

el primer caso por el abuso ó exceso de poder, y en el segundo, porque se ofenderia un derecho adquirido.

Segun nuestras leyes, la concesion y el régimen de las minas no son materias administrativas, sino judiciales.

Por las leyes de Partida (1) se declararon las minas pertenecientes á la regalía y dominio de los reyes, para que con ellas atendieran á su subsistencia y á los gastos públicos, excusando tributos á los pueblos. Don Alonso XI, en el ordenamiento real (2) declaró que todas las minas de oro, plata y cualquiera otro metal, pertenecian al señorío real, y que ninguno pudiera trabajarlas sin especial licencia ó privilegio. Moderóse despues esta disposicion por la de Don Juan I en que (3) estableció que cualquiera pudiera cavar y labrar minas en sus tierras y heredades; y en las agenas con licencia del dueño, y deducidos todos los costos tomar el tercio, pagando los otros dos al rey. Don Felipe II para obviar dificultades que nacia de los privilegios concedidos, y queriendo consultar á la utilidad pública, incorporó en la corona todas las minas de cualesquiera partes y lugares que fuesen, públicos ó privados, revocando las mercedes anteriores á cuyos dueños se recompensaria (4).

(1) Leyes 5, tít. 15, P. 2.^ª y 11, tít. 28 P. 3.^ª

(2) Ley 2, tít. 13, lib. 6, R. C.

(3) Ley 3, tít. 13, lib. 6, R. C.

(4) Ley 4 del mismo tít. y lib.

Esta incorporacion, como se expresa la ley, no se hizo con el fin de que solo por cuenta del rey se descubrieran y labraran las minas, sino para que todos *participasen* de ellas, ocupándose en buscarlas en todos los terrenos públicos y particulares, sin necesidad de prévia licencia, pagando á los dueños el daño que se les hiciere, y sometiéndose á las reglas que se prescribieron en las antiguas ordenanzas, que forman la ley 5.^ª, tít. 13, lib. 6.^º de la Recopilacion de Castilla.

Estas ordenanzas se derogaron por las que se llamaron del nuevo cuaderno que estaba añadido á la antigua Recopilacion, hasta que se insertaron en ella en la edicion de 1642, y forman la ley 9.^ª del mismo título 13, libro 6.^º Mas al derogar las antiguas, se expresa que únicamente se hace en lo que á las nuevas sean contrarias, y se declara en toda su fuerza y vigor la pragmática de Felipe II que incorporó las minas en el patrimonio real. Y bajo este principio de la incorporacion en la corona, conceden las nuevas ordenanzas el que se puedan descubrir las minas, y que los que las descubrieren, las hayan y tengan como suyas propias en posesion y propiedad, guardando así en lo que deban pagar al rey *por su derecho*, como en todo lo demas lo prescrito en las mismas ordenanzas.

Por las leyes de Indias (1), se habia igualmente declarado que las minas de oro, plata y demas

(1) Ley 1.^ª, tít. 19, lib. 4, R. Ind.

metales, son comunes á todos y en todas partes y términos, con solo que no resulte perjuicio á los indios ni á otro tercero, y permiten á todos que las descubren y beneficien libremente y sin ningun género de impedimento. Tan amplia concesion sirvió de fundamento á algunos escritores, como Lagunes y el cardenal de Luca, para opinar que las minas en las Indias no debian estimarse como Regalía sino como bienes libres. Con mejores fundamentos, otros escritores tambien respetables como Solórzano, Escalona y nuestro compatriota Don Francisco Javier Gamboa, sostuvieron que los minerales en las Indias eran de la Regalía y se hallaban incorporados en la corona.

Esta opinion dejó de serlo, y se convirtió en una verdad legal á vista de la decision expresa de la última ordenanza de Minería de 25 de Mayo de 1783, que en el título 5.º declara en términos precisos que las minas son propias de la corona, así por su naturaleza y origen como por su incorporacion dispuesta en la ley 4.ª, título 13, libro 6.º de la Nueva Recopilacion; que sin separarlas del real patrimonio, se conceden á los particulares en propiedad y posesion, de tal manera que puedan venderlas, arrendarlas, donarlas, dejarlas en testamento por herencia ó manda, ó de cualquiera otra manera enagenarlas; y que tal concesion se les hace bajo de dos condiciones: la primera, que hayan de contribuir á la hacienda pública con la parte de metales señalada; y la segunda, que han de labrar

y disfrutar las minas, cumpliendo con las ordenanzas.

Segun ellas, es fuera de toda duda que el título para adquirir las minas es la *concesion*; pero esta no es propia del poder administrativo sino de los tribunales especiales que las mismas ordenanzas establecen, y á quienes compete el conocimiento de los registros y denuncios, concediéndoles jurisdiccion contenciosa para todas las causas en que se versaren cuestiones relativas á la adquisicion, conservacion y pérdida de las minas. Solo en el caso de pretender la habilitacion de muchas minas, ú otra considerable empresa de este género, corresponde hacer la *concesion* al gobierno con informe del tribunal general á quien debia ocurrirse con la solicitud.

Tales eran los principios adoptados por el legislador, y tales las disposiciones relativas á la adquisicion y régimen de las minas que se hallaban vigentes al tiempo de consumarse la grande obra de la independencian nacional. Declarada la nacion mexicana libre é independiente del gobierno español y de cualquiera otra potencia, acabó absolutamente el señorío del rey de España sobre las minas, como concluyó todo el dominio y soberanía que ejerciera sobre el territorio de la nacion. ¿Cuáles son, pues, los principios reconocidos en el dia por la legislacion, en cuanto á la propiedad de las minas?

El legislador no se ha ocupado todavía de hacer

una formal declaracion sobre esta materia, como la que se hizo en Francia en 1791, ni de un arreglo total y definitivo como el de 1810; pero en los parciales que ha hecho en el ramo de minería, ha reconocido de una manera implícita, pero clara y evidente, el principio de que las minas pertenecen á la nacion, declarando expresamente, que á ella sola corresponde *conceder* esta especie de *propiedad*. Así es como en el decreto del congreso general de 7 de Octubre de 1823, al habilitar á los extranjeros para que pudiesen pactar con los dueños de minas toda clase de avios, hasta poder adquirir en propiedad acciones en las negociaciones que habilitasen, les advierte que han de quedar sujetos en todo á *nuestras ordenanzas* para el laborío de las minas, y á las demas obligaciones y cargas *con que la nacion concede la propiedad en tales fundos* á todo ciudadano.

Dos principios á cual mas importante, reconoce el legislador en esta notable disposicion: el primero, que las ordenanzas de minería están vigentes, y que á ellas debe ajustarse el laborío de las minas; el segundo, que la nacion es la que concede la propiedad de las minas. ¿Cómo la nacion pudiera conceder lo que no tiene? ¿Ni cómo podría dar á uno lo que reconociera ser de otro? La ley, pues, no ha reconocido la propiedad de la mina en el dueño del fundo, sino que la ha hecho consistir en la *concesion* que la nacion haga al que la registre, ó denuncie conforme á la ordenanza.

Este mismo fué el concepto del decreto de 11 de Marzo de 1842, que habilitó á los extranjeros para adquirir bienes raices; al hablar de las minas los facultó para que pudiesen adquirir en propiedad aquellas de *que fueren descubridores conforme á la ordenanza del ramo*. Se ve aquí de nuevo unida la *propiedad* con la *concesion* mediante el descubrimiento en los términos que prescribe la ordenanza.

No hay, pues, duda, en que nuestra legislacion distingue como la francesa, la propiedad del suelo de la propiedad de la mina; reconoce que solo la nacion puede conceder esta propiedad; y establece que la *concesion* se haga de la manera que se determina en la ordenanza de 1783.

Y como esta ordenanza no ha deferido á la autoridad administrativa sino á la judicial, el conocimiento de los denuncios y registros de minas para *concederlas* en propiedad, se sigue, como dejamos dicho, que entre nosotros las *concesiones* á que dan lugar las minas, no son actos administrativos. De desear fuera que distinguiéndose en estas concesiones lo que toca á los derechos del dueño del fundo, con lo que solo corresponde al interes general de el laborío, se deslindase lo que corresponde al poder judicial, y lo que debiera quedar reservado al poder administrativo. Mientras así no se haga, no hay otra regla que seguir que la ordenanza. Y expuesto lo suficiente acerca de las minas, pasaremos á hablar de otras concesiones.

Las motiva tambien la desecacion de los pantanos.

Se concibe fácilmente, que el dueño de un terreno pantanoso no lo es para causar á la salud pública graves é irremediables perjuicios, de manera que si no quiere ó no puede desecar el terreno en el término que se le señale, es preciso *concederlo* al que se ofrezca á hacer la desecacion. Esta concesion, considerada respecto del dueño del terreno, es como en las minas una desmembracion de la propiedad, y pertenece por lo mismo á la administracion contenciosa. El propietario tendrá expedido el recurso, siempre que se le perjudique en la preferencia que para la desecacion le debe ser acordada.

Mas la concesion respecto de los terceros que la soliciten, ó la preferencia entre los diversos concurrentes, son actos de la administracion graciosa que no pueden estar sometidos á un recurso contencioso. Al hablar de la materia de excepciones, nos volveremos á ocupar de la presente.

Son tambien actos de la administracion graciosa las concesiones que por decoro de las ciudades se hacen á los propietarios para fabricar balcones ó saledizos. El dominio público de las calles no comprende únicamente el suelo, se extiende lo mismo hácia arriba que hácia abajo, y nadie por lo mismo tiene derecho sin el permiso de la autoridad, de avanzar sus construcciones mas allá de la línea demarcada. Este permiso es un favor cuya

denegacion no puede por lo mismo dar lugar á contienda ni recursos.

Razones de orden público no permiten que los ciudadanos puedan cambiar de nombre sin motivo ni necesidad. El que la tenga, debe ocurrir á la administracion, que aprecia las razones que se exponen, y autoriza el cambio si le parece conveniente. La concesion cuando el que la solicita no se apoya en *derecho alguno*, es un puro favor, y por lo mismo si se deniega no puede producir recurso contencioso.

La denegacion no da derecho á un tercero, de manera que pudiera embarazar el que de nuevo se solicitase el cambio, y la razon es, porque los actos que emanan del poder gracioso no producen cosa juzgada. De suerte que lo que hoy deniega, puede con mejores razones conceder otro dia.

Si el ministro se negare á admitir la solicitud, en que se pretende el cambio, habria entonces lugar al recurso; pero seria por el exceso ó abuso de poder.

Si el que pretende el cambio se apoyase en algún *derecho*, la materia seria contenciosa, y por eso nos reservamos hablar de ella en su lugar oportuno.

En nuestra legislacion se encuentra la orden de 3 de Marzo de 1785, por la que permitió el rey á D. Pedro Lopez de Lerena, suprimiese el apellido de Lopez en los oficios y órdenes de todas clases, usando solo de el de *Lerena*, con el fin de facilitar la

mas breve expedicion de los muchos negocios que tenia á su cuidado.

Aunque las leyes hayan establecido los requisitos necesarios para que los extranjeros puedan obtener cartas de naturaleza, la naturalizacion debe considerarse como un puro favor que depende de la administracion el concederlo. Su denegacion es mas bien un acto de alta política administrativa que contenciosa; no habrá, pues, lugar al recurso sino en el caso de exceso ó abuso porque se faltara á las formas establecidas por la ley. Lo mismo debe decirse de las denegaciones de las cartas de ciudadanía. Tales actos son favores que no pueden dar lugar á reclamaciones contenciosas.

Por nuestra constitucion (1), corresponde al congreso general establecer una regla general de naturalizacion. Y la estableció en efecto por decreto de 14 de Abril de 1828, facultando á los gobernadores de los Estados y gefes principales del distrito y territorios, para que expidieran las cartas de naturaleza á los extranjeros que cumplieran con las condiciones que la misma ley prescribe. Atendido el tenor del artículo 6.º en que se manda á los gobernadores y gefes que las expidan, parece que si verificadas las condiciones se negaran á hacerlo, podria el recurso fundarse en el abuso ó exceso de poder.

El decreto de la administracion provisional de 12

(1) Art. 80, atrib. 26.

de Agosto de 1842, dispuso que los extranjeros admitidos por el gobierno al servicio militar en el ejército ó en la marina de guerra, fueran considerados como mexicanos y que tuvieran los derechos y obligaciones de éstos. El de 14 de Marzo del mismo año, que les concedió adquirir propiedades raíces, dispuso que los que las hubiesen adquirido, y comprobasen su residencia por dos años, y su buena conducta, pudieran obtener cartas de *ciudadanía* que se les expediria por el ministerio respectivo. La acta de reformas en su artículo 1.º, declara ciudadano mexicano al extranjero naturalizado que haya llegado á la edad de veinte años, que tenga modo honesto de vivir, y no haya sido condenado en proceso legal á alguna pena infamante. Segun esta ley fundamental, la cualidad de ciudadano respecto del extranjero naturalizado, no depende de una concesion del poder administrativo, es una declaracion hecha por la ley, y á la misma está reservado el arreglar la manera de probar la posesion de la cualidad de ciudadano. Esta ley que se ofrece en el artículo 4.º de la acta de reformas, aun no se ha expedido. El carácter de los actos administrativos con respecto á la concesion de patentes á los inventores y perfeccionadores de algun ramo de industria, depende absolutamente de las prevenciones de la ley. Esta, conciliando el derecho del inventor con el interes comun de la sociedad, debe fijar el modo y tiempo con que aquel derecho debe ser garantizado. Concedida la pa-

tente por el tiempo señalado, si la ley ha reservado la concesion de la próroga al poder administrativo, su denegacion no puede ser atacada por el recurso contencioso. Porque satisfecho el derecho del inventor, que la ley garantiza, con el término concedido por ella, la próroga del término es un favor, una gracia que no puede reclamarse.

Lo contrario seria si la administracion denegase la patente que se solicitase, porque en tal caso heriria el derecho concedido por la ley, y el recurso contencioso quedaria abierto contra semejante denegacion.

Antiguamente en Francia las patentes por las invenciones eran privilegios que podian ó no concederse, y cuya duracion fijaba en catorce años el reglamento de 1764. En Inglaterra al contrario, desde 1623 los estatutos acordaban patentes de monopolio á cualquiera que las pedia, y todo inventor tenia *derecho* á una propiedad temporal. Este principio de la propiedad fué reconocido por la asamblea nacional de Francia, y por sus decretos de 7 de Enero y 25 de Mayo de 1791, declaró que todo descubrimiento ó nueva invencion en todos los géneros de industria era la propiedad de su autor que la ley le garantizaba segun el modo y por el tiempo que ella determinaba, á cuyos fines se le entregaria una patente, la que se concederia por cinco, diez ó quince años, á eleccion del inventor. Estos decretos de la constituyente han formado la legislacion de Francia sobre las patentes de inven-

cion hasta la ley de 5 de Julio de 1844, que en términos formales declara: que todo nuevo descubrimiento ó invencion en todos los géneros de industria, confiere á su autor bajo las condiciones y por el tiempo de la ley, el *derecho exclusivo* de explotar en su provecho el dicho descubrimiento ó invencion.

Estos mismos principios que la nacion mas civilizada de la Europa consignó en una ley que habia sido preparada por largos estudios desde 1828 en comisiones especiales, y que habia ocupado muchas veces á las cámaras legislativas, han sido adoptados por nuestra constitucion y leyes secundarias. Corresponde, dice el artículo 50 de la constitucion de 1824, al congreso general, *asegurar* por tiempo limitado á los inventores, perfeccionadores ó introductores de algun ramo de industria *derechos exclusivos* por sus respectivos inventos, perfecciones ó nuevas introducciones.

Nuestra constitucion reconoce, pues, el derecho de los inventores, y manda que el congreso expida las leyes que lo garanticen. Se expidió en efecto la de 7 de Mayo de 1832 en que se establecen los requisitos, tiempo y forma con que el poder administrativo debe extender las patentes. Como segun el artículo 6.º para acordar las patentes la administracion no debe examinar si son ó no útiles los inventos ó perfecciones, tampoco puede negarlas al que las solicite. Entre nosotros, el acto administrativo que denegara la patente al que la

pide con sujecion á la ley, ofenderia directamente su derecho y envolveria una notoria infraccion de la misma ley.

En cuanto á la ampliacion del término de diez y de seis años que se establece, el artículo 7.º la reserva al legislador, y por lo mismo el concederla no es segun nuestra legislacion, acto administrativo. Como no lo son tampoco las *concesiones* de patente á los introductores que la ley quiso reservar igualmente al congreso general. Ni la resolucion sobre las cuestiones que se susciten acerca de la propiedad de la invencion ó mejora que deben determinarse por las leyes comunes.

Muchos actos de la administracion hay que no son sino *favores*, y cuya denegacion por lo mismo no puede producir recurso. Enumeraremos algunos.

Si autorizado el gobierno por la ley para dispensar del pago de derechos á un proveedor del ejército, ó para restituir los que una vez hubieren sido pagados negase la dispensa ó no accediera á la restitucion; sino quisiera remitir las multas impuestas por él mismo; ó estando facultado para moderar las contribuciones, se negase á hacerlo, aun cuando los que debieran pagar los impuestos sobre fincas, le alegasen que no habian podido arrendarlas, ó que no les habian pagado los arrendamientos; si en la distribucion de un fondo acordado por la ley, ó formado á virtud de suscripciones particulares, para socorros de los desgraciados con moti-

vo de alguna peste ó incendio, no graduare á algunos como necesitados, ó no les señalase la misma cuota que á otros; si autorizado para rebajar los derechos de esportacion, ó importacion, no quisiere hacerlo, sino con ciertas condiciones mas ó menos favorables; si un ministro se rehusara á intervenir á favor de un nacional cerca de un gobierno extranjero para el pago de un crédito legítimo que reclamara, y aun para la reparacion de daños que se le hubieran causado, por alguna pretendida violacion del derecho de gentes, que respecto de él hubiera sido cometida; si en fin, se negara á nombrar una comision especial para juzgar de las reclamaciones de un particular, ó no quisiera admitir documentos equivalentes, cuando alguno estuviera obligado á presentarle, ciertos y determinados; en todos estos casos, y otros muchos, no podria autorizarse discusion alguna contenciosa porque no habia negado sino favores, sin herir ningun derecho.

La denegacion de *gratificaciones* que no están designadas por la ley no puede reclamarse, á menos que la gratificacion sea realmente un salario estipulado en premio de algun trabajo. Así, la asignacion hecha por el gobierno al recaudador de una contribucion, á quien la ley no le hubiera señalado emolumentos algunos, no podria ser objeto de un recurso contencioso; mas si el gobierno hubiera encargado á un perito el reconocimiento de alguna obra, y el perito reclamase su honora-