

### PRONTUARIO DE LEYES DE LA SECRETARÍA DE FOMENTO.

El Sr. Ingeniero D. Adolfo Díaz Rugama, Jefe de la Sección 1.<sup>a</sup> de la Secretaría de Fomento, ha publicado una colección de las principales leyes, reglamentos, circulares y demás disposiciones vigentes, relativas á los ramos que tiene á su cargo aquel departamento del Ejecutivo Federal.

Es obvia la utilidad de esta publicación, que reúne en un pequeño volumen disposiciones que precisa conocer y consultar á todos los que tienen pendientes de arreglo asuntos que corresponden á la Secretaría de Fomento.

El Sr. Díaz precede su trabajo de una introducción que hemos juzgado digna de darla á conocer á los lectores de la "Revista," por más que no estemos de acuerdo con algunas de las apreciaciones que en ella se hacen.

La introducción es la siguiente:

LA SECRETARÍA DE FOMENTO, SU CARÁCTER Y SIGNIFICACIÓN. ORBITA DE SUS ATRIBUCIONES, Y CLASIFICACIÓN DE SUS LABORES. OBJETO Y EXPLICACIÓN DE ESTE PRONTUARIO.

#### I

En México hemos estado acostumbrados á esperar todo del Gobierno y de su acción. Apenas algunos espíritus vale-

rosos comienzan en la cátedra, en la prensa ó en el Parlamento á combatir esa desgraciada tendencia característica de los pueblos faltos de una avanzada cultura. La célebre máxima de un economista alemán, "*de que la función del Estado en una sociedad, es análoga á la del cerebro en el cuerpo humano,*" se ha generalizado entre nosotros, prosperando á semejanza de un organismo que halla medio favorable para vivir. Y no solamente porque, como latinos, nos enamoramos de las comparaciones, aunque ellas envuelvan sofismas de falsa analogía, sino también porque la herencia y otros varios factores nos predisponen siempre á dejar vuelo á la fantasía sin encerrarla dentro de los estrechos límites en que debe encauzarla el raciocinio. ¿Por qué hay tantos analfabéticos en la República y no somos ricos, ni tenemos industrias, ni caminamos á la vanguardia de los pueblos civilizados y poderosos? Es fácil la respuesta para una gran mayoría de los mexicanos, los que encontrando más sencillo imaginar que reflexionar, nos contestarán que esas desgracias y esos atrasos, reconocen como única causa el que nuestros Gobiernos han sido y son malos.

Diariamente se discurre en este orden de ideas y se nos presentan como ciertos, varios principios falsos adornados naturalmente con bellas comparaciones sacadas de la *Fisiología* (que las suministra adecuadas) ó, de cualquiera otra ciencia, aprovechada solamente según parece, para proveernos de vistosas imágenes y para poner en mayor realce la lamentable ligereza con que procedemos en asuntos que por su trascendencia merecen mayor atención. Por nuestra fortuna, el reposo de algunos años ha hecho que cese la tensión del espíritu, provocada por la revuelta política; y el pensamiento de nuestros hombres de saber ha comenzado á comunicarse al vulgo, en la forma más adecuada para ser difundido.

Además, esa *entidad Gobierno* tan vilipendiada y autora de tantos males, estableció un plan de estudios en nuestra Escuela Preparatoria, sin antecedente en el mundo científico, y que sirvió para formar á dos generaciones de hombres que se preo-

cupan por el solo culto de la verdad, aunque ella lastime á las pintorescas tradiciones y á las preconcebidas ideas de nuestra raza. Ese mismo Gobierno creó, pasando por alto críticas tan numerosas como faltas de fundamento racional, una cátedra de Economía Política, que ha servido para que nuestros jóvenes midan el abismo á que hemos sido conducidos por la presuntuosa vanidad "*de las incontables riquezas de nuestro territorio,*" por el amor al bárbaro régimen *prohibicionista* y no de *protección*, y por el despectivo descuido con que en general hemos visto todo lo que realmente nos hubiera hecho felices y poderosos. Y aunque se mutiló de manera desgraciada el plan de estudios implantado por el inmortal Barreda, y la Escuela Preparatoria no pudo seguir prestando al país el eminente servicio que dió de 1867 á 1880, los hijos de aquel plantel han extendido por toda la República, el amor á la verdad y su incondicional sumisión al *método*, debiéndose á sus esfuerzos esa evolución de ideas que hoy presenciamos y que invade ya la masa de la población culta. La cátedra, la prensa y el Parlamento, como ya lo anticipé, son los estadíos de ese combate, destinado á terminar con la completa victoria de los principios científicos.

He necesitado de este exordio porque, pretendiendo dar á conocer someramente el carácter que tiene hoy en la administración la Secretaría de Fomento, y debiendo por un acto de justicia, rendirle el homenaje á que en mi concepto es acreedora, era preciso anticiparle el criterio con que he de juzgarla, que no es, ni el de la mayoría que exige absolutamente todo del Gobierno y que lo encuentra malo, por no hallar señales de su intervención á cada paso, ni tampoco el venal de un partidario político que lo declara y califica á cada instante, como el mejor é inimitable en su país. Huyendo de estos dos extremos, me limitaré á consignar con imparcialidad, que el Ministerio de Fomento ha auxiliado inteligentemente á nuestras últimas Administraciones, en su obra de hacer respetable al país en el extranjero, en la de la conservación de la paz interior,

y que ha contribuido poderosamente al progreso general de nuestra querida Patria.

Trataré de este asunto sin preocuparme por las personalidades, pues voy solamente á juzgar al referido Ministerio por sus *obras*, principalmente en el último período de veinte años.

Para ser inteligible, haré ante todo una clasificación de las funciones que ha desempeñado ese Ministerio, y que pueden agruparse en tres clases:

1.<sup>a</sup> Funciones cooperativas para la marcha general del Gobierno, como por ejemplo: las relativas á la seguridad de la Nación, al respeto de ella en el extranjero y á la conservación de la paz interior.

2.<sup>a</sup> Funciones propias ó especiales, como una rama del Gobierno, por ejemplo: el favorecimiento del progreso material y el fomento de los medios viables para engrandecer á la República.

3.<sup>a</sup> Funciones de carácter facultativo, que aunque no constituyen legítimamente atribuciones de un Gobierno, y por consiguiente tampoco debían comprenderse en las obligaciones de una de sus Secretarías, son perfectamente justificadas en un país escaso de iniciativa particular.

Ocupándome de la primera categoría de asuntos que acabo de señalar, diré que no ha salido del Ministerio de Fomento una sola disposición que lastime intereses que pudiesen reclamar una Nación ó Gobierno extranjero, y que ha estado correcto y digno para que sus comisiones científicas de las fronteras no sean superadas ni en saber, ni en amor nacional, por las que han enviado nuestros vecinos. Teniendo el Ministerio de que se trata á su cargo los asuntos de terrenos nacionales, baldíos y colonización, y empujado por las irreflexivas ansiedades de los que quieren avanzar por saltos, hubiera podido deslizarse un artículo, una palabra, en las leyes respectivas, ó una cláusula en un contrato, que hubiese facilitado la adquisición inmoderada de terrenos por compañías extranjeras, ó la coloni-

zación, por éstas, en las fronteras ó lugares más peligrosos para absorber nuestra nacionalidad.

Lejos de esto, todas las leyes de terrenos y de colonización, de 1863 á la fecha (que hayan sido iniciadas por la Secretaría), contienen restricciones que si pueden calificarse de poco liberales, nadie desconocerá la prudencia que las informa, y que se justifica por nuestra *debilidad*, y en la época de fiebre por los contratos para deslinde ó para colonización, no se ha firmado uno solo sin la sacramental cláusula de que los concesionarios quedan absolutamente sujetos á las leyes y tribunales mexicanos, y que por ningún motivo se podrá enajenar la concesión á un Gobierno extranjero.

Temerosa la Secretaría de Fomento de otro género de conquista, que no se impide con el valor de los patriotas, ni con el sacrificio de su vida, no ha dejado ni por excepcional ocasión, de exigir á los extranjeros que desean adquirir propiedades en lugares próximos á las fronteras, que presenten previamente informes completos y autorizados, para que en vista de ellos, se les permita ó no su establecimiento; y las disposiciones administrativas, vigentes todavía, contienen prohibiciones para que los extranjeros puedan denunciar y adquirir baldíos dentro de las extensiones fronterizas que ellas determinan; guardándose igual circunspección respecto á propiedades mineras.

En la de limitación y trazo de las fronteras con países vecinos, la Secretaría de Fomento ha cuidado de que las comisiones correspondientes, tengan la competencia necesaria; Salazar Ilarregui y Pastrana no han tenido que hacer una sola concesión á Miles Rock, comisionado guatemalteco, respecto al mérito y exactitud de los trabajos; y en el Norte, nuestros jóvenes astrónomos han salido igualmente airosos.

Para contar con Ingenieros bien instruidos para los trabajos del Gobierno, la Secretaría de Fomento fué la iniciadora de que se creara en la Escuela Nacional de Ingenieros, la especialidad de geógrafos y astrónomos, reglamentándose desde entonces los estudios correspondientes de esta profesión.

que tiene un carácter realmente oficial, pues son los Ingenieros de esta especialidad los destinados á prestar sus servicios y contingente para los diversos trabajos que interesan al Gobierno, como trazo de límites, cartas generales, cartas de los Estados, estudio de las costas y grandes exploraciones físico-geográficas del país.

Ni los espíritus adelantados que quisieran ver la instrucción profesional desligada de la acción oficial y encargada solamente á la iniciativa individual, criticarían que el Estado hubiese establecido esa profesión, que no está en realidad destinada á sostenerse con la demanda de los particulares.

No solamente política de prudencia y de restricciones ha desarrollado el Ministerio en actos que ponen al país en contacto con el extranjero, ó en los destinados á conservar la paz interior, sino que penetrado también de que el medio más eficaz para hacerse respetar, es el de ser fuerte, ha sido de las primeras en facilitar el desarrollo de México y su engrandecimiento. Y para no citar más que un ejemplo á este particular, recordaré que los ferrocarriles que han tenido influencia tan notoria para nuestro bienestar y que nos han dado vida de pueblo culto, se originaron en la Secretaría de Fomento, y en ella fueron otorgadas todas las concesiones primitivas de esas cintas de acero que estrechan nuestras comunicaciones.

Llevando este análisis más adelante, encontraríamos nuevos hechos que demuestran la importante cooperación del Ministerio aludido á los Gobiernos, para desempeñar con aprobación su cometido.

Si de las funciones de cooperación pasamos al segundo grupo, á las que son y han sido propias y exclusivas de esta Secretaría de Estado, encontraremos también que ha cumplido con su deber derramando la vida en los ámbitos de la República y fomentando sus elementos de progreso.

Hasta los errores de uno de sus Jefes, Ministro notable por su corazón y por su talento, produjeron sacudidas que electrizaron al país, despertándolo del profundo abatimiento en que

lo sumieron nuestras revueltas intestinas. Ferrocarriles, caminos comunes, obras en los puertos, faros, desagüe del Valle, minería, agricultura, industria, patentes, marcas de fábricas, exposiciones, propiedad territorial, estadística, observatorios, comisiones científicas diversas, institutos, etc., han constituido el vastísimo campo en que se ha ejercido la acción de este Ministerio, y como sería muy largo conceder especial atención á todos sus trabajos, fijémonos solamente en algunos de los más trascendentales.

La propiedad territorial había sido un verdadero caos; grandes extensiones no deslindadas entre sí, y comprendiendo ó confundiendo con tierras de propiedad nacional, títulos oscuros, ininteligibles, semilleros de litigios, terrenos de antiguas comunidades, sin repartir, etc., etc., eran los caracteres principales de esta propiedad.

La labor de la Secretaría de Fomento ha sido á este propósito, una verdadera y correcta evolución. La ley de Julio de 1863, con justicia reconocida como notable, reglamentó el precepto constitucional y definió claramente el procedimiento para reducir á propiedades particulares los terrenos baldíos, concediendo numerosas franquicias á los poseedores de buena fe, y suministrando medios fáciles y poco costosos para que los propietarios perfeccionaran sus títulos ó los denunciados los adquirieran firmes y valederos.

No es aquí el lugar adecuado para hacer un juicio crítico de esa ley, pero en su abono debe expresarse que á ella se debieron tres grandes beneficios:

- 1.º Reducción á propiedades particulares de numerosas superficies de baldíos.
- 2.º Perfeccionamiento de los títulos de las propiedades formadas, apartando los derechos que el fisco pudiera haber reclamado en ellas.
- 3.º Ingresos á las cajas públicas de los valores de las tierras tituladas.

Spencer ha dicho, con razón, que las leyes son posteriores

á los hechos, y que estos últimos vienen imponiéndolas; los particulares que reconocieron los beneficios que recibían del arreglo de sus títulos y de ponerlos á cubierto de la inquisición fiscal, empezaron á encontrar lento y difícil el procedimiento establecido por la ley de 1863, y al amparo de una circular que careciendo de la fuerza de una ley, poca seguridad les ofrecía, pero confiados en las rectas y honorables intenciones del Gobierno, ocurrían directamente á la Secretaría de Fomento, salvando con buen sentido práctico todos los trámites intermedios ó accesorios, y buscando el final ó definitivo de un arreglo directo con el Ministerio encargado de revisar sus títulos.

Este desordenado movimiento evidenciaba que se imponía una reforma de la ley, como una verdadera necesidad, y el Ministerio, reconociéndolo así, inició en su seno esa reforma, y por sus gestiones se obtuvo al fin la expedición de la novísima ley de terrenos baldíos, de 26 de Marzo de 1894.

En otro lugar he hecho un estudio detenido de esta ley, y aquí me concretaré á aseverar que presenta mayores franquicias á los poseedores y á los denunciados, que las concedidas por la de 1863, que da mayores facilidades para la reducción á propiedad particular de los terrenos baldíos, que establece una clasificación más correcta de los distintos terrenos que son de propiedad de la Nación, y que fija y determina mejor el procedimiento, encargándolo de preferencia á la iniciativa individual, á la que deja ancho campo para ejercitarse, y por último, que da ya las bases para una reforma á la que indudablemente tiene que llegarse en el porvenir, para el "Catastro." La evolución está bien indicada de la ley de 1863 á la de 1894, y de esa última á la que establezca el catastro-título. No poco ha de servir para alcanzar este último adelanto, el Gran Registro de la Propiedad creada por la ley de 1894, con el carácter de facultativo, y que llegará á establecerse con el de obligatorio y con la firmeza que exige, para el adelanto de México, la constitución de una verdadera propiedad. Si son

loables los esfuerzos del Ministerio en materia de propiedad territorial, no lo son menos en lo concerniente á propiedad minera, pudiendo señalarse á este respecto otros tres grandes impulsos iniciados por Fomento, y que han producido aumento y desarrollo de esta fuente de riqueza pública. Es el 1.º, el Código de minería, de 1884; el 2.º, la ley de 6 de Junio de 1887, y el 3.º, la correctísima y progresista ley de 4 de Junio de 1892.

Estos esfuerzos se traducen principalmente por los siguientes beneficios: 1.º Por la unificación en toda la República y en un sólo Código comprensible, de la legislación minera, distinta, confusa y hasta contradictoria, antes, en cada Estado; 2.º Librando á las Empresas que satisfacían á condiciones respetables de capital y trabajo, de las trabas anticientíficas, tradicionales en las célebres ordenanzas de minería, y que había sido indispensable conservar en esencia en el Código de 1884. 3.º Evolucionando con franqueza para suprimir en todo caso, la tutela del Gobierno sobre el trabajo individual, creando una verdadera propiedad, en vez de la de carácter precario, que formaban las minas, mientras dominaron esas ordenanzas, objeto del ferviente culto de nuestros antepasados, y fijando un procedimiento administrativo de fácil aplicación.

Al amparo de tan liberal legislación se ha desarrollado la primera de nuestras industrias, comienzan á explotarse otros minerales distintos de los de plata, se establecen las grandes fundiciones de San Luis y Monterrey, y la crisis monetaria que hubiera de haber dado golpe de muerte á nuestra minería, casi no la afecta, y presenciarnos el curioso espectáculo de que aumentan paralelamente la crisis en el mundo y la industria en México.

El progreso, como la ambición humana, es ilimitado, tiene siempre nuevos horizontes para ejercer su actividad; por eso vemos que á la raíz de tan notable adelanto en materia de legislación minera, se apunta un nuevo ideal que proseguir, una nueva evolución que se impondrá como necesaria, cuando se

avance más en civilización; este progreso consistirá en asimilar la propiedad minera á la común, y el Ministerio la ha previsto y la ha preparado, al reconocer en sus últimas iniciativas de leyes, los criaderos de ciertas substancias como indenunciables y de la absoluta propiedad del dueño del suelo.

Desaparecerán, tal vez, en el porvenir, las distinciones metafísicas que nos hemos visto obligados á invocar, para justificar que la propiedad minera en la República, *es sui generis*, particular y casi de origen divino.

Grandes y continuados esfuerzos ha desplegado el Ministerio para fomentar nuestra agricultura, aunque el efecto útil de ellos haya sido pequeño, como se explica por razones y circunstancias bien conocidas. Distribución de semillas y de plantas á cuantos lo solicitan, de huevecillos de gusanos de seda, de peces de agua dulce, de huevos fecundos de los mismos, protecciones á los introductores de plantas, exenciones de derechos para maquinarias, para importación de semillas, franquicias por cultivos de productos nobles, publicación no interrumpida de folletos y de instrucciones, propaganda por medio de agentes y de periódicos, comisiones de ingenieros para que estudien determinadas localidades, y por último, iniciativas para el uso de las aguas de los ríos de jurisdicción federal en el riego de los terrenos; son bosquejados á grandes rasgos, los principales factores de que se ha servido el Ministerio para alentar á la agricultura. Ha sido un batallar continuo en que resultan igualmente admirables el Ministerio de Fomento por su tenaz constancia, y los agricultores por su inercia y falta de iniciativa.

La agricultura nacional se transformaría ventajosamente con sólo el inteligente aprovechamiento de las aguas de los ríos de jurisdicción federal, pues la configuración del territorio y los caracteres especiales de nuestros cursos fluviales, hacen que México sea un país adecuado para las grandes obras hidráulicas, las que pueden ejecutarse con relativa facilidad y pequeño costo.

Las leyes respectivas para el uso de las aguas de esos ríos, llenan hasta hoy las necesidades; pero probablemente tendrán que sufrir algunas modificaciones de importancia, que se acentuarán mejor cuando su aplicación se generalice.

La Secretaría de Fomento, tratando de remover todos los elementos de vida, ha impartido también su atención á la industria en general, dictando las medidas que han estado á su alcance é iniciando diversas leyes. La ley de 30 de Mayo de 1893, relativa á industrias nuevas, atestigua el empeño del Ministerio, y esa ley daría en la práctica mejores resultados si se redujese el mínimo del capital que ella exige.

La nueva ley sobre patentes de invención, de 7 de Julio de 1890, muy superior á la primera que sobre la materia se expidió en 1832, ha favorecido considerablemente el movimiento del ramo, y la Secretaría ha pensado iniciar una nueva ley, informada en principios más progresistas.

También hay bastante movimiento en el registro de marcas de fábricas y de comercio, que estableció la ley de Noviembre de 1889, que hasta ahora satisface á las necesidades de la materia.

Bastan las anteriores menciones que acabo de hacer, para que no se califique de gratuita la apreciación de que el Ministerio de Fomento en desempeño de sus funciones propias ó especiales de una Secretaría de Estado, ha rendido culto á "*la propiedad y la libertad*," esos cimientos solidísimos del gran edificio del avance y civilización humana.

Todos sus actos han tendido á constituir con mayor estabilidad las propiedades, y á dar mayores libertades á la iniciativa individual, para que inteligentemente aplicada sea la poderosa fuerza que transforme la manera de ser de la República.

Cuando se examina en conjunto la ardua tarea de este Ministerio, prescindiendo de los errores inevitables y de los abusos no consentidos por la Secretaría, pero que en su nombre se hayan podido cometer, es cuando se experimenta la necesidad de prestarle homenaje, sin que para inclinarse á este ac-

to de justicia, se necesite ser amigo político ó dependiente administrativo.

Para terminar esta exposición, destinada á bosquejar la significación del Ministerio de Fomento, me ocuparé, aunque sea someramente, del tercer grupo de funciones que ha desempeñado, y que en mi clasificación anterior denominé "facultativas." Leroy Beaulie dice: "Los precedentes sociales, los antecedentes históricos, que varían según las naciones, pueden producir que el Estado se mezcle en otros varios asuntos (por ejemplo: instrucción pública, bellas artes, etc., etc.), que son independientes de sus atribuciones fundamentales," y el distinguidísimo pensador Stuart Mill, defendiendo análoga tesis, consagra las últimas páginas de su obra maestra de Economía Política, á demostrar la legitimidad con que el Estado puede invadir el terreno de atribuciones que en rigor corresponden á la iniciativa privada ó á la de Compañías poderosas, cuando faltan una y otras, ó cuando en un país hay poca costumbre entre los particulares para ese género de empresa; los caminos, los puertos, los canales, los trabajos de regadío, los hospitales, las escuelas, las imprentas, etc., y en general, todo lo que exige considerables capitales ó poderosos esfuerzos de asociación, son asuntos que juzga Stuart Mill, que deben emprender los Gobiernos para ser realmente útiles y para que no se aumente ó perpetúe la debilidad de los pueblos; pero recomendando siempre que la ayuda del Estado se conceda en una forma que estimule y alimente el esfuerzo individual que en cada caso se provoque.

La Secretaría de Fomento demuestra haberse penetrado bien de tan sanas doctrinas, pues sin poner cortapisas al desarrollo de la iniciativa privada, sino más bien favoreciéndolo, ha cargado sobre sus hombros numerosas atribuciones que han sido de benéficos resultados para México.

A este respecto, la Secretaría de Fomento se ha empeñado, ante todo, en ser un *Ministerio técnico*; los observatorios astronómicos y meteorológicos, las comisiones científicas de lí-