terías relativas a la organización y funcionamiento de las instituciones mineras. Los temas más importantes a tratar fueron los siguientes: ministros que debía haber; el problema de si los diputados debían ser mineros; los sueldos de los miembros del Tribunal; el Juzgado de Alzadas; los gastos de la erección del Colegio Metálico; los gastos del Tribunal; las pensiones de sus miembros; la custodia de sus fondos; la forma de aviamiento de las minas y la propuesta de dejar libre de todo gravamen a la minería.

Los votos debían contener la opinión de cada uno de los personajes que fueron consultados y debían emitirse entre diciembre de 1789 y enero de 1790.

Voto de Gamboa

Francisco Javier Gamboa, quien por lo visto era hombre longevo y tenaz, acompañó su voto de unas Reflexiones y notas sobre las nuevas ordenanzas del importante cuerpo de la minería. En ellas hacía una relación entre sus *Comentarios* de 1761 y las ordenanzas vigentes. Las ataca en algunos pasajes virulentamente y sostiene que las antiguas *Ordenanzas* habían sido rectas en la teoría y en la práctica. En su opinión las nuevas sólo habían servido para destruir a la minería y su propuesta es que con pocos recursos se podrían volver a arreglar tal, "que sin derogar los antiguos derechos de las Ordenanzas de España, ponga en método el Tribunal, sus dependientes, y el modo de avíos y compañías".

Legislación posterior a las Ordenanzas de 1783, en el siglo XVII

El tiempo no había pasado en vano, la propuesta de Gamboa no prosperó. Sin embargo, algunas de las propuestas de las Juntas fueron atendidas por el rey, aunque sólo aquellas que "miren al régimen, gobierno y administración del Tribunal, Elecciones y Sueldos, y no a todas indistintamente".

Por Real Orden de 5 de febrero de 1793 el Real Tribunal de Minería quedó erigido en General de Apelaciones sustituyendo en estas funciones a las Audiencias. Dado que en Guadalajara no existía Tribunal de Minería, conocía de la segunda y tercera instancia el Juzgado de Alzadas. En esta misma orden se establecieron algunas modificaciones respecto a la jurisdicción contenciosa y además se hizo hincapié en la necesidad de realizar, con la periodicidad señalada por las Ordenanzas, las visitas ahí establecidas.

3. LEGISLACION DEL SIGLO XIX

Las Cortes de Cádiz también aportaron su grano de arena a la legislación minera. Consistió en que se comunicó al virrey que las minas de azogue, en adelante, se regirían por lo dispuesto para las de oro y plata y los demás metales. Hemos de recordar que la explotación del azogue había sido monopolio del Estado. La disposición que permitía la venta libre del azogue fue emitida por el Consejo de Regencia y las Cortes generales y extraordinarias en 1811 en la isla de León. En febrero del mismo año se dictaron nuevas disposiciones para favorecer la explotación del azogue.

A raíz de la Independencia nacional, en el campo de la minería, lo primero que dictó la Junta Provisional el 20 de febrero de 1822, fue que se suspendían los derechos que pagaban las pastas de oro y plata, y se estableció que la única contribución sería el 3% sobre el valor de estos metales, el azogue quedó libre de todo derecho y se mandó que la pólvora se vendiera a los mineros a costo y costas.

El texto de la disposición resultó confuso y en 1823 se dictó un decreto en el que se establecía claramente la forma en que debía pagarse este 3%. De otra parte, se fijaron las circunstancias que habían de concurrir en los extranjeros para adquirir minas.

Por decreto de 20 de mayo de 1828 de Guadalupe Victoria se estableció que el Tribunal de Minería debía cesar de administrar justicia, conforme a lo que establecía la Constitución de 1824 respecto a fuero y privilegios. Cesaría también "en cuanto a las atribuciones gubernativas, económicas y directivas que le estaban señaladas por su institución y leyes". De las funciones directivas y administrativas que ejercía el Tribunal, se encargaría una Junta Provisional de Minería. Se extinguía el fuero de los mineros, pero las Ordenanzas se conservaron con las modificaciones que veremos.

En 1842 varios decretos y circulares equipararon a naturales y extranjeros como descubridores de minas, si probaban haber restaurado minerales abandonados. Por otra parte, se estableció y reglamentó la Junta de Fomento y Administración de Minería en sustitución del establecimiento de Minería.

En los años siguientes se dictaron muchas disposiciones, decretos y circulares para arreglar diversos problemas de representación, procedimiento, fábricas de pólvora, fondo de minería, etc. Lo más importante fue la ley de mayo de 1854 que perseguía arreglar el ramo de minería en lo judicial, gubernativo y administrativo. Por último, la ley de 23 de

noviembre de 1855 dispuso que los jueces del fuero común conocieran de los negocios de minería.

Son de todos conocidos los altibajos de la política nacional en esa época, los gobiernos federales y centralistas se sucedían unos a otros y, muchas de las disposiciones dictadas por unos, eran revocadas por los otros. En consecuencia ignoramos cuáles de las que se han señalado tuvieron aplicación y cuáles no. La mera revisión de las colecciones de leyes de la época nos muestra que muchas de ellas son contradictorias.

Después de la promulgación de la Constitución de 1857 encontramos unas Ordenanzas de Minería retocadas en algunas cuestiones, las más importantes de las cuales han sido señaladas, pero todavía vigentes en muchas otras.

Por esos años debió haberse notado que el viejo texto no resistiría mucho más los embates del tiempo. El régimen recientemente constituido, con Juárez a la cabeza, pretendió a través de una ley de 29 de mayo de 1861, que se nombraran comisiones para reformar las Ordenanzas de Minería.

Desde la intervención francesa la materia minera pasó a segundo plano ya que se requería la presencia de los mexicanos en uno u otro campo de batalla. No tengo datos precisos sobre la política que siguió Maximiliano en materia minera durante la época del II Imperio. Finalmente, tras la restauración de la República se renovó el interés por modificar la legislación minera. La comisión nombrada a tal fin presentó el 8 de mayo de 1874 un proyecto de Ley Minera para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California. Este proyecto no se plasmó en ley. Ni la Constitución de 1824 ni la de 1857 incluían las facultades del Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia minera. No tengo datos precisos de la legislación minera local de la primera mitad del siglo XIX, aunque no es difícil que se hayan mantenido las Ordenanzas de 1783 con ciertos ajustes. La explotación minera organizada había decaído mucho en esa época y sólo sobrevivía la que se llevaba a cabo por empresarios medianos o pequeños.

Respecto de la segunda mitad del siglo XIX, a partir de la restauración de la República, algunas legislaturas locales de estados mineros redactaron sus propios códigos, tal es el caso de Durango e Hidalgo, los cuales en el último tercio del siglo, 1881, promulgaron sus códigos de minería. Por su parte, Sonora y Coahuila a través de diversas medidas trataron de sacar a la minería de su decaimiento, con poco éxito. En Guanajuato no se derogaron las Ordenanzas, pero en 1867 se hicieron modificaciones sustanciales a las condiciones de pertenencia, denuncios

etc.; en Guerrero se suprimieron las diputaciones de minería; también Puebla, Jalisco y Oaxaca contemplaron modificaciones de las Ordenanzas, sólo en Nuevo León se mantuvieron intactas.

En opinión de algunos autores de la época, la minería del último tercio del siglo XIX presentaba un panorama desolador, los impuestos que gravitaban sobre ella eran muy altos y el hecho de que no hubiera una legislación general redundaba en perjuicio de las minas de territorios limítrofes.

Reformas de 1883 y Código de 1884

En 1883 se formó bajo los auspicios de la Secretaría de Fomento la Sociedad Mexicana de Minería, la cual, entre sus objetivos tenía: "Procurar por todos los medios directos e indirectos que el Gobierno estime convenientes, llegar a una legislación minera uniforme, inspirada en la letra y el espíritu de las antiguas Ordenanzas de minería". La primera propuesta de la comisión nombrada a tal fin fue la de modificar la Constitución para que fuera facultad del Congreso de la Unión legislar en materia minera. La iniciativa que recogió esta propuesta fue aprobada por una gran mayoría en 1883. En adelante, el Congreso quedó facultado:

"Para expedir Códigos que sean obligatorios en toda la República, de Minería y Comercio, comprendiendo en este último las operaciones bancarias".

La reforma se promulgó en diciembre de 1883 y en ella se autorizaba al Ejecutivo para expedir el Código de Minería para toda la República. Fueron convocados representantes de todos los Estados, hubo dos proyectos: el de la Comisión y el de Santiago Ramírez. Con algunas modificaciones se aprobó el primero y se promulgó el 22 de noviembre de 1884 para entrar en vigor el 1o. de enero de 1885.

Código de Minería de 1884

Sus diferencias fundamentales con las Ordenanzas de 1783 son en líneas generales las siguientes: se otorgó mayor amplitud a las pertenencias; se establecieron los denuncios por abandono o mal trabajo de la mina, falta de ventilación y de desagüe; los impuestos se redujeron al 2%; se especificaron los derechos de acuñación y exportación; los criaderos de carbón de piedra y sus variedades, así como los de fierro y estaño de acarreo pertenecían al dueño del suelo, en este texto se mantuvieron los trabajos forzosos.

El Código de Minería de 1884 derogaba las Ordenanzas de Minería de 1783 y las demás leyes y decretos de la época colonial y posteriores, tanto de la Federación como de las entidades federativas, aunque no fueran contrarias al texto o espíritu de la ley.

VI Ley de 4 de junio de 1892

La minería seguía sin prosperar, el gobierno porfirista tomó medidas más radicales, en junio de 1887 dictó una ley que exceptuaba de todo impuesto federal, local o municipal, excepto el del timbre, a las minas de carbón de piedra, petróleo, hierro y azogue; la plata y el oro quedaron libres de alcabalas, asimismo el azogue quedó libre de todo gravamen, sólo se estableció un impuesto del 2% para todas las minas sobre el valor de la sustancia explotada sin deducción de costos y se prohibieron todos los demás impuestos. El Ejecutivo podía celebrar contratos para que los particulares exploraran y explotaran las minas, otorgando franquicias y concesiones amplias, hasta por 10 años. Según algunos autores de la época, esto llevó a una mejora notable.

Estaba preparado el camino, el 4 de junio de 1892 fue aprobada la ley por la que se otorgaban las minas en propiedad. De acuerdo con el texto de esta ley el minero podía adquirir todas las pertenencias que quisiera, continuas o interrumpidas; podía trabajarlas como le conviniera, con el número de operarios que deseara y podía utilizar para la extracción, el desagüe y la ventilación los sistemas que le acomodaran.

La propiedad se adquiría por título de la Secretaría de Fomento. Los trabajos de las minas se declararon de utilidad pública; en consecuencia se podían expropiar los terrenos necesarios para establecerlos.

En contra de esta ley que contradecía los principios seculares sobre los que descansaba la explotación minera se levantaron violentísimas protestas, pero el Supremo Gobierno la mantuvo. Tocó a los constitucionalistas de 1917 volver a la tradición secular en lo que respecta a la propiedad de las minas. El régimen de propiedad perpetua e irrevocable de la ley se sustituyó por la concesión otorgada por el Estado.

B I B L I O G R A F I A

BARGALLÓ, Modesto, *La minería y la metalurgia en la América española durante la época colonial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1955, 442 p.

- BRADING, D. A., *Mineros y comerciantes en el México Borbónico (1763-1810)*, traducción de Roberto Gómez Círiza, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, 498 p.
- GONZÁLEZ, María del Refugio, "Notas para el estudio de las ordenanzas de minería en México durante el siglo XVIII", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XXVI, enero-junio de 1976, nos. 101-102.
- "La supervivencia de la legislación minera colonial en el México independiente" en *Revista Jurídica Veracruzana*, tomo XXVIII, no. 3, julio-septiembre de 1977.
- LEÓN PORTILLA, Miguel, et al., *La minería en México. Estudios sobre su desarrollo histórico*, México, UNAM, 1978, 184 p. [Instituto de Investigaciones Históricas].
- MARTÍNEZ BACA, *Reseña histórica de la legislación minera en México*. México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1901, 74 p.
- PRIETO, Carlos, *La minería en el Nuevo Mundo*, Prólogo de Pedro Laín Entralgo, 2a. ed., Madrid, Revista de Occidente, 1969, 194 p.
- RAMOS, Demétrio, *Minería y Comercio Interprovincial en Hispanoamérica (siglos XVI, XVII y XVIII)*, Valladolid, España, Gráficas Andrés Martín, 1970, 334 p.