

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 comun de toda vía de comunicacion y transporte.

La importancia de todas las vías de comunicacion es inmensa, ya porque son un medio de circulacion y por tanto un elemento de riqueza y prosperidad, ya porque son instrumentos necesarios de la accion 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 produccion 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 más 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 inspeccion 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 imprescriptibles.

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 todavía 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 rios navegables en la República así como la inmensa y altísima cordillera que se extiende 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 construcción 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 conservación 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 orden.

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 población, 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 atención del Gobierno.

La construcción y conservación 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 repunte 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 volúmen, y por eso necesitan vías de comunicacion fáciles y económicas para que la mayor costa del transporte 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 demas 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 policia rural.

CAPITULO III.

DE LAS OBRAS PUBLICAS.

Llámanse obras públicas todas las de utilidad común que la administración ejecuta por sí misma, en cuya categoría se comprenden los caminos, los canales de navegación, 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 navegación de los rios y otras cualesquiera relativas á satisfacer objetos de necesidad ó conveniencia general.

Divídense en obras de la Federación, 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 administración. En las obras por contrata la administración encarga á particulares su ejecución, 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 compensación de la industria de los empresarios y del capital que adelantan, lo cual constituye cierto privilegio á su favor por tiempo determinado.

“La concesión de una obra pública á cualquiera empresa implica la administración: le confía la satisfacción de una necesidad común 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 conservación, 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 acción administrativa, y el Gobierno debe interponer toda su autoridad, para que el Estado no experimente daño alguno por la intervención de los particulares en un servicio público.

“Ninguna concesión 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 concesión es la utilidad común 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 extensión de un proyecto exigen sumas considerables que la administración no se halla en estado de aprontar, pero que puede suplir ventajosamente por medio de concesiones.

Este sistema debe, pues, reputarse como subsidiario de la ejecución 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 rigurosamente 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 consideracion de que se ejecute la obra en breve término y el pago de ella se verifique en plazos mas dilatados que el de la conclusion 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 demas de su género, ya sean nacionales, ya interesen solo á un Estado, se ejecutan siempre con la intervencion de los peritos, y prévia la formacion de presupuestos, planos, cortes y demas 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 aplicacion 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 amortizacion 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 precaver los abusos.