

CAP. I.—De las cosas.....	5
Del los bienes públicos.....	6
Del mar y sus riberas.....	7
De los aguas.....	9
CAP. II.—De los caminos.....	18
CAP. III.—De las obras públicas.....	24

EDICIÓN FACSIMILAR

ENSAYO

SOBRE EL

DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO

POR

JOSE MARIA DEL CASTILLO VELASCO

PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO
EN LA ESCUELA ESPECIAL
DE JURISPRUDENCIA DE MÉXICO, &c., &c., &c.

TOMO II

MEXICO—1875.

IMPRESO POR CASTILLO VELASCO É HIJOS.—CALLE DE LA
MARISCALA NUM. 4.

CAPITULO I.

DE LAS COSAS.

Antes se ha dicho que el derecho administrativo tiene por objeto las personas, las cosas y las acciones ó procedimientos, siendo esta sin duda alguna la causa por la cual las disposiciones administrativas han estado siempre ó mezcladas ó confundidas con las disposiciones del derecho civil.

cosa es todo lo que existe fuera de las personas, y expresa una idea mas lata que *riqueza* en el sentido económico y *propiedad* en la acepcion *legal*.

Toda propiedad ó riqueza es una cosa; pero no toda cosa constituye riqueza ó propiedad.

Tal es la definicion recibida por los jurisconsultos; pero no entrarán en nuestros estudios aquellas cosas que nunca fueron apropiadas, ni se consideran útiles para satisfacer necesidad alguna, como objetos totalmente extraños á la administracion.

Siendo pues, en el derecho administrativo sinónimos la cosa y la riqueza ó propiedad, es claro que esta parte de la ciencia se funda ya en principios rigorosos de justicia, ya en reglas de utilidad comun, porque se reunen para formarla preceptos de legislacion y consejos de economía pública.

“En razon á lo que participa de jurisprudencia, invoca la ley positiva ó el *derecho*; y cuando la ley calla, primero la *necesidad*, y despues la *conveniencia general* constituyen la base de este nuevo órden de doctrinas, cuyo conjunto reune todo cuanto hay de mas importante en la política económica de un estado.

“La administracion posée mayores derechos en las cosas segun que la propiedad fuere mas colectiva, hasta llegar á la propiedad privada, límite de su accion, porque en aquel punto la sociedad se contiene por respeto al derecho de los individuos.”

De los bienes públicos.

Son bienes públicos las cosas que corresponden en plena propiedad á la nacion y en cuanto al uso á todo el mundo, ó segun dice la ley 1º tit. XVII Part. 11. “pertenescen á todos los omes communalmente, en tal manera qne tambien pueden usar de ellos los que son de otra tierra extraña, como los que moran ó viven en aquella tierra do son.”

“Los bienes públicos forman parte del territorio nacional que la sociedad conserva en el dominio comun, porque ó no pueden dividirse, ó divididos perderian su utilidad, ó en fin porque segun su naturaleza no son capaces de apropiacion particular: pertenecen al dominio eminentí, se derivan del derecho de soberanía y comprenden todos las cosas que no son propiedad de los individuos ni de las corporaciones. La administracion dicta reglas acerca de su aprovechamiento, para que ningun interés individual perjudique al uso público á que la ley los destina.

“Estan fuera del comercio, dice el artículo 78 del Código civil por su naturaleza las (cosas) que no pueden ser poseidas

por algun individuo exclusivamente; y por disposicion de la ley, las que declara irreducibles á propiedad particular.

“El goce ó disfrute en comun caracteriza, pues, dicha clase de bienes hasta el punto de trasformarse en otra, si cambian de destino; y por el contrario, aplicando una cosa cualquiera á un servicio público, entra por esto solo en el dominio público.

Es consecuencia rigorosa de los principios sentados que tales bienes como estos no se hallan en el comercio general, ni pueden por lo mismo ser adquiridos por prescripcion. (Art. 1167 Cod. civ.) Tampoco puede el gobierno enagenarlos, primeramente porque son una propiedad nacional, y en segundo lugar porque la suma movilidad de las necesidades es un obstáculo á todo abandono definitivo; pero si alcanza su autoridad á declarar si la antigua aplicacion ha dejado de ser útil ó necesaria al público, lo cual no excede los límites de un acto administrativo. En tal caso los somete al imperio del derecho comun, y deja expedito á los tribunales ordinarios el ejercicio de su jurisdiccion.

Es de notarse sin embargo lo dispuesto en el art. 1154 del Código.

Del mar y de sus riberas.

“Los jurisconsultos romanos asentaban que el mar pertenecia á todas las naciones, siendo, segun este principio, comun á todos los hombres su aprovechamiento por medio de la navegacion ó la pesca. Sin embargo, tambien revindicaban para su pueblo la propiedad de aquella parte de los mares que se consideraba aneja á su territorio y por tanto comprendida en el dominio público. Fundase esta legislacion en la naturaleza de las cosas, porque á las aguas del mar no po-

demos señalar límites, ni se prestan á una ocupacion real y permanente.

Las leyes de la Partida 3^a 6 y 11 tit. XXVIII declaran cosas comunes ó que «comunalmente pertenescen á todas las criaturas... el ayre, et las aguas de la lluvia, et el mar, et su ribera; ca cualquier criatura que viva, puede usar de cada una destas cosas, segunt quel fuere meester: et por ende todo home se puede aprovechar del mar et de su ribera, pescando, et navigando, et faciendo hi todas las cosas que entendiere que á su pro serán.»

No obstante doctrina tan general todas las naciones reconocen el dominio público en las costas ó mar adyacente al territorio, y ejerce cada una su autoridad, ya reservándose el derecho exclusivo á la pesca y á toda especie de producto ordinario ó accidental ya prohibiendo á los extranjeros su navegacion y la entrada en los puertos, salvos los casos de necesidad y uso inocente, ó los establecidos por tratados ó por costumbre, ora imponiendo á los que transitan contribuciones en beneficio de la navegacion, ó bien administrando justicia ó exigiendo que las naves extranjeras hagan en reconocimiento de soberanía ciertos honores. Por esta causa el Gobierno ejerce la policía de la pesca y navegacion en las costas y aun en alta mar con respecto á los naturales.

Son del dominio público las riberas del mar, entendiendose segun la ley 4^a tit. XXVIII Part. III, por ribera “quanto se cubre del agua de la mar, quando mas crece en todo el año, quier en tiempo de invierno ó de verano” doctrina tomada tambien del derecho romano. De modo que el mar mismo señala el término de su propio dominio, porque acaba la ribera en el punto mismo donde expiran las olas en el curso periodico de la naturaleza.

El disfrute público del mar y sus riberas está bajo el am-

paro de la Justicia federal que conoce de todas las controversias qne se suscitan sobre derecho marítimo. Art. 97 fraccion 11 de la Constitucion.

No se puede conforme á la ley 4 tit. 8 lib. Vl Nov. Rec. edificar en la ribera de modo que se embargue el uso comun-al de la gente.

De las aguas.

En verdad que sin las aguas no podria conservarse la vida del hombre y de los animales. Sin las aguas los campos se convertirian en breve en cenizas, el aire seria irrespirable y la naturaleza entera pereceria, por falta de uno de sus pri-meros y mas importantes elementos.

“En las márgenes de los ríos se fundaron las primitivas ciudades, porque allí eran las subsistencias mas abundantes, las comunicaciones mas fáciles, el clima mas suave y mas fértil el terreno. La presencia de las aguas aumenta el val-or de toda propiedad, principalmente en las regiones donde el cielo se muestra avaro de las lluvias. De aquí se deriva la importancia de este don de la naturaleza, ya consideremos su aprovechamiento como origen de antiguos derechos, ya establezcamos reglas acerca de su aplicación presente.

“Las aguas pertenecen ora al dominio público, ora al pri-vado. D. Alfonso VI. otorga á los vecinos de Nájera que puedan romper en el verano, siendo grande la necesidad de aguas, las presas del río Merdanes para regar sus huertos y mover sus molinos; y mas tarde D. Alonso el Sábio (leyes 3 y 6 tit. XXVIII Partida III) enumera entre las cosas que comunalmente pertenescen á todas las criaturas *las aguas de la lluvia, y los ríos* entre aquellas de las cuales puede usar cada un home. La ley no distingue nominalmente los ríos

navegables y no navegables, y aun parece que alude tan solo à los primeros, segun se colige del contexto literal de la ley citada, de la siguiente relativa al dominio y uso de las riberas, y con mas claridad todavia de la posterior donde se dice, “molino, nin canal, nin casa, nin torre, nin cabaña, nin otro edificio ninguno, non puede home facer nuevamente en los ríos *por los quales los homes andan con sus navíos*, nin en las riberas dellos, por que se embargase el uso comunal de los homes.” Ley 8 tit. XXVIII Part. III.

«Y sin embargo bien considerada la cuestión, no hay ningun motivo poderoso para negar el dominio público en todos los ríos, porque las aguas corrientes sin artificio alguno se reputan cosas comunes.

«Arguyen algunos jurisconsultos y publicistas que las aguas corrientes no pueden ser objeto de propiedad particular, y añaden que por lo mismo es vana toda distinción, porque consideradas como una sustancia fluida, solo se prestan á una posesión fugitiva, en cuya base tan móvil no es fácil asentar un sólido dominio. Mas si las aguas, á pesar de su fluidez, se comprenden en el dominio público, ¿por qué no en el privado? Su renovación perpétua no es obstáculo para constituir una verdadera propiedad, pues todos los seres se renuevan sucesivamente y se transforman durante su vida, asimilándose unas sustancias y despojándose de otras, sin que hasta ahora hubiese ocurrido á nadie preguntar si la sustitución de partes altera los derechos del propietario.

«Por último observan que las aguas corrientes, aun cuando fuesen capaces de ocupación exclusiva, resisten toda modificación industrial, siendo su aprovechamiento un goce momentáneo que no lleva el sello de la propiedad. Pero si en efecto mientras las aguas fluyen no parecen nuestras, la ley nos garantiza su posesión exclusiva cuando las desviamos de

su cauce natural, y ejercemos en ellas los derechos de dominio al sangrar el río para regar nuestros campos ó mover un artefacto. El agua no es siempre la misma considerada como sustancia independiente del terreno que baña; pero sí el río considerado como un volumen continuo con su lecho, sus márgenes, sus acequias y sangrías. *Tribus constant flumina, aqua, alveo et ripis.* El agua no experimenta ninguna modificación industrial: presta un servicio y se va; pero el río se modifica, porque varía su curso, se detiene, se derrama, salta, entra y sale forzado por el hombre que le obliga al trabajo.

“Las aguas públicas están destinadas al servicio de todas las gentes; de modo que todos pueden aprovecharse de ellas pescando, navegando ó de otra manera con tal que no embarguen el uso comunal, “ca non seria guisada cosa que el pro de todos los homes comunalmente se destorvase por la pro de algunos.” Ley 8, tít. XXVIII1, Part. III. Sin embargo, como los ríos interiores forman parte del territorio nacional, las leyes reservan su aprovechamiento á los naturales del reino. Esto no impide que los extranjeros usen del agua para lavar, beber ó abrevar sus ganados.

Así, pues, la pesca y navegación de los ríos fronterizos pertenecen en principio á las naciones situadas en ambas orillas, cuidando los Gobiernos respectivos de arreglar su ejercicio por medio de tratados que ordenen la comunidad del aprovechamiento. Así está arreglado lo relativo al río Bravo que divide á los Estados Unidos del Norte, de los Estados Unidos mexicanos: se supone una línea que divide al río en su longitud por mitades, cada una de las cuales es de su respectiva nación, siendo libre la navegación del río.

«Como los ríos son de dominio público, se infiere que su clasificación es y debe ser un acto administrativo. Declarar

que este ó el otro caudal de aguas forman un río útil para la navegation, el flote, el riego, la pesca ó otro servicio semejante, midiendo su anchura y profundidad y estudiando su curso tranquilo ó impetuoso, es apreciar las necesidades comunes y disponer los medios de satisfacerlas, juzgando si ofrece utilidad conservar aquella corriente en el dominio público, ó si conviene abandonarla al interés privado. Estos hechos caen debajo del imperio de la administracion, como único poder encargado de fomentar toda clase de intereses sociales.

«Muchas y grandes ventajas proporciona á los propietarios la vecindad de los ríos, porque son los primeros á. disfrutar de los beneficios de la navegacion fluvial, de los productos de la pesca, del riego y del empleo de las aguas como fuerza motriz; pero tambien están expuestos á inconvenientes y peligros no menores. Además de las servidumbres que pasan sobre las heredades riberiegas, soportan los daños de las inundaciones, las avenidas y las corrientes que á veces arrebatan pedazos considerables de tierra, y á veces la barren poco á poco.

«El derecho comun consagra el aumento insensible de la heredad con el nombre de aluvion, el que nace de la avulsion al cabo de algun tiempo, y parte la isla que se forma en el río entre los propietarios de la orilla en razon de la distancia y del frente de cada fundo. Derívase esta doctrina de la ley romana que miraba el río como un usurpador que se abrió paso en perjuicio de las heredades riberiegas; de modo que todo quanto sus dueños adquieran á título de accesión, no se da, sino que se restituye á quien lo había perdido.

«El derecho administrativo reconoce este efecto de la propiedad, ó sea la agregacion paulatina y natural del terreno y la aprobacion de las islas formadas tambien naturalmente

en los ríos; pero añade que fuera de estos derechos los ribereños no tendrán otro alguno sobre los cauces limítrofes, ni podrán hacer de ellos mas usos que los concedidos por regla general á todos los habitantes respecto á las cosas de dominio público.

«Las riberas de los ríos, segun algunos jurisconsultos, son parte accesoria del río mismo, y deben entrar en el dominio público, como las aguas que corren por en medio de ambas orillas. Entiéndese por ribera el terreno adyacente que las aguas cubren en su mayor crecida sin salir de madre. *Ripa ea putatur esse qua plenissimum flumen continet.*

“Puesto que las aguas del río son de dominio público y que el río comprende una sustancia fluida con su lecho y sus márgenes, al dominio público deben pertenecer por ley de la naturaleza el continente y el contenido. La ribera es la extensión del lecho que ocupa el río cuando mas crece sin desbordarse. Es verdad que el río no cubre este terreno de un modo constante; pero como el volumen de las aguas aumenta ó disminuye en invierno ó en verano, no puede negársele el espacio que necesita para su corriente ordinaria.

“Sin embargo, las leyes de Partida reconocen la propiedad particular de las riberas en aquellas palabras: “Como quiera que las riberas de los ríos son cuanto al señorío de aquellos cuyas son las heredades á que están ayuntadas;” mas también limita los derechos del propietario imponiendo á los predios ribereños las servidumbres necesarias para proteger el uso común de las aguas, segun la doctrina romana: *Riparum usus publicus est iure gentium sicut ipsius fluminis.* Así pues, aunque se admite el dominio particular en las riberas como limitación del dominio público, siempre queda subordinado al *jus publicum* el *jus privatum*.

“Los canales de navegacion y flote pertenecen así mismo al dominio público como todas las vías de comunicacion y transporte, sean terrestres ó hidráulicas, y están bajo la dependencia inmediata del Gobierno que ejerce en ellos una accion directa é inmediata. Su construccion y reparacion se rigen por las reglas comunes á todas las obras de utilidad general, y su policía, en cuanto al uso, no difiere de la establecida para los caminos, sino en los puntos en que la naturaleza de las cosas lo reclama. De aquí se sigue que los terrenos colindantes estén sujetos á la servidumbre que llaman camino de sirga necesario para conducir los barcos á remolque desde la orilla, y á otros servicios análogos.

“Nuestro derecho administrativo, dice el Sr. Colmeiro refiriendose á España y con mas razon debe decirse del derecho administrativo mexicano, es muy parco en órden á los canales de navegacion, sin duda porque hasta ahora por desgracia no ha experimentado el Gobierno la necesidad de establecerlo. El derecho comun tampoco nos presta auxilio. Tomando pues por guia la recta interpretacion, diremos que los propietarios colindantes á un canal no se deben equiparar á los riberiegos, porque las corrientes naturales son de distinto carácter que las artificiales.

“El dueño de una heredad situada á orillas de un canal no goza de los beneficios de aluvion, ni de la pesca, ni de la isla, ni en fin de las ventajas que proporcionan la vecindad de los ríos, por lo cual no es justo que soporte las cargas consiguientes. El gobierno, al construir un canal, procede por vía de expropiacion forzosa, y constituye un dominio público allí donde existia antes un dominio privado. De esta manera se adquieren el terreno para el cauce y los accesorios. No será inoportuno recordar que nada de esto se puede hacer sin la previa indemnización, si el terreno en que ha de abrir-

se el canal fuere de propiedad particular conforme al derecho constitucional.

El dominio público de las aguas, en vez de entorpecer, facilita su aprovechamiento por los particulares, siempre que el furor reglamentario no se apodere del Gobierno. Aunque todas las corrientes naturales pertenezcan á la nacion, no quedarán desatendidas las necesidades agrícolas é industriales, con tal que el Gobierno no pretenda su monopolio, ni la ley deje de limitar lo absoluto del dominio, para que á todos alcancen los dones de la Providencia.

“Las aguas públicas deben ser un objeto de una concesion individual & colectiva á nombre del estado, pero á título gratuito y nunca oneroso. Toda concesion retribuida llevaria impreso el sello de una venta de los favores del cielo que ha formado los ríos para el uso comun de los hombres, y aumentaria la carga de las indemnizaciones, cuando por respeto á la utilidad pública fuese preciso revocarla. El gravámen de la indemnizacion llegaria á tal extremo que el Gobierno habria de renunciar á todo proyecto de mejora & faltar á los preceptos de justicia.

En una nacion tan escasa de ríos y especialmente de los navegables, como es la Repùblica mexicana, el Gobierno debe tener excesivo cuidado en no perjudicar con alguna concesion á los pueblos que se sirven y necesitan de las aguas que llevan los ríos. Las causas mas frecuentes de litigios y aun de cuestiones que se pretenden resolver con las armas, casi siempre promovidas por despojos hechos á los pueblos de indígenas, son las cuestiones de aguas, que suelen ser de muy difícil resolucion por la escasez de las que con tanta urgencia necesitan los pueblos.

Fácilmente se advierte que en el atraso de nuestro derecho administrativo en esta materia y considerando que las

concesiones hechas á los primeros propietarios despues de la conquista de México, deben de haber sido en favor de los conquistadores sin atender á las razas vencidas, con frecuencia ha de ofrecerse el conflicto que resulta del derecho adquirido y comprobado en las respectivas concesiones, con el interes de los pueblos, conflicto que no tiene una solucion justa si no es dictando las leyes y reglamentos convenientes á fin de conciliar en ellos el derecho de los agraciados en las antiguas concesiones con el bien de los pueblos y de sus vecinos, que tienen la justicia intrínseca, primitiva, por decirlo así, para disfrutar de un elemento que es constitutivo de la vida.

Este derecho fué reconocido por la ley XI tít. 17 libro 4º Rec. de Indias que dice:

“Ordenamos que la misma orden que los indios tuvieron en la division y repartimiento de aguas, se guarde y practique entre los españoles en quien estuvieren repartidas señaladas las tierras, y para esto intervengan los mismos naturales, que antes lo tenian á su cargo, con cuyo parecer sean regadas y se dé á cada uno el agua que debe parecer sucesivamente de uno en otro, pena de que al que quisiere preferir y la tomare y ocupare por su propia autoridad, le sea quitada, hasta que todos los inferiores á él rieguen las tierras que tuvieren señaladas.”

La necesidad de obrar en atencion de lo que convenga á la utilidad comun está sancionada en la ley 9 del tít. y libro cí-tados, que ordena que los “vireyes y audiencias vean lo que fuere de buena gobernacion en cuanto á los pastos, aguas y casas públicas y provean lo que fuere conveniente á la pob-lacion y perpetuidad de la tierra.”

El ejercicio de la autoridad corresponde en esta materia y conforme á los preceptos constitucionales, á los poderes de

los Estados en cada uno de ellos, por tratarse de su administracion y al Gobierno federal en lo relativo á los mares y á los ríos y canales que puedan considerarse como vías generales.

Corresponde al Gobierno de la Federacion la propiedad de las fortalezas, cuarteles y demás edificios del servicio militar permanente, así como los que ha adquirido para establecer en ellos el servicio de correos, y las aduanas, almacenes y demás dependencias de ellos. Tambien pertenecen á la propiedad del Gobierno Federal los edificios destinados para colegios, escuelas &c. que se sostienen por las partidas relativas del presupuesto de egresos.

Nacionalizados los bienes que administraba el clero, son de propiedad de la federacion los edificios que sirvieron de conventos de ambos sexos, aunque puede llamarse temporal esta propiedad que debe ser dividida y puesta en el comercio de las gentes, conforme á las prevenciones de las leyes.

Por disposicion del poder legislativo está mandado formar un rigoroso inventario de la propiedad nacional que comenzó á hacerse; pero que aun no está concluido.

En los Estados hay todavía edificios destinados al servicio público, que no son propiedad de ellos, sino de particulares que los dan en arrendamiento; pero establecida ya la paz pública por tanto tiempo perturbada en el país, todos los Estados edifican ya las localidades que necesitan para el servicio público. Entre los edificios recientemente concluidos uno de los mas importantes, y acaso el primero de ellos, es la penitenciaria de Guadalajara que es digna de atencion y que puede figurar en primera linea no solo en la República sino en comparacion de muchos establecimientos de su clase en las demás naciones.

Las municipalidades tanto en el Distrito federal como en

todos los Estados tienen propiedad en los edificios destinados para sus sesiones, para las administraciones de algunos de sus ramos que exijan esta separacion y generalmente en los que destinan para las escuelas, que comienzan por fortuna á multiplicarse en el país.

Es conveniente recordar que conforme á la ley que desamortizó los bienes de corporaciones civiles y eclesiásticas, no pueden poseer estas mas fincas que las que están destinadas para el servicio público y de su instituto.

CAPITULO II.

DE LOS CAMINOS.

Los caminos así como los ríos y los puertos son cosas públicas, y pertenece al Gobierno dictar reglas acerca del uso común de toda vía de comunicación y transporte.

La importancia de todas las vías de comunicación es inmensa, ya porque son un medio de circulación y por tanto un elemento de riqueza y prosperidad, ya porque son instrumentos necesarios de la acción social. Sin comunicaciones breves, fáciles y económicas, el comercio que alimenta la agricultura y la industria, cambiando géneros por frutos y conduciendo unos y otros desde los focos de producción has-

ta los centros de consumo, languidece y muere. Los ciudadanos mal pueden ejercitar sus derechos, ni demandar justicia, ni implorar la proteccion de las autoridades distantes en favor de sus personas y haciendas.

“El espíritu público tampoco existe, porque falta el contacto de las ideas y sentimientos necesarios para formar opinion; y en medio de tan espantosa anarquía moral, los intereses particulares y locales concluyen por triunfar en nombre de un egoismo individual ó colectivo y por destruir la unidad del estado.

Divídense los caminos ordinarios en nacionales, particulares ó de Estado y vecinales, nombres que manifiestan con toda claridad la mayor ó menor participacion de la autoridad federal, de los Estados y de los pueblos en su construccion y sostenimiento.

“Las leyes de Partida, y las de la Novisima Recopilacion y las mas recientes respetaron la diferencia de los caminos en razon de su utilidad é importancia, y los pusieron á cargo del Gobierno ó de los pueblos, clasificándolos como era natural, segun el origen de los fondos y la naturaleza de sus beneficios.

Así, pues, corresponden al Gobierno federal los caminos que son generales, es decir, que sirven para la comunicacion de los Estados entre sí, y á estos los que sirven para comunicar los diversos partidos ó distritos del Estado.

Muy importantes son los caminos vecinales y deben estar á cargo de las corporaciones y funcionarios municipales, porque este género de intereses son los que reciben su pleno desarrollo con la facilidad de comunicaciones entre pueblo y pueblo.

“Los pueblos contribuyen mas dócilmente para las obras públicas que se construyen á su vista y de cuyos beneficios

inmediatos participan, que para mejoras de utilidad remota, como son los caminos de interés general, y acuden con voluntad menos pronta todavía al auxilio de otras provincias ó pueblos, porque no alcanzan la mancomunidad de intereses que liga la prosperidad de todos los miembros del estado.

El sistema de encomendar el cuidado de los caminos vecinales á los pueblos mismos, facilita el recurso de las prestaciones personales, que son de mucha utilidad y absolutamente convenientes siempre que son voluntarias y no forzadas.

La construccion y conservacion de los caminos generales ó nacionales se verifica con las cantidades asignadas para este objeto en la ley anual de presupuestos y se tiene en la designacion de los que de nuevo se han de abrir, la mira principal de favorecer la comunicacion del interior de la República con los puertos, á fin de dar de esta manera proteccion y ensanche á la agricultura y al comercio que son indispensables para la prosperidad nacional.

“Son vías de servicio particular las que favoreciendo la explotacion de minas, canteras y montes, la comunicacion de establecimientos industriales ó de otra clase cualquiera, ó el servicio de edificios, haciendas ó propiedades particulares, pasan por terrenos que no son del dominio de quien construye el camino.

Corresponde al Gobierno federal construir las carreteras generales ó vías de servicio público de primer orden, así como todas las demás obras del estado; costeándolas á expensas del tesoro, y ejecutándolas bajo su inmediata inspección y vigilancia.

Una vez construidas debe conservarlas, ya vigilando para que los propietarios de los terrenos colindantes las respeten, ya dictando reglas en cuanto al uso de los caminos, y ya en fin, emprendiendo los trabajos de reparacion convenientes.

La primera obligacion de los dueños y cultivadores de las tierras inmediatas á los caminos es no invadir la vía pública, llevando el cultivo á las carreteras ó sus terrenos adyacentes. Toda intrusion del agricultor es una usurpacion del dominio público que no es legítima por el trascurso de tiempo alguno, porque las cosas á él pertenecientes son im-prescriptibles.

Si en todas las naciones del mundo los caminos y todas las vías de comunicacion tienen una importancia grande, en la República mexicana esa importancia es todavia mayor, en razon de que las poblaciones de que se forman los Estados de la Federacion están generalmente hablando muy distantes entre sí, lo cual produce todos los males del aislamiento, no siendo los menores la dificultad de las operaciones mercantiles, el recargo de precios en los productos naturales y en los artefactos, circunstancias que son una rémora constante y un obstáculo muy difícil de superar, para la produccion en todas sus formas.

La falta de ríos navegables en la República así como la nmena y altísima cordillera que se estiende por todo el territorio mexicano son tambien obstáculos que contribuyen á dificultar las comunicaciones y cuya consideracion hace mas y mas importante la necesidad de anchas y bien construidas vías carreteras, así como de numerosos caminos de fierro. Y es esto tan cierto que en gran parte se atribuye á las malas condiciones de las vías generales de comunicacion, el atraso ó por lo menos el muy escaso desarrollo de tantos y tan ricos elementos de prosperidad como tiene el vasto territorio nacional.

Entre los gastos federales que determina anualmente el presupuesto de egresos se ha designado siempre una partida, al parecer de consideracion para el entretenimiento de los ca-

minos existentes y para la construccion de otros nuevos; mas ni esta partida es suficiente para el objeto, como se ha de mostrado con fundados cálculos, ni generalmente se ha invertido en la conservacion de las vías generales, á causa de la preferencia de gastos de otro género que ha exigido la necesidad de combatir las frecuentes perturbaciones de la paz pública y de restablecer el órden.

Las necesidades públicas tienen todas cierto carácter de gravedad y se hallan tan relacionadas entre sí que las unas son condicion indispensable de las otras. Y por esta causa la necesidad del aumento de la poblacion, del buen servicio de los caminos y vías de comunicacion, de seguridad en ellos, deben ser entre otros muchos objetos la materia preferente de la atencion del Gobierno.

La construccion y conservacion de los caminos está á cargo del Ministerio de Fomento y se verifica por medio de direcciones especiales, una para cada camino y á veces una para cada tramo de una sola de esas vías de comunicacion. La existencia de estas direcciones ha sido asunto que ha provocado serias discusiones porque no falta quien las repute como dispendiosas y de escasa utilidad, al paso que otras personas juzgan, y con mas fundamento, que la direccion científica es de todo punto necesaria para la solidez de las obras y el acierto en ellas. El Ministerio de Fomento encarga ademas á los directores de los caminos, el estudio geológico de los terrenos y el estudio de todas las riquezas que puedan hallarse en ellos.

Poco harian el Gobierno general y los de los Estados en beneficio de los pueblos, si se limitasen á promover la circulacion de las ideas y de los productos entre la capital y las ciudades principales y no tendiesen una vasta red de comunicacio-

nes sobre todo el territorio para enlazar de este modo las grandes ciudades con las villas y con las mas humildes aldeas.

“Si la industria se desarrolla naturalmente en los centros de poblacion porque há menester el auxilio de muchos fondos y brazos, la agricultura crece y vive en el campo, lejos de las autoridades que la protegen, del capital que la anima y del consumo que la dilata. Sus productos contienen de ordinario poco valor en mucho volumen, y por eso necesitan vías de comunicacion fáciles y económicas para que la mayor costa del trasporte no encarezca su precio al extremo de mantenerse con trabajo en la posesion de los mercados interiores, y quedar totalmente excluidos de los extranjeros.

“Tal es la importancia de los caminos vecinales que transmiten la accion administrativa á los mas remotos confines del territorio nacional, así como las artérias llevan la sangre y comunican la vida á las extremidades del cuerpo humano.

“Los caminos vecinales completan, pues, el sistema de comunicaciones necesario á cada estado.”

Esta clase de caminos así como todos los que comunican entre sí á las poblaciones de cada Estado de la Federacion son del mismo Estado y á su administracion particular incumbe el cuidado de ellos, así como la vigilancia que corresponde, para que los caminantes tengan la seguridad completa á que tienen derecho. El Gobierno de la Federacion suele comprender en las vías generales algunos de esos caminos cuando ellos son necesarios para dar fácil comunicacion á algunos de los Estados entre sí, con objeto de favorecer el desarrollo de su agricultura y demás elementos de prosperidad.

De la seguridad de estos caminos que se llaman nacionales está encargado el Gobierno de la Union y atiende á ella por medio de los cuerpos de policía rural.

CAPITULO III. DE LAS OBRAS PUBLICAS.

Llámanse obras públicas todas las de utilidad comun que la administracion ejecuta por sí misma, en cuya categoria se comprenden los caminos, los canales de navegacion, de riego y desagüe, los puertos de mar, los faros y el desecamiento de lagunas y terrenos pantanosos en que se interesen uno ó mas pueblos, la navegacion de los ríos y otras cualesquiera relativas á satisfacer objetos de necesidad ó conveniencia general.

Divídense en obras de la Federacion, de los Estados y municipales segun el linaje de necesidades que satisfacen y la procedencia de los fondos con que se ejecutan. Las obras que tienen un carácter nacional, se construyen con fondos del tesoro federal bajo la inmediata inspección y vigilancia del Gobierno ó sus delegados. Las de los Estados y municipales llevan el sello del interés local, se ejecutan con los arbitrios ó recursos de cada Gobierno ó pueblo, y están al inmediato cuidado de sus respectivas autoridades administrativas.

Toda obra pública puede realizarse por contrata ó por administracion. En las obras por contrata la administracion encarga á particulares su ejecucion, abonándoles su importe ó cediéndoles los productos ó rendimientos de las mismas por un plazo mas ó menos largo; y cuando no fueren su-

ficientes, estipulando otras condiciones en compensacion de la industria de los empresarios y del capital que adelantan, lo cual constituye cierto privilegio á su favor por tiempo determinado.

“La concesion de una obra pública á cualquiera empresa implica la administracion: le confia la satisfaccion de una necesidad comun y el desempeño de un servicio administrativo, por lo cual es justo que el Gobierno vele sobre el cumplimiento del contrato é imponga su ley al concesionario.

“La vigilancia de la autoridad no cesa al concluir las obras que una empresa administra, porque es un deber del Gobierno procurar su conservacion, obligando al empresario á ejecutar las reparaciones convenientes, y precaviendo los abusos en el ejercicio de los derechos que legítimamente le pertenecen. El interés individual se subroga á la accion administrativa, y el Gobierno debe interponer toda su autoridad, para que el Estado no experimente daño alguno por la intervencion de los particulares en un servicio público.

“Ninguna concesion es perpétua, porque las cosas de dominio público no pueden convertirse en propiedad privada en virtud de un acto administrativo. El origen y el objeto de toda concesion es la utilidad comun y no un interés particular; y solo á este precio consiente la ley en autorizar al concesionario para exigir un impuesto temporal por el uso de aquellas obras.

“Las empresas son un medio expedito de convertir el interés particular en beneficio público, cuando la importancia y la extension de un proyecto exigen sumas considerables que la administracion no se halla en estado de afrontar, pero que puede suplir ventajosamente por medio de concesiones.

Este sistema debe, pues, reputarse como subsidiario de la ejecucion directa por el estado que conviene sea preferido

mientras la opcion entre ambos fuere posible. La construccion por cuenta del estado es mas sólida y mas económica, porque el Gobierno no aspira á realizar las ganancias que una empresa, y así despues de amortizar el capital ó cubrir sus intereses, renuncia á todo gravámen, como no sea rigorosamente necesario para atender á los gastos diarios de conservacion y reparacion."

Las obras públicas municipales se verifican tambien ó por contratas ó por la misma administracion municipal.

Desde luego se comprende que en este género de obras hay consideraciones que no se ofrecen en las obras públicas ya sean nacionales, ya de un solo Estado, porque las corporaciones ó autoridades municipales pueden con mayor facilidad que la autoridad suprema ya federal, ya particular del Estado, vigilar la buena construccion de las obras que hacen sus propios agentes, en el reducido territorio de su jurisdiccion administrativa. Y tal vez por esta causa el sistema de contratas ha tenido muy varia aceptacion en diferentes épocas.

En la municipalidad de México toda obra pública segun las ordenanzas de 1840 debe verificarse por contrata, sin que esto obste para que quede abolido este sistema algunas veces, como sucede actualmente. Los contratistas, dicen sus adversarios, no se cuidan tanto de las obras públicas como de sus propias ganancias y la municipalidad pierde lo que el contratista gana. Las obras, dicen los partidarios de las contratas, son en ultimo resultado mas caras hechas por los ayuntamientos, que verificadas por contratistas; y es de advertirse que por regla general y sin que por esto se asegure que no hay excepciones, el aserto referido es exacto.

La cuestion relativa á la conveniencia de las contratas no podrá resolverse por consideraciones generales sino que dependerá siempre de las circunstancias particulares de cada

caso. Y muchas veces decidirá en el asunto la consideración de que se ejecute la obra en breve término y el pago de ella se verifique en plazos mas dilatados que el de la conclusión de la obra que sea tal vez urgente, cuando no haya los fondos necesarios para emprenderla directamente por los ayuntamientos ó corporaciones municipales.

Estas obras públicas municipales como todas las demás de su género, ya sean nacionales, ya interesen solo á un Estado, se ejecutan siempre con la intervención de los peritos, y prévia la formacion de presupuestos, planos, cortes y demás estudios, que el poder administrativo revisa y aprueba. Los ayuntamientos tienen que recabar del superior la aprobacion del gasto que haya de hacerse en la obra decretada, ya sea en lo general porque esté incluida en el presupuesto, ya sea especial, cuando el acuerdo en que se dispone dicha obra sea tambien especial y no forme parte del presupuesto ordinario.

“Otro método de construir las obras públicas, ó mas bien de arbitrar medios para su ejecucion, es levantar un empréstito, aplicando el importe de sus acciones á este objeto. Ciertamente no hay aplicación mas provechosa del crédito público que los empréstitos para gastos reproductivos, y así este sistema merece toda alabanza. Pero cuando se acude á tal expediente para construir una obra determinada y se asegura la amortización y el pago de los intereses con alguna hipoteca especial, ademas de alejarse del principio de la unidad en la deuda del estado, denota escasez de recursos y falta de confianza en el Gobierno.

Harto mejor es conceder las obras y autorizar á las empresas concesionarias para emitir obligaciones dentro de ciertos límites á fin de prevenir los abusos.