

# LA LEGISLACIÓN MINERA EN EL ESTADO DE MÉXICO 1824-1883: ENTRE LO DESEABLE, LA COYUNTURA Y LO POSIBLE

Por MARIO A. TÉLLEZ G.<sup>1</sup>

**RESUMEN:** Este trabajo tiene como objetivo analizar las condiciones en las que intentó desarrollarse la actividad minera en el Estado de México en el período de 1824 a 1883, y para ello se ofrece un panorama previo, en el último tramo de la Colonia, que permitirá entender cómo cambiaron esas condiciones entre un momento y otro.

**SUMARIO:** 1. ANTECEDENTES. LAS HERENCIAS DEL MUNDO COLONIAL Y LA MINERÍA MEXICANA DEL SIGLO XIX. 2. LA LUCHA POR LA INDEPENDENCIA Y LAS PRIMERAS DÉCADAS DE GOBIERNOS NACIONALES. 3. LA ACTIVIDAD MINERA EN EL ESTADO DE MÉXICO. 4. COMENTARIOS FINALES.

A mediados de los años setenta aparecieron destacadas investigaciones sobre la actividad minera en México y eso generó a la postre una importante y cuantiosa bibliografía sobre la materia. En 1996, publiqué *La legislación minera en el Estado de México 1824-1883*. A poco más de dos décadas de que viera la luz este texto podría decirse que una de sus aportaciones fue avanzar sobre la necesidad de reflexionar desde la historia del derecho en el ámbito local.<sup>2</sup> En ese entonces la historia minera del Estado de México era una vertiente sobre la que todavía se discutía poco y sobre la historia del derecho local, la cual apenas contaba con unos pocos cultivadores. Hoy, a nivel local parece que el interés ha decaído tanto en el estudio de la actividad minera como de la historia del derecho. Una circunstancia por completo distinta sucede a nivel nacional por cuanto a esta última, en donde se ha multiplicado el trabajo de varios y destacados historiadores y juristas.

Tal vez, la otra aportación más destacada y que no fue suficientemente explicada en el propio texto, fue evidenciar que a pesar de la existencia de minerales preciosos y de las necesidades económicas urgentes que había no se dieron las condiciones institucionales idóneas para lograr extraerlos. Las luchas intestinas entre las distintas facciones impidieron que los capitales invertidos en los primeros años independientes pudieran

1 Profesor investigador en UAM Cuajimalpa.

2 Véase Arenal, 1991, pp. 145-149.

ser rentables. Los gobiernos que se sucedieron en el tiempo, de distinta tendencia política, intentaron generar incentivos para la actividad pero todos fracasaron. La falta de trabajadores, que lejos de incorporarse a las actividades productivas se sumaron a la lucha armada, y la falta de recursos públicos impidieron que se prolongaran las políticas fiscales de apoyo o, peor aún, que los mismos gobiernos los revirtieran grabando distintas productos relacionados con la actividad o que requisaran metales para financiarse y la falta de funcionamiento del sistema de administración de justicia fueron algunos de los principales obstáculos.

*La legislación minera* aspiró, en un primer acercamiento, conocer cuál fue el régimen jurídico que aplicaron o intentaron aplicar los distintos gobiernos locales, corridos desde la primera república federal hasta 1883, cuando la entidad perdió definitivamente sus facultades para legislar sobre la actividad.

Bajo esta perspectiva es que la legislación local se constituyó en una buena posibilidad explicativa de lo que sucedía en la actividad minera local del siglo XIX.

## **1. ANTECEDENTES. LAS HERENCIAS DEL MUNDO COLONIAL Y LA MINERÍA MEXICANA DEL SIGLO XIX**

Desde los primeros años de la conquista empezaron a definirse las principales características de lo que ahora podría llamarse el complejo mundo minero mexicano, cuya producción de metales se redujo principalmente al oro y a la plata; actividad que tuvo como principales elementos distintivos los siguientes:<sup>3</sup>

Casi todo el metal que se producía era acuñado y exportado a España para luego transitar a los mercados europeos y asiáticos a cambio de una gran variedad de productos necesarios para el consumo interno, principalmente, de la metrópoli y, luego, de las colonias.

Respecto a los métodos de explotación, la actividad minera en la Nueva España fue incapaz de generar cambios tecnológicos importantes que permitieran optimizar el proceso productivo. Se conservó la convivencia en los reales mineros de dos clases de trabajadores, unos que alquilaban voluntariamente su fuerza de trabajo a cambio de una retribución y otros que eran obligados por la autoridad a prestar sus servicios con pagos regulados.<sup>4</sup>

En relación con la parte financiera, la actividad se caracterizó fundamentalmente por un permanente estado de inseguridad de los capitales de inversión; las “grandes bo-

3 Modesto Bargalló en su clásico trabajo *La memoria y la metalurgia en la América española durante la época colonial*. Citado en Randall, 1997, p.32-36

4 Según algunas estimaciones, los trabajadores forzados siempre resultaron insuficientes para sostener por sí mismos la actividad minera, aunque sí contribuyeron para paliar los grandes vaivenes productivos. Véase Velasco, 1986, pp.281-282; 1987, pp.109-111.

nanzas y borrascas”, como las llamó Ann Staples,<sup>5</sup> eran una constante. Y en la última parte del siglo XVIII se agregó la inestabilidad social y política; elemento que acompañó a la actividad por lo menos tres cuartas partes de la siguiente centuria. En todo el periodo colonial también quedó establecido, de acuerdo con el regalismo dominante, que las minas permanecerían incorporadas al real patrimonio y el rey estaba facultado para recobrarlas y adjudicarlas de nuevo;<sup>6</sup> elemento que, guardando las proporciones, fue incorporado como un elemento constitutivo del Estado Mexicano.

La política minera de los Borbones se centró en poner en práctica cambios que determinaron el *boom* productivo de finales del siglo XVIII y principios del siguiente, pero no mediante el mejoramiento de los procesos de explotación y beneficio sino de un decidido apoyo de la corona para otorgar canonjías y privilegios a los empresarios; prerrogativas que al final fueron en buena medida las que permitieron su desarrollo. Sobre este particular, cabe mencionar el monopolio que ejerció el rey en el suministro de mercurio y que fue un elemento fundamental para todo el período colonial. Hacia la segunda mitad del siglo XVIII, como parte de esas canonjías redujo su precio en poco más de 50% y liberó su comercialización, hecho que indudablemente influyó en el auge productivo de esos años.

Las famosas reformas borbónicas, dentro de las cuales se explican todas las acciones para incentivar al sector minero, se constituyeron en un ambicioso plan de la corona para recuperar el poder político que la metrópoli había perdido en sus dominios y también, por supuesto, destinado a la obtención de mayores beneficios económicos; significaron, dice Brading, una reconquista.<sup>7</sup>

Además, como parte del apoyo de la Corona, se publicaron las importantes *Ordenanzas de Minería de 1783* que fundamentaron la creación del Tribunal, del Banco y del Colegio de Minería.

Este importante cuerpo legislativo constituyó un hito en la historia jurídica de la actividad en la medida en la que recogieron, reformaron y sintetizaron la confusa legislación expedida a lo largo del periodo colonial en un solo cuerpo legal.<sup>8</sup> Su importancia fue tal que después de la Independencia y, por lo menos en términos generales hasta 1884, siguieron siendo el marco institucional de referencia de la actividad minera del país. Más aun, desde nuestro punto de vista, constituye jurídicamente la primera gran aportación del pensamiento español a la codificación racionalista de la época; aun cuando Ma. Del Refugio González, estudiosa tanto de la codificación mexicana como de las propias ordenanzas no se haya pronunciado sobre este particular.

5 *Ídem*, 1994

6 Becerra González, 1967, p.17. González, 1980, p. 792; *ídem*, 1984(a), p.61.

7 Brading, 1985, p. 53.

8 Para una extensa explicación del contexto en el que se expidieron las ordenanzas, véase Moreno, 1984.

Las Ordenanzas de Minería, al sentar las bases para la constitución del Tribunal General de Minería, reconocieron a los empresarios mineros la posibilidad de constituirse en una entidad corporativa perfectamente estructurada con su propia jurisdicción para “conocer, proceder, juzgar y sentenciar”. Esta novedosa situación trajo como consecuencia la agilización de los procesos judiciales en el ramo que con anterioridad causaban serios retrasos a la producción; lo asuntos tenían que ser solucionados de manera verbal mientras no rebasaran una cuantía de 200 pesos.<sup>9</sup> Las Ordenanzas también señalaron las autoridades con las que debía contar el Tribunal, los derechos y obligaciones a los que estaban comprometidos los integrantes del cuerpo, los procedimientos para regular el denuncia, apropiación, delimitación y explotación de las minas y de las haciendas de beneficio. El Tribunal de Minería fue probablemente la institución, de las tres que se erigieron, la que más impacto dejó en la actividad de esos años. Su mayor aporte fue proporcionar confianza y certidumbre a los inversionistas. Respecto a la jurisdicción contenciosa, quizá el mayor acierto de las Ordenanzas, fue hacer expedita la administración de justicia al facultar a las diputaciones para que resolvieran en sus respectivos distritos los asuntos jurisdiccionales en primera instancia.<sup>10</sup> La apelación y la segunda suplicación se hacían frente a la Audiencia y al Consejo de Indias respectivamente pero suponían un incremento sustancial de los montos en disputa y para conflictos mayores.<sup>11</sup>

Así, es en estas condiciones institucionales que la actividad minera llegó a finales de la época colonial.

## 2. LA LUCHA POR LA INDEPENDENCIA Y LAS PRIMERAS DÉCADAS DE GOBIERNOS NACIONALES

En términos generales, la lucha armada de 1810 provocó severos daños a la producción de metales por la desarticulación del complejo sistema comercial y financiero en el que se sustentaba. La suspensión de labores en muchos de los centros mineros más importantes, producto de la guerra civil, provocó que se dejara de desaguar las minas y muchas de ellas se inundaron o se destruyeron. Las haciendas de beneficio sufrieron la misma suerte. La mano de obra desocupada pasó a engrosar en muchos casos las filas rebeldes, del ejército realista o se convirtieron en asaltantes y malhechores comunes. El deterioro y la inseguridad de los caminos comerciales impidieron el suficiente y oportuno suministro de los insumos que se consumían de manera cotidiana en los reales mineros, así como el envío de los metales que se producían para su acuñación en la Casa de Moneda. En especial el azogue y la pólvora resintieron estos cambios. Los comerciantes, por su parte, aprovecharon esta caótica solución para especular e incrementar el precio de sus productos. Diversos inversionistas retiraron sus capitales

9 Véase, Téllez, tomo IV, *Compilación de Decretos*, 2006 en donde se reproducen dichas ordenanzas.

10 Título III de las ordenanzas de minería de 1783, tomo IV, *Compilación de Decretos*, 2006.

11 *Ídem*.

de la actividad y otros más se dedicaron en muchos casos a beneficiar los minerales de baja ley acumulados y olvidados afuera de las minas y haciendas durante los tiempos de esplendor.

En términos absolutos la producción de metales disminuyó sustancialmente en comparación a las décadas precedentes. Entre 1809 y 1815 la acuñación de moneda pasó de 26 millones a 8,500 millones de pesos;<sup>12</sup> una caída de casi el 70% de la producción. Y, por el otro lado, la necesidad de dinero para financiar los gastos bélicos obligaban a la imposición de préstamos e impuestos de guerra como el llamado impuesto del “convoy” (0.5 % de los metales que transportarán) y otros más determinados de manera arbitraria por las partes del conflicto.<sup>13</sup> Todo lo cual trajo como consecuencia el repunte del contrabando de metales.

Iniciado el primer gobierno republicano y desarticulado en buena medida el sistema que décadas atrás le había permitido llegar a niveles de gran producción, la actividad minera tuvo que sortear toda clase de obstáculos, aun cuando los distintos gobiernos intentaron conservarle algunos privilegios del pasado.<sup>14</sup> El gobierno nacional reconoció los apoyos que en el régimen anterior le habían posibilitado momentos de auge económico e intentó proporcionarle otros como reducir a un 3% el cobro de impuestos sobre el valor total de los metales y a dos reales los costos de acuñación. Más tarde, en la medida en que no había un número destacado de empresarios y capital dispuesto para ser invertido, el gobierno decretó una ley que autorizó ingresar al país capitales extranjeros para que fueran empleados en la actividad.<sup>15</sup>

Por otra parte, con la promulgación de la Constitución de 1824 los grupos de corte liberal ganaron la primera batalla política, no reconocieron los fueros y jurisdicciones corporativas; en la misma línea que la propia Constitución de Cádiz de 1812 ya lo había trazado. Esta decisión significó para los empresarios mineros la supresión de todas las facultades del Tribunal de Minería para administrar la justicia en el ramo, la cual pasó a ser potestad de los tribunales de fuero común. Estas modificaciones, sumadas a la inestabilidad política que afectó la actividad de los tribunales, propició que la solución de los litigios se volvería excesivamente lenta y, en muchos casos, inoperante.<sup>16</sup>

12 Véase apéndice 8 en Pérez Herrero, 1998, pp.317-320.

13 Marichal, 1994, p.106.

14 Coatsworth, 1990, p.150.

15 Sobre los resultados de la inversión inglesa Henry G. Ward, primer encargado de negocios del gobierno británico en México, expresó en 1825 “no se tomaron en cuenta los efectos morales y físicos de catorce años de guerra civil, la dispersión de la porción más valiosa de los trabajadores mineros, el deterioro de los bienes raíces, la dispersión del ganado, y la dificultad de reorganizar una rama de la industria como la minería, tan extensa en sus bifurcaciones y a la vez tan dependiente de otras ramas sin conexión inmediata con las minas en sí, y, en consecuencia, fuera del control de sus directores”, Ward, 1981, p.357.

16 González, 1984, pp.251-252.

Las Ordenanzas de Minería de 1783 fueron integradas, como dice Refugio González, en estricta legalidad al cuerpo de leyes de la nueva República, en una especie de “recepción” del derecho colonial. No fueron derogadas de manera expresa sino hasta la penúltima década del siglo XIX con la promulgación del primer Código de Minas de 1884 y pasaron a ser parte del marco jurídico de referencia de innumerables disposiciones del ramo que se fueron creando con los años. No obstante, muchos de esos ordenamientos, contrarios a su intención, complicaron el marco legislativo de la actividad.

Hacia mediados de siglo los llamados centralistas o conservadores, sin resultados de largo alcance, en más de una ocasión intentaron restituir a los empresarios mineros sus facultades jurisdiccionales bajo el mismo esquema planteado en la Colonia.

Al doblar la segunda mitad del siglo XIX, y a lo largo de casi dos décadas más, las políticas mineras continuaron siendo efímeras, no pocas veces ambiguas y en más de una ocasión solo pudieron beneficiar de forma coyuntural a la actividad. Pero a pesar de ello, los empresarios, según su importancia y sus influencias, habían aprendido a negociar con los poderes políticos regionales ciertas prebendas de orden legal y extralegal que les permitieron continuar con su labor. Así, en la mayor parte del siglo concurren las contradicciones y continuidades del final del régimen colonial que de distintas formas se prolongó en el tiempo y el comienzo del federal que tardó mucho tiempo en imponerse en contra del centralismo.

### 3. LA ACTIVIDAD MINERA EN EL ESTADO DE MÉXICO

La entidad se formó al término de la lucha por la independencia en los límites que englobaron durante la Colonia la Intendencia de México y que abarcaba buena parte del centro del país.<sup>17</sup> Esta compleja situación geográfica y social al momento de su formación le auguraba disponer de valiosos recursos humanos y naturales. Por cuanto a los recursos minerales existían antecedentes históricos promisorios en distintas regiones. Sin embargo, la desarticulación institucional provocada por la guerra y el cambio de régimen provocó que los grupos de poder regionales recién formados se fortalecieran y vinieran a cooptar los vacíos dejados por las autoridades generales y por los grupos tradicionales.<sup>18</sup> Fenómeno que había comenzado cuando la Constitución de Cádiz permitió que las ciudades y poblaciones con más de mil habitantes que se constituyeran en ayuntamientos.<sup>19</sup> Esta circunstancia prolongada en el tiempo y sumados los resque-  
mores que tenían otras entidades, le significaría a la entidad ir perdiendo significativos

17 Rosenzweig, *et al.*, 1997, pp.194-195. Gerald McGowan señala con más precisión que la extensión del estado era de 107, 619 km<sup>2</sup> y contaba con una población de 930 000 habitantes, *ídem*, 1991, p.11.

18 San Juan Victoria, *et al.*, 1984, pp.66-68.

19 Jaime Rodríguez dice textualmente: “De un modo que todavía no comprendemos, el poder político paso del centro a las localidades”, Rodríguez, 1991, p.510.

espacios de territorio, como sucedió con Hidalgo primero, a donde se ubicaban importantes zonas mineras, y más tarde Guerrero.

En esos primeros años independientes se registró la llegada de capitalistas británicos aglutinados en las empresas Real del Monte Company, Tlapujahua Company, Anglo Mexicana Company en regiones como Zimapan, Real del Monte, Mineral del Oro y El Cardonal. Así, era de esperarse para los analistas de la época que en la medida en que se lograra establecer por completo la calma en el país, surtieran efecto las leyes que se habían promulgado sobre la reducción de impuestos. Pero esa pretendida tranquilidad no sucedió y solo unas pocas empresas generaron las ganancias esperadas.<sup>20</sup>

Habría que esperar a que transcurriera más allá de la mitad del siglo XIX y que terminaran los años de mayor inestabilidad nacional para que comenzaran a externarse en los registros oficiales las primeras señales de un leve optimismo sobre la recuperación de la actividad.

Es posible señalar que en las primeras décadas del siglo XIX los gobiernos del Estado no tuvieron suficiente claridad de la situación en la que se encontraba la actividad. Podría decirse que en el Estado se pasó del optimismo y de la reconstrucción de la planta productiva a la incertidumbre y a una lenta recuperación de los niveles de producción hacia el final del periodo. Por supuesto que esa tardía recuperación supuso ciertos períodos de retroceso y otros apenas de sobrevivencia.

### 3.1. La política fiscal

En el caso de la actividad minera nacional y su régimen fiscal, uno de los ordenamientos más importantes que se expidieron en la segunda década del siglo XIX, fue el decreto promulgado por las Cortes de Cádiz del 8 de junio de 1821 y reconocido en noviembre siguiente por el gobierno mexicano. Esta última disposición marcaría la pauta en gran parte de la centuria sobre diversos impuestos cobrados a los metales; y pretendió resolver de manera integral la mayoría de los problemas a los que se enfrentaba la actividad. En esencia, estableció el cobro de 3% a la cantidad de oro y plata que se produjera, 2 reales por marco acuñado, derecho de apartado, feble, real de minería, derecho de circulación y de exportación. El primero de esos gravámenes fue el que se conservó por más tiempo, el resto, variaron sus montos y características a lo largo del siglo.<sup>21</sup>

El régimen tributario aplicado a la minería en el Estado de México tomó la misma dirección pero mantuvo una constante fricción con la federación por la titularidad de

20 Para conocer un caso excepcional de una negociación minera en el Estado de México del siglo XIX, véase los artículos de Brígida Von Mentz y Beatriz Sharer donde estudia el caso de la familia Stein en la región de Sultepec, Mentz, *et al.*, 1982.

21 Velasco, *et al.*, 1988, p.150; González, 1980, p.807.

esos cobros; la característica común para los gobiernos de todas tendencias en ese largo período fue la astringencia económica. Aunque es cierto que la controversia sobre los impuestos derivados de la actividad fue generalizada, las necesidades presupuestales de los distintos gobiernos generó siempre muchas expectativas sobre esta actividad.

Al final del primer periodo federal se observa que el Congreso Nacional nunca decidió de forma definitiva la controversia en torno a qué instancia gubernamental debería cobrar los impuestos a la producción y a la circulación, y esa falta de certidumbre se prolongó por varias décadas. Por la información que aparece en las memorias estatales se sabe que ambas instancias se repartieron el caudal generado de la producción mientras que el de la circulación fue ejercido plenamente por el Estado a través de las tesorerías de rescate.<sup>22</sup> En períodos posteriores en la entidad, a fin de estimular la actividad, los gobiernos intentaron reducir los gravámenes; aunque con escasos resultados. La situación cambiaría hasta 1884 con la expedición del código federal minero; período en el que la federación recuperó la rectoría de la economía nacional y, por consecuencia, de la actividad minera.

Por su parte, la transportación de mercancías en el interior del país conservó muchos de los elementos que la caracterizaron en la época colonial. La introducción de los ferrocarriles, que sería hasta la década de los setenta, logró una enorme articulación y ampliación del mercado interno a lo largo y ancho del territorio. Pero mientras eso no sucedió, el traslado de los productos tuvo como principal medio de movilidad al sistema de recuas de mulas.<sup>23</sup> El entorno fiscal de la circulación fue muy difícil ya que estuvo determinado por disposiciones de carácter nacional y estatal, por frecuentes cambios en el monto de las tarifas que tenían que cubrir, por las complejas formas de recaudación y por las diversas prácticas de corrupción como evasión, exportación e importación fraudulentas.<sup>24</sup>

El sistema arancelario que imperó en la mayoría del siglo fue recaudador y se manifestó por medio de la imposición de gravámenes a una gran cantidad de productos; derechos que en ciertos casos se constituyeron como los únicos ingresos seguros con los que presupuestos federales y locales podían contar para satisfacer sus necesidades de gobierno. En este sentido y por las características propias del proceso productivo de metales la cantidad de productos nacionales y extranjeros que se consumían en los reales mineros era cuantiosa.<sup>25</sup>

22 Marichal, *et al.*, 1994(a), pp.27 y ss.

23 Par mediados del siglo, por ejemplo, no existía todavía una vía entre Temascaltepec y Toluca. Seguramente la transportación de mercancías y productos se tenía que realizar por veredas y estrechos caminos, “muy peligrosos por los peñascos, desfiladeros y ríos que los embarazaban y atraviesan”; Staples, 1994, p.171-172. Incluso la primera todavía en la primera década XX, los caminos de herradura no existían en Zacualpan y Sultepec; y entre Temascaltepec y Real de Arriba solo los había peatonales.

24 Herrera, 1984, pp.193-194.

25 Brígida Von Mentz señala que uno de los principales gastos que tenían que realizarse en la actividad minera era precisamente en insumos; Mentz, *et al.*, 1982, p.187.

Para el Estado de México 1827 fue un año importante en esta materia. En poco menos de seis meses el gobierno de la entidad expidió dos decretos que de forma directa o indirecta beneficiaron a los productos que eran consumidos en la actividad. Lamentablemente no resultaron suficientes ni duraderos y, por ello, productores y beneficiadores de minerales acudieron de forma individualizada al gobierno estatal. Se ha señalado que en gran parte del siglo XIX este tipo de acciones fue constante.<sup>26</sup>

Al mismo tiempo el gobierno local intentó aplicar otras medidas de fomento, prueba de ello es que se eximió en 1829 del derecho de alcabala a la venta de minas “pertenecientes al estado”, al establecimiento de minas de azogue, etc. También decidió poner en práctica una política de apoyo a la actividad minera por medio de la compra directa de metal a los productores y la acuñación de moneda.<sup>27</sup> La retracción del capital y la disminución de quienes se dedicaban al negocio del crédito minero animó al gobierno local a intentar algunas acciones concretas. Así, decidió crear una Casa de Moneda local y las tesorerías de rescate. Esta decisión también estuvo influida por la adjudicación del gobierno federal de la Casa de Moneda que existía en la ciudad de México y que formó parte de un serio conflicto entre el Estado y el gobierno nacional por la apropiación de la capital del país y de todo lo que allí estuviera por parte de este último. Las tesorerías de rescate comprarían con recursos públicos los metales directamente a los productores; fueron pensadas como una especie de banco refaccionario. Se pensó con ello favorecer principalmente a los medianos y pequeños empresarios, de tal suerte que no tuvieran que esperar mucho tiempo para reinvertir en sus negociaciones mientras enviaban sus metales hasta la Casa de Moneda y esperaban a que se los reintegraran acuñados. Además, las tesorerías de rescate, tenían la importante encomienda de recaudar los impuestos mineros.

El ciclo financiero que se esperaba alcanzar con la buena marcha de esas instituciones se convertiría en una fuente de financiamiento para los empresarios, para el presupuesto público y, en general, para toda la economía del estado. Este ciclo financiero debía cubrir a grandes rasgos dos pasos. Por un lado, el intercambio “casi inmediato” de metal por numerario en las tesorerías, y por otro, el traslado de metal a la Casa de Moneda estatal para su acuñación y regreso de nuevo a las tesorerías para reiniciar el ciclo. Y al paso del tiempo se iría liberando capital a distintas actividades hasta permear al total de la economía local. Al tiempo de corregirse poco a poco también la carencia crónica de circulante de la que tanto se había padecido siempre.<sup>28</sup>

26 Es importante destacar que en este lapso temporal analizado se registraron muy pocas peticiones de exención. De este fenómeno se podría inferir dos posibilidades: que el régimen hacendario no fuera tan opresivo como para generar numerosas protestas o que las instituciones recaudadoras no tuvieran la suficiente autoridad para hacerlo efectivo y los particulares podían evadirlo con facilidad.

27 Potash, 1986, pp.31-56; Hale, 1987, pp.255-297.

28 Macune, 1878. Así mismo, véase Marichal, 1994, pp.101-127 para una explicación global de las contradicciones entre el Estado y la federación por la potestad para cobrar los impuestos recaudados en la ciudad de México así como de la fiscalidad en la entidad.

Al inicio se tomó la determinación de concesionar la Casa de Moneda a un particular pero las propuestas para obtenerla, contrario a las pretensiones del gobierno, no llegaron. Sin embargo, cancelar el proyecto le habría significado credibilidad, por un lado, y en su proyección al futuro, un alto costo económico. Al final, el gobierno se tuvo que decantar por la creación de la Casa de Moneda con recursos públicos, y ubicarla en la llamada finca “La Cadena”, propiedad del entonces gobernador Lorenzo de Zabala, para ser inaugurada en febrero de 1828.

Frente a esos malos y sospechosos augurios los resultados no se hicieron esperar. La apertura, lejos de solucionar nada, provocó problemas al interior del estado y también fuera de él. Las primeras acciones de las autoridades locales se encaminaron a negociar con el gobierno nacional que se le proporcionaran los útiles, herramientas y maquinas necesarias. Esta habilitación nunca llegó a completarse y meses después, antes de su clausura, todavía seguía sin concluirse el acondicionamiento del inmueble. Para 1829 la situación de la negociación no iba mejor y, por ello, el gobierno tomó la decisión de cerrarla definitivamente en mayo de 1830.

El éxito de la Casa de Moneda siempre estuvo asociado en buena medida a la obtención de resultados en las tesorerías de rescate. Fueron establecidas por el mismo decreto que en 1825 creó la Casa de Moneda en Pachuca, Zimapán, Taxco y Temascaltepec. Pero el gobierno del Estado, en vez de cumplir con su obligación de recibir el metal, cobrar los impuestos que por ley le pertenecían, amonedar y devolver el metálico respectivo, dispuso del caudal para sufragar alguna de las carencias de su presupuesto. Más allá del costo económico, la consecuencia más grave fue la falta de credibilidad -todo lo contrario a lo que se quería cuando se decidió su establecimiento- y se tradujo casi de inmediato en la disminución de las introducciones de metales a las tesorerías, las cuales también fueron cerradas en 1830.

Después de esos primeros años de entusiasmo y apoyo de los gobiernos estatales, en lo sucesivo, la política fiscal se limitó, como ya se dijo, a gravar la extracción de metales y de forma errática a subir y bajar otros impuestos así como de los insumos que demandaba la actividad dependiendo de lo acuciante que fueran las necesidades presupuestales.

### **3.2. La administración de justicia**

La Constitución federal de 1824 reconoció tanto para la formación del gobierno general como para la particular de los estados a la división tripartita de poderes. Respecto al poder judicial y al sistema de administración de justicia se hicieron modificaciones muy importantes. Una de las más destacadas era la que se refería a la desaparición de todos los fueros especiales, a excepción del eclesiástico y militar, que hasta esa fecha existieran. Por ello, debería entenderse que el Tribunal de Minería, institución novohispana encargada de dirimir las divergencias en la materia, debía cesar todas sus atribuciones y serían los juzgados ordinarios quienes se encargarían a partir de ese

momento de ventilar las diferencias surgidas al interior del gremio. De esa manera fue como los empresarios del ramo perdieron una de las facultades heredadas de las reformas borbónicas que más beneficios había reportado.

El gobierno federal expidió en mayo de 1826, una ley reglamentaria que derogó en forma expresa todas sus facultades jurisdiccionales, gubernativas, económicas y directivas de ese Tribunal y en su lugar creó el denominado “Establecimiento de Minería”, entidad que durante los años que estuvo en operación se dedicó más bien a actividades administrativas del Fondo Dotal y del Colegio de Minería. Como consecuencia de esa reforma, a las diputaciones de minería que pertenecían a la estructura orgánica del Tribunal y se habían convertido en símbolos de poder regional del gremio también les fueron derogadas todas sus prerrogativas en el ámbito jurisdiccional. Así fue como estas instituciones quedaron condenadas a cumplir solo funciones administrativas.<sup>29</sup>

Por su parte, el Estado de México en su Constitución de 1827 actuó en términos generales en la misma línea -no podía ser distinto- y se ajustó a lo establecido a nivel federal.<sup>30</sup> Este año se publicó un decreto que tenía por objeto “arreglar provisionalmente el ramo de la minería”. En esa ley se determinó que lo económico y gubernativo del ramo quedaría a cargo del gobernador y que las diputaciones de minería localizadas en el territorio estatal serían las encargadas de desempeñar, con entera sujeción al gobierno, las facultades económicas de antaño.

En cuanto a la cuestión contenciosa, el decreto de 1826 determinó que la primera, segunda y tercera instancias en los asuntos de minas serían del conocimiento de los jueces de letras -oyendo dictamen de la diputación respectiva-, de los jueces de apelación (jueces de distrito) y del tribunal de tercera instancia (Tribunal Superior de Justicia) respectivamente -ambos oyendo el dictamen de las personas que nombraran las partes-.<sup>31</sup> Lo que no podía prevenir este decreto es que la forma de organización de los juzgados locales allí señalada era en esos momentos un proyecto que no terminó como se preveía y, en consecuencia, la administración de justicia en lo general y la particular del ámbito minero tampoco. La incertidumbre y la improvisación fueron también la pauta en materia jurisdiccional.

Desde antes de la supresión del Tribunal de Minería, en 1825, ya se discutía en el Estado de México el vacío jurídico e institucional que su desaparición provocaría. El Congreso de la entidad debatió sobre los alcances de las facultades que debían tener las diputaciones territoriales de minas al integrarse al régimen federal y, por el otro, quería precisar el funcionamiento de los juzgados ordinarios para administrar justicia en la materia. Al término del debate, la opinión que prevaleció fue la de reducir al máximo la posibilidad de que volvieran a tener el poder e influjo que

29 González, 1980, pp.807-808.

30 Constitución Política del Estado de México de 1827.

31 Téllez, 2006; Randall, 1977, pp.199-200.

una vez alcanzaron. Sólo se les reconoció el ejercicio de las facultades económicas pero como ya se dijo, “con entera sujeción” al gobierno. Este mismo año se decretó que dichas facultades consistían en que las diputaciones recibirían los denuncios y adjudicarían las posiciones de minas o haciendas solo en calidad de instancias intermedias de la administración; como oficinas de enlace entre los empresarios y el gobierno al que estaban “sujetas”. En cuanto a la jurisdicción contenciosa quedaron solo como órganos consultores en la primera instancia, subordinadas a la autoridad del fuero ordinario, y sin injerencia en la primera y segunda instancias. El hecho de que fueran jueces legos los encargados de administrar justicia y que no tuvieran la obligación jurídica, por lo menos hasta 1841 de fundamentar sus sentencias, sumado a la inestabilidad política que imperaba en esos años, trajo como consecuencia que los juicios se prolongaran indefinidamente y que la corrupción favoreciera –como casi siempre– a los más adinerados e influyentes.<sup>32</sup>

A pesar de estas reformas, la permanencia de las diputaciones siguió considerándose importante por décadas. Sin embargo, no es difícil suponer que por las dificultades que atravesó la actividad, dichas diputaciones tuvieran problemas para funcionar. De otra forma, no se entiende que en 1831 el Congreso emitiera un decreto en donde el gobernador, con base en sus derechos para ejercer “lo gubernativo y económico del ramo”, mandara establecer las diputaciones territoriales de minas en todos los reales que reunieran los elementos necesarios de acuerdo a lo estipulado por las Ordenanzas y dentro de los límites marcados precisamente por la ley de 1826. En los años siguientes, en condiciones que hasta ahora se desconocen, continuaron su existencia hasta 1875 que finalmente se optó en la entidad desaparecerlas definitivamente. Se determinó que fueran los jueces de primera instancia quienes resolverían, además de los asuntos jurisdiccionales, lo referente a los denuncios, adjudicaciones y posesiones de minas. Los juicios serían resueltos por la vía sumaria donde solo cabría la posibilidad de una apelación como segunda y última instancia ante el Tribunal Superior de Justicia y en la que por ningún motivo podía demorarse la solución definitiva del caso; y con la finalidad de paliar el desconocimiento de los jueces ordinarios en la materia, antes de emitir su fallo, debían oír informes de peritos especializados.

Podría decirse que la intensión de todas las reformas fue alcanzar la rápida y efectiva acción de la justicia, pero sobretodo, se pretendió terminar de una vez por todas con la influencia corporativa y del Antiguo de Régimen que habían detentado las diputaciones a lo largo de su existencia y, por ende, con la de los grupos de empresarios regionales que de manera tradicional las habían presidido. La realidad es que los órganos de la administración de justicia también tuvieron serios problemas para instalarse y funcionar como se esperaba, con las consecuencias que ello representó para la actividad y para el resto de la sociedad.

---

32 Velasco, *et al*, 1988, p.347.

Finalmente, para 1884, con la promulgación del Código de Minas, el gobierno federal retomó el control de la actividad y muy pronto se darían las condiciones que permitirían un nuevo auge de la actividad a nivel nacional.

#### 4. COMENTARIOS FINALES

Es incuestionable que en la segunda mitad del siglo XVIII la Corona española, a través de las reformas borbónicas, creó las condiciones necesarias para permitir el resurgimiento de la actividad minera, de la plata y el oro principalmente. Las Ordenanzas de Minería de 1783 representaron en buena medida el logro más acabado de esas reformas en la materia, allí quedaron reflejadas entre otras cosas la política económica (fisco y comercio), las instituciones jurídicas creadas (Colegio de Minería, diputaciones mineras y el Tribunal de Minería principalmente) y la política laboral que impulsaron el resurgimiento de la actividad.

El movimiento revolucionario de 1810 y las guerras intestinas posteriores significaron no sólo profundos daños para la actividad sino que las políticas de apoyo establecidas a finales del siglo XVIII pudieran prolongarse en el tiempo. Así, después de revisar lo que llamamos la “política fiscal” y la “administración de justicia” para el Estado de México podemos entender que las afectaciones más sobresalientes que sufrió la actividad fueron: 1ª. La destrucción de minas y haciendas productoras de metales; 2ª. El desplazamiento de la fuerza de trabajo hacia los grupos en lucha o a la delincuencia; 3ª. Un permanente estado de inseguridad; 4ª. La dislocación de los circuitos de abastecimiento y de tránsito de los metales o monedas; 5ª. Un alza de precios en los insumos; 6ª. El retiro de los inversionistas; 7ª. La quiebra del monopolio que los empresarios habían logrado sobre la actividad en su conjunto; 8ª. Una política fiscal errática; y, 9ª. La quiebra del control de la actividad minera ejercido por los propios empresarios mineros principalmente a través de las diputaciones de minería y del propio Tribunal del ramo, en donde la supresión de las jurisdicciones especiales y la imposibilidad de poner en funcionamiento a los tribunales ordinarios que sustituyeran a los tribunales extraordinarios para resolver las controversias en la materia terminaron por paralizar la actividad.

Sin embargo, con el antecedente de que la producción de metales se había incrementado exitosamente en las décadas previas, la actividad tenía que ser considerada como prioritaria en las expectativas de desarrollo nacional y local.

En estas condiciones no es difícil entender que la legislación minera en el estado de México, en la mayor parte del período, aun cuando intentó en distintos momentos impulsarla, tuviera una orientación fundamentalmente recaudatoria. De igual forma, en coincidencia con ella, la política económica no fue pensada como un proyecto para aplicarse a mediano y largo plazo si no apenas como soluciones parciales y fraguadas en la mayoría de los casos, en la inmediatez o en la improvisación. Las circunstancias de la época impidieron por completo que la acción legislativa se gestara a partir de

otras condicionantes. Por ello es que la actividad minera en el Estado de México para el período de estudio se debatió entre lo deseable, la coyuntura y lo posible.

## FUENTES DE CONSULTA

Del Arenal, Jaime. “Derecho de juristas: un tema ignorado por la historiografía jurídica mexicana”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 15, núm. 15.

Becerra González, María. *Derecho minero de México*, México, Limusa-Wiley, 1963.

Brading, David. *Mineros y comerciantes en el México borbónico*, México, FCE, 1985.

Coatsworth, John. *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*, México, Alianza Editorial, 1990.

González, Ma. Del Refugio. “Panorama de la legislación minera en la Historia de México”, *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm.12, 1980.

— *Introducción al derecho mexicano*, México, UNAM, 1981.

— “Legislación minera de los siglos XVI y XVII”, *Minería Mexicana*, México, Comisión de Fomento Minero, 1984(a)

— “La reforma de 1793 a las Ordenanzas de la Nueva España”, *Minería Mexicana*, México, Comisión de Fomento Minero, 1984(b)

Hale, Charles. *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, México, Siglo XXI Editores, 1987.

Herrera, Inés. “La circulación: transporte y comercio”, Ciro Cardoso (coordinador), México en el siglo XIX (1821-1910). *Historia económica y de la estructura social*, México, Nueva Imagen, 1984.

Macune, Charles Jr. *El Estado de México y la federación mexicana*, México, FCE, 1978.

Marichal, Carlos. “La hacienda pública del Estado de México desde la independencia hasta la república restaurada”, Carlos Marchal *et al*, *El primer siglo de la hacienda pública del Estado de México 1824-1923. Historia de la hacienda pública del Estado de México*, tomo I, México, El Colegio Mexiquense, 1994.

McWogan, Gerald. *El Distrito Federal de dos leguas*, Toluca, El Colegio Mexiquense, 1991.

Mentz, Brígida von *et al*. *Los pioneros del imperialismo alemán en México*, México, Ed. de la Casa Chata, 1982.

Moreno de los Arcos, Roberto. “Las instituciones mineras del siglo XVIII”, *Minería Mexicana*, México, Comisión de Fomento Minero, 1984.

Pérez Herrero, Pedro. *Plata y libranzas. La articulación comercial del México borbónico*, México, El Colegio de México, 1988.

- Potash, Robert. *El Banco de Avío de México. El fenómeno de la industria 1821-1846*, México FCE, 1986.
- Randall, Robert. *Real del Monte: una empresa minera británica en México*, México, FCE, 1977.
- Rodríguez, Jaime. “La Constitución de 1824 y la formación del Estado mexicano”, *Historia Mexicana*, XL, núm.3, 1991.
- Rosenzweig, Fernando. “La formación y el desarrollo del Estado de México”, *idem, et al, Breve historia del Estado de México*, México, El Colegio Mexiquense, 1987.
- San Juan Victoria, Carlos y Salvador Velázquez R. “La formación del Estado y las políticas económicas (1821-1880)”, Ciro Cardoso (coordinador), *México en el siglo XIX (1821-1910). Historia económica y de la estructura social*, México, Nueva Imagen, 1984.
- Staples, Anne. *Bonanzas y borrascas mineras en el Estado de México, 1826-1876*, México, El Colegio Mexiquense, 1994.
- Téllez G., Mario A. *La legislación minera en el Estado de México 1824-1883*, México, El Colegio Mexiquense, 1996.
- Compilación de Decretos del Estado de México 1824-2005*, DVD, México, ITESM-UAM-LV Legislatura, 2006.
- Velasco, Cuauhtémoc. “Los trabajadores mineros de Nueva España, 1750-1810”, *La clase obrera en la historia de México. De la Colonia al Imperio*, tomo I, México, Siglo XXI-UNAM, 1986.
- “Política borbónica y minería en Nueva España 1766-1810”, *Historias*, núm.18, México, 1987.
- Velasco, Cuauhtémoc *et al. Estado y Minería en México (1767-1910)*, México, FCE, 1988
- Ward, Henry G. *México en 1827*, México, FCE, 1981.

