

Art. 9º El dueño de la mina dará igualmente cuenta á la superioridad del ramo, de los inspectores de la explotación, esto es, de las personas subordinadas al director de la misma, encargados de vigilar los trabajos técnicos, antes ó al tiempo de hacerse el nombramiento, presentando á la vez las pruebas de su capacidad.

Sólo puede nombrarse inspectores de la explotación, en el sentido del anterior apartado, á las personas que hayan cursado en una Escuela inferior de minas, ó que acrediten su capacidad práctica en las funciones que se les encomienden.

Art. 10. Incurren en multa hasta de 50 florines, los propietarios de minas que no cumplan con la obligación de comunicar el nombramiento de los inspectores de explotación, ó nombren para este puesto, excepto en casos de necesidad justificada, á personas declaradas incompetentes por la superioridad del ramo.

Art. 11. A las autoridades superiores del mismo corresponde proceder criminalmente contra las infracciones de esta ley. Las multas impuestas se pagarán á la superioridad del ramo y pasarán á la Caja de Socorros á que pertenece la respectiva mina. Si aun no pertenece á ninguna, la superioridad misma determinará la Caja de Socorros á mineros en que debe ingresar la multa.

Art. 12. Los directores ó inspectores de explotación ya nombrados al empezar á regir esta ley, quedan exentos del deber de probar su capacidad para los efectos de lo dispuesto en esta ley.

Están, no obstante, obligados los dueños de la mina, á manifestar á la superioridad del ramo, en el plazo de tres meses, desde que empiece á regir esta ley, los nombres de dichos empleados, acreditando la fecha del nombramiento, bajo la pena señalada en los arts. 7º y 10.

Art. 13. No se aplicará esta ley á las minas que tienen por objeto la extracción de materias que constituyen monopolios del Estado, ni á las sujetas á la ley de 11 de Mayo de 1884 que regula el derecho de extraer minerales utilizables por estructura para el asfalto en el reino de Galitzia y Lodomerio, así como en el Gran ducado de Cracovia y en el ducado de Bukosina.

Art. 14. La presente ley entrará á regir á los tres meses de su publicación.

Art. 15. Queda encargado de su ejecución el Ministro de Agricultura.  
—FRANCISCO JOSÉ.— *Windis.*—*Graetz.*—*Falkenhayn.*

## CRITICA DE LAS LEYES SOBRE VIAS GENERALES DE COMUNICACION

(5 DE JUNIO DE 1888)

Y APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS DE JURISDICCION FEDERAL

(JUNIO 6 DE 1884)

POR EL LIC. D. CARLOS PEREIRA.

Desde los tiempos en que Pascal decía: «Los ríos son caminos que marchan,» á la época actual, el mundo ha sufrido transformaciones tales, que aumentan, según razonadas opiniones de algunos economistas, la revisión de los principios que informan las legislaciones relativas del régimen de las aguas. Por más que sean las vías fluviales excelentes medios de comunicación, ni son los únicos con que cuenta el tráfico interior, ni su importancia es tal que haga olvidar los intereses de la agricultura y de la industria. Además de esto, hay que tomar en cuenta y de manera especial las condiciones propias de nuestro suelo; y si se examina desde un aspecto netamente mexicano la cuestión que vengo apuntando, podemos descartar los escrúpulos que en países como Francia suscita el comercio contra una utilización más amplia y provechosa del agua en los riegos. En efecto: México carece de ríos navegables, y al decir esto, quiero afirmar que nuestro país no es ni puede ser de navegación interior en proporciones apreciables. Por lo mismo, es evidente que nuestra legislación debe abandonar por inadaptables las tradiciones jurídicas que tan preferente lugar disciernen á la navegabilidad ó flotabilidad de las aguas corrientes. ¿Ha obedecido el legislador mexicano á este criterio? La ley de 1888, orgánica de la fracción XXII del art. 72 de la Constitución Federal, en el laconismo severo de los términos en que está redactada, deja entender que confía á los principios tradicionales de la historia jurídica la interpretación de sus preceptos. Bajo la designación de «vías generales de comunicación» comprende esa ley: Los mares territoriales, los esteros y lagunas que se encuentran en las playas de la República, «los lagos y ríos interiores si fueren navegables ó flotables,» los lagos y ríos de cualquiera clase y en toda su extensión que sirvan de límite á la República ó á dos ó más Estados.

Que el mar, los esteros y lagunas de las playas deban estar sometidos á una legislación especial cuya norma debe buscarse en el Derecho internacional como la que regule los ríos limítrofes de la República; que

los canales artificiales, como toda corriente de agua fuera de su cauce natural, necesita de una protección vigilante, eso se comprende y no hay para qué justificar las disposiciones de la ley en lo que concierne á esas dependencias del dominio nacional.

Es muy discutible, por el contrario, el rigorismo á que sujeta los derechos de particulares al tratarse de ríos navegables, y aun menos aceptable ese absolutismo de principios cuando se aplica á los ríos que sirven de límite á dos ó más Estados de la República.

En efecto; el sistema hecho de una pieza que heredado de la antigua legislación informa el inciso C del art. 2º de la ley de 1888, no tiene en cuenta las necesidades reales que nos revela la ciencia y amenaza á la precaria agricultura de la mesa central con la protección, basada en quimeras, que pretende dispensar á la navegabilidad de nuestros ríos.

Para evitar peligros, ¿no habría sido mejor un prudente casuismo en los preceptos de la ley? Tal como está redactada, abre las puertas á una interpretación que por desgracia va generalizándose en los departamentos administrativos, y que alentada por la ley de 1894 sobre concesiones de aguas públicas, entorpecerá el movimiento ascensional de nuestra agricultura. Pero estos son hechos que no me toca juzgar y que sólo mencionaré brevemente al hablar de los inconvenientes que en mi concepto presenta la ley de 1888.

Dispone ésta que son federales y quedan sujetos á las bases de su art. 2º los ríos limítrofes de dos ó más Estados. La fracción IV del art. 72 de la Constitución Federal faculta al Congreso «para arreglar definitivamente los límites de los Estados;» ahora bien, ¿el ejercicio de esa facultad requiere la federalización de los cursos de agua que demarquen tales límites? Una de dos, ó esos ríos son navegables ó no lo son: si se encuentra en el primer caso, la disposición es redundante, pues por ese solo hecho serían federales y la Federación estará obligada en el ejercicio de su soberanía sobre esas aguas, á respetar las condiciones requeridas para que demarquen el límite entre los Estados de que se trate; en el segundo supuesto, nada en mi opinión justifica esa invasión á la soberanía de los Estados, arrebatándoles bienes que son de su exclusiva jurisdicción, pues tanto valdría declarar federales los arroyos, acequias ó barrancos que sirvan de limitación natural entre sus respectivos territorios. Podrá objetarse que á la Federación toca vigilar por la fiel observación de las leyes que arreglen límites entre Estados y que tratándose de ríos cuyo curso puede variarse, mientras menor volumen tengan más se justifica la intervención federal, porque es más conveniente.

Pero tal argumento es un contrasentido. El Congreso tiene la facultad

de arreglar los límites entre Estados: una vez habiendo hecho uso de ella concluye la misión del Poder Federal, que no puede ejercer funciones de policía en las relaciones de Estado á Estado. Si éstos alteran los linderos materiales que fijan sus límites, si en el caso en cuestión mudan el curso de los ríos que tengan ese carácter, la Suprema Corte intervendrá para decidir las dificultades que se susciten, si son contenciosas; y lo serán desde el momento en que se trata de la aplicación de una ley de límites sobre cuya interpretación las partes no están acordes, ó que una de ellas infringe maliciosamente ó por error. Otro inconveniente que presenta la ley de 1888, encerrando en él un peligro para nuestra agricultura, procede de considerar vías generales de comunicación á los ríos limítrofes de la República; pero aquí el peligro no deriva tanto de la ley misma cuanto de las interpretaciones y de los tratados. En cumplimiento de la fracción XIII del art. 72 constitucional, la Federación debe tener bajo su soberanía los ríos en cuestión, y ejercer sobre ellos una vigilancia celosa á fin de que se cumplan, por parte de México los tratados, y exigir otro tanto de las naciones vecinas.

¿Cuáles son las facultades y obligaciones del Poder federal en esta materia? Debe velar por la conservación del curso que, según las convenciones y tratados, deben tener los ríos internacionales, y luego reglamentar sus usos y aprovechamientos en beneficio de nuestro suelo. En este punto, la fiel observancia de los tratados es el interés supremo; y si como sucede con el río Bravo, esos tratados consideran las cosas desde un punto de vista desventajoso para los intereses de ambos países, el deber del Gobierno será negociar nuevos arreglos, sosteniendo entretanto los existentes con energía y contra cualquiera interés. Y si mañana los dos países encuentran no sólo conveniente, sino necesario, aprovechar las aguas del Bravo en la irrigación de millares de hectáreas de tierras hoy improductivas y arruinadas, harán un positivo beneficio á la humanidad, proporcionando pan barato, en vez de una imposible y en todo caso inútil facultad de navegar por un río que corre en el sentido de los paralelos, en una región en que se practica el comercio, siguiendo el rumbo de los meridianos en los trenes de innumerables ferrocarriles.

Ya los norteamericanos, que son menos juristas, pero más productores que nosotros, nos han dado el ejemplo, absorbiendo inmensas cantidades de agua en el valle superior del Bravo y en las orillas del Paso, para regar tierras áridas, siguiendo un colosal proyecto. Esto produjo un empobrecimiento tal de la masa líquida del Bravo, que los agricultores del Paso, y con más razón los ribereños coahuilenses y tamaulipecos, se vieron amagados con la ruina de sus explotaciones agrícolas. El año de 1886

se elevaron algunas protestas contra ese estado de cosas, y según sé, en la actualidad trata la cuestión en Washington nuestro Ministro diplomático con el Secretario de Estado.

Cuando elevaron las primeras quejas los agricultores del Paso, el Sr. Vallarta presentó al Ministerio de Fomento un luminoso dictamen cuya parte resolutive decía, entre otras cosas: «que siendo internacional el Río Bravo, el régimen de sus aguas debía someterse á los tratados y á los principios del Derecho Público Internacional, y que estos principios decidirían que no sólo el cauce principal del río debe quedar sometido á ellos, sino también los afluentes.» De acuerdo con esta respetabilísima decisión del Sr. Vallarta, el Ministerio de Comunicaciones, en una consulta hecha por la Secretaría de Fomento, acaba de declarar federales los afluentes del Bravo, haciéndolos entrar en la categoría y en la ley de vías generales de comunicación. El fundamento de la declaración ministerial reposa sobre dos razones, la una fútil, la otra discutible. Es la primera sólo concerniente al río Nadadores, que sus aguas pueden ser flotables; <sup>1</sup> como si una mera posibilidad legitimara ante el Derecho Administrativo intervenciones oficiales, y ante el Derecho civil fuera no sólo racional sino lícito aplicar una ley porque el caso pueda encontrarse dentro de los términos prescritos por ella.—La segunda razón es que los afluentes del Bravo, contribuyendo á la formación y al mantenimiento de su caudal, son en cierto modo sus accesorios, y como tales deben entrar bajo el dominio del Poder Federal encargado de hacer que se respeten los tratados internacionales.

La cuestión es esta: ¿Con qué carácter interviene la Federación? ¿Usando de la facultad que le concede la fracción XIII? Indudablemente, puesto que el fin que persigue es la observancia de los convenios diplomáticos. Ahora bien; ese objeto se logra sin necesidad de declarar vías generales de comunicación á los afluentes del Bravo, y con sólo dar una ley que, interpretando los tratados, determine las bases conforme á las cuales el Derecho Internacional limite el aprovechamiento inmoderado de las aguas que contribuyen á la formación de ríos cuyo dominio dividen dos Naciones. De hecho, á lo menos hasta ahora, el aprovechamiento de los afluentes mexicanos del Bravo jamás ha determinado la más insignificante alteración en las condiciones del río; y eso, en primer lugar, porque son demasiado pobres para influir de una manera apreciable en el aumento ó disminución de una masa de aguas, que comparada á la que arrastran las afluentes, es enorme; y en segundo, porque nuestro suelo

<sup>1</sup> Resolución de fecha 26 de Febrero de 1895.

estéril, apenas roturado por una agricultura raquílica, no es el que podría absorber cantidades de agua de alguna consideración.

Es muy importante tomar en cuenta en virtud de qué facultad un río se encuentra bajo el dominio de la Federación; si ésta interviene, en acatamiento de la fracción XIII del art. 72 de la Constitución, los principios á que deben someterse las aguas en cuestión, serán muy distintos de los que las regirán si se tratase de un río navegable; si el dominio de la Federación se motiva por esos dos objetos, habrá que combinar los principios aplicables á las vías fluviales con los tratados y el Derecho Internacional.

Supongamos que un nuevo tratado no exigiese la navegabilidad del Bravo, y que, por el contrario, se inspirara en los intereses agrícolas, naturalmente la ley de 1888 ya no sería aplicable y las bases para la concesión de aguas tendrían que ser distintas si no distintas, más amplias y liberales en beneficio de la agricultura y de la industria. Tales bases, más que en una ley de comunicaciones, tendrían su lugar indicado en un reglamento particular por tratarse de las aguas de un río colocado en circunstancias especiales.

Pero no considerando sino la existente, dada la declaración del Ministerio de Comunicaciones sobre los afluentes del Bravo, y el texto de la ley clasificando entre las vías generales de comunicación á los ríos no flotables ni navegables que limiten dos ó más Estados, si prescindimos de la flagrante anticonstitucionalidad de aquella declaración y de esta ley, por invadir la soberanía de las entidades federativas, hay otro motivo para considerarlos como anticonstitucionales por violar nada menos que los arts. 14 y 27 de la Constitución.

Varían los principios de Derecho según que se trate de ríos navegables ó no navegables. Los primeros con los flotables, son bienes públicos de uso común, y los segundos son bienes de propiedad particular, sujetos á la vigilancia administrativa, porque interesan á la seguridad pública y los reglamentos de policía. Esto hace que respecto á los primeros no tengan ni puedan tener los particulares derechos perpetuos, absolutos, exclusivos, en una palabra, que no puedan ser propietarios de sus aguas. De lo anterior se infiere que las concesiones serán forzosamente precarias, sujetas á modificaciones, revocable en su totalidad, sin que los concesionarios tengan derecho á una indemnización, porque la indemnización supone una expropiación y un permiso gracioso que se revoca, no es un derecho que se anula. Esta es la doctrina tradicional consagrada por los autores. Laurent la formula con toda claridad en estos términos: «Los ríos navegables no están en el comercio, el Gobierno no puede enajenar-

los; no puede por lo mismo gravarlos con un derecho real, porque el derecho real es un desmembramiento de la propiedad; ahora bien, la concesión de un derecho real es una enajenación parcial, y el Estado no tiene el derecho de enajenar las aguas navegables ni total ni parcialmente. Puesto que los ribereños no tienen derecho real sobre los ríos navegables, no se puede decir que el Estado los expropia cuando les retira un goce que no les había concedido sino bajo la reserva de modificar sus condiciones y aun revocarlo cuando la utilidad pública lo exigiera.» Los ríos no navegables pertenecen á los propietarios ribereños, y aun cuando los derechos que sobre ellos tienen no revisten carácter de absolutismo ilimitado por la naturaleza especial de esos bienes, puede afirmarse que son objeto de un verdadero derecho de propiedad.

La legislación y la doctrina atribuyen á los ribereños de los ríos no navegables ni flotables la facultad de aprovechar sus aguas de la manera que lo juzguen conveniente, siempre que ninguno de ellos lastime el igual derecho de los demás. Existe, pues, entre los corribereños una comunidad necesaria reclamada por la naturaleza del objeto cuyo dominio pertenece á todos frente á terceros, y que cada cual utiliza en la medida de sus necesidades, cuando no exceden de la parte disponible de agua, satisfichos los demás regantes. Si las condiciones especiales á que está sujeto el ejercicio de su derecho de propiedad sobre las aguas corrientes, ha llevado á algunos jurisconsultos á concluir que tales bienes corresponden á la categoría de los llamados *res nullius*, la aplicación de su método indica que no estamos en presencia de una excepción, puesto que no hay propiedad enteramente ilimitada. «Todo derecho, dice Daniel, tiene por correlativo un derecho recíproco. Todas las propiedades están subordinadas á condiciones de interés general, y no es un derecho de propiedad excepcional aquel que no está limitado sino por la naturaleza misma y por la necesidad común.»

Tan cierto es esto, que los ribereños pueden transmitirse por medio de convenciones su derecho á las aguas que les correspondan, así como ganarlos y perderlos por prescripción, del mismo modo que si se tratara de cualquier otro derecho real. Todo este sistema de reglas que norman el uso y aprovechamiento de las aguas corrientes del dominio privado de los ribereños, y cuyos lineamientos generales he procurado bosquejar, responde á necesidades y á principios muy distintos de los que informan el régimen de las aguas públicas. Así tenemos:

*Ríos flotables ó navegables:* Bienes del dominio público y de uso común para todos, aun los extranjeros en casos determinados por el derecho internacional. Los particulares no tienen derecho al uso y aprovecha-

miento exclusivo de sus aguas; y las concesiones que obtengan se consideran como favor revocable á voluntad del Gobierno.

*Ríos no flotables ni navegables:* Bienes del dominio privado y de uso común para todos los ribereños que, como dueños de las heredades que limita ó atraviesa la corriente, son dueños también de las aguas, pudiendo con tal carácter enajenarlos á quien quiera y prescribirlos de sus condueños.

Así definidas las relaciones del individuo y del Estado, según que los ríos sean ó no navegables, ocurre preguntar: ¿una ley ó acto de autoridad que declare comprendidos en la categoría de bienes públicos los del dominio privado, obra retroactivamente violando propiedades particulares? O en otros términos: ¿puede el Estado modificar ó desconocer derechos individuales adquiridos? Si puede, y restringiéndonos á la cuestión, ¿en qué casos y bajo qué condiciones el derecho individual desaparece ante el derecho social?

*Primera hipótesis.*—Un río de dominio privado se hace navegable en virtud de obras de canalización. En este caso, ya sea que el Estado tome á su cargo la empresa ó que faculte á un particular ó compañía, se necesita una ley que declare la utilidad pública del proyecto para que pueda procederse á la expropiación de los particulares que por título ó prescripción tengan derecho á las aguas, indemnizándolos previamente.

*Segunda hipótesis.*—Un río de dominio privado entra al dominio nacional en virtud de una ley que declara aplicables á los cursos de agua de cualquiera clase que sean los principios que rigen á los ríos navegables, siempre que aquellos sirvan de límite á dos ó más Estados. Supongamos que la Federación tiene las facultades necesarias para dictar una ley que contenga la disposición á que me refiero, ¿podría aplicarse esa ley retroactivamente, esto es, pasando sobre los derechos adquiridos al uso y aprovechamiento de las aguas del río limítrofe? Admitiendo que la sociedad puede legítimamente suprimir el interés individual cuando pugna con el interés de todos los miembros de la colectividad, debe rechazarse como un absurdo la vieja sentencia que dice: «los ciudadanos nunca pueden invocar su derecho contra la mayor felicidad del Estado,» porque si bien es cierto que el interés individual nada significa, comparado al que resulta del bienestar de todos, no sucede lo mismo con los derechos, y al hablar de ellos me refiero á los derechos absolutos de los que no se puede despojar al individuo sin negar la razón y el objeto de la vida social: la propiedad, la vida, la libertad civil, etc. Luego la ley que desposeyera á los ribereños de sus derechos á las aguas, sería retroactiva, puesto que no se trata sólo de intereses; si simplemente se tratara de

la reglamentación de las aguas en vista de un fin de utilidad pública, no se le podría hacer el reproche de retroactiva, puesto que los derechos adquiridos quedan en pie, y lo único que se modifica es el ejercicio que de ellos hagan los particulares. Los derechos no son absolutos sino dentro de sus límites naturales, pues desde el momento que los traspasa, dejan de ser derechos para convertirse en agresiones.

Poco importa, por otra parte, cuáles sean los motivos de la reglamentación que modifique el uso de un derecho: anteriores ó posteriores al nacimiento de él, nunca podrían considerarse los reglamentos relativos como viciados de retroactividad. La sociedad, como el individuo, tiene sus derechos; los de la sociedad no son más que la suma de los derechos individuales.

De lo anterior se infiere que no puede haber conflicto entre ellos, puesto que el objeto, los límites y las personas son los mismos. ¿Cuál es, pues, la explicación de las pugnas aparentes que ponen frente á frente á la sociedad y al individuo? Exactamente la misma que nos damos cuando se comprometen dos individuos en un litigio: alguna de las dos partes gana su causa, es que tiene razón y no que su derecho supere al de su contrario ó sea mejor. La cosa que Pedro y Juan se disputan, ó es de uno ó es del otro; no puede ser de ambos. Esto que sucede entre dos individuos, puede suceder entre un individuo por una parte y todos los demás por la otra: es el caso cuando un propietario envenena las aguas del río que atraviesa su fundo. ¿La prohibición que se lo impida tiene por objeto limitar la propiedad de uno cuando amenaza la vida de los demás? A la luz de este criterio se comprende cómo la ley que substraía la propiedad individual del dominio de su legítimo dueño para arrojarla al acervo común de todos los hombres, sin que la necesidad justifique ese desplazamiento, únicamente exigido cuando los derechos del mayor número y virtualmente los derechos de todos, se sienten lastimados por las excesivas pretensiones de uno solo; se ve claramente que tal ley es retroactiva, en detrimento de un derecho legítimo. Así, pues, aun cuando no limitara el art. 72 constitucional las atribuciones del Legislativo federal, y aun cuando en su enumeración no quedaran plenamente excluidos los ríos limítrofes entre Estados como objeto de vigilancia especial por parte de los poderes federales, habría que concluir que tales ríos no pueden ser declarados bienes del dominio público. Si la frac. IV dijera *para vigilar que los Estados respeten sus respectivos límites*, no se justificaría tampoco la disposición de la ley de 1888, porque los accidentes naturales, lo mismo que el terreno en donde se levantan las mojoneras que sirven para señalar linderos y vértices, no excluyen la apropiación individual

y las intervenciones del poder público pueden existir al lado de los derechos de los respectivos propietarios del río, arroyo, acequia ó sendero, casa y árbol que se hayan escogido como puntos de identificación.

Pasando á la otra cuestión y considerándola desde el mismo punto de vista, habrá que concluir en el sentido de la descentralización de los afluentes del Bravo. Procuraré demostrarlo.

Según los tratados, las aguas y el cauce del Bravo no nos pertenecen exclusivamente: tanto México como los Estados Unidos se han comprometido á no hacer nada que estorbe ó impida la navegación de ese río. Ahora bien; lealmente interpretada esa obligación, implica la idea de una limitación á la facultad que tenemos al uso de esas aguas, en tales términos, que aun á costa del bienestar y los derechos de los ribereños mexicanos, contribuya México á la conservación de determinado volumen en el río, á fin de que sirva para los usos de la navegación. Así, pues, y prescindiendo de las reformas que en este punto son de desear, creo que por tratarse de relaciones internacionales, la Federación, que tiene el imprescindible deber de velar porque la República cumpla las obligaciones contraídas con las potencias extranjeras, puede en un caso como el presente restringir y aun desconocer derechos individuales sin que haya motivo de queja, supuesto que cuando está interesada la vida de la colectividad el individuo desaparece. Esa facultad excepcional tiene sus límites marcados en nuestros derechos por el pacto federal, que levanta frente al poder central la soberanía de los Estados; y por esto creo que para los propósitos cuya realización debemos tener presente, basta con fijar límites á los Estados á fin de que en ningún caso vulneren los tratados, aprovechando las aguas de los afluentes del Bravo de una manera abusiva en beneficio de sus respectivos habitantes.

A esto, y nada más que á esto, debe limitarse la acción federal, si no queremos subvertir las teorías fundamentales de nuestro derecho público.

## MATERIALES

PARA UN

### DICCIONARIO MEXICANO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

(TRABAJOS DE LA ACADEMIA MEXICANA  
DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA CORRESPONDIENTE DE LA REAL  
DE MADRID.)

#### APRENDIZAJE.

Quinta especie del contrato de prestación de servicios, que se define por los autores, diciendo, que es aquel por el cual se compromete la