

CAPITULO XX.

De los bienes Públicos, Comunes y Particulares.

§ 234. VEAMOS ahora cuál sea la naturaleza de las diferentes cosas que el país ocupado por la nacion contiene, y procuremos establecer los principios generales del derecho que las rige. Esta materia bajo el título *de rerum divisione* por los jurisconsultos es tratada. Cosas hay que, por su naturaleza, no pueden ser ocupadas; cosas hay cuya propiedad nadie se atribuye, y que, aun despues que una nacion se apodera de un país, en la comunidad primitiva permanecen: estas cosas los jurisconsultos romanos las llaman *res communes*, cosas comunes: tales eran entre ellos el ayre, el agua corriente, la mar, la pesca, la caza de animales silvestres.

§ 235. Todo cuanto de propiedad fuere

susceptible, se juzga pertenecer á la nacion que ocupa el país y forma la masa total de sus bienes. Mas todos esos bienes no son del mismo modo poseidos por la nacion. Los que, ni entre individuos, ni entre cuerpos particulares estuvieren repartidos, *bienes públicos* son llamados. Unos son reservados para las necesidades del estado, y forman los bienes de la corona ó de la república; otros quedan comunes á todos los ciudadanos, que de ellos se aprovechan, segun sus necesidades, ó segun las leyes que ese uso regulan, estos son llamados *bienes comunes*. Otros hay que á algun cuerpo ó comunidad pertenecen: llámanse *bienes de comunidad, res universitatis*; y son para ese cuerpo en particular lo que los *bienes públicos* son para toda la nacion. Pudiendo la nacion como una gran comunidad ser considerada, pueden indiferentemente *bienes comunes* ser llamados los que en comun le pertenezcan, de modo que todos los ciudadanos puedan hacer uso de ellos, y los que del mismo modo por un cuerpo ó una comunidad sean poseidos: las mismas reglas á unos y otros se aplican. En fin los

bienes poseidos por los individuos, *bienes particulares, res singulorum*, son llamados.

§ 236. Cuando una nacion en cuerpo se apodera de un país, todo lo que no se distribuye entre sus miembros, á toda la nacion queda comun, y *bien público* viene á ser. Hay un nuevo modo con que la nacion, y en general toda comunidad, puede adquirir bienes, es á saber, por la voluntad de cualquiera que juzgue conveniente transmitirle, sea bajo el título que fuere, el dominio ó la propiedad de lo que posea.

§ 237. Desde que la nacion confia á las manos de un príncipe las riendas del estado, se considera que tambien le da al mismo tiempo los medios de gobernar. Puesto, pues, que las rentas de los bienes públicos, y de los de la corona, á los gastos del gobierno son destinados, estan naturalmente á la disposicion del príncipe; y así se debe juzgar siempre, á ménos que la nacion los haya expresamente exceptuado al conferir la autoridad suprema, y arreglado de algun otro modo la administracion de esos bienes, los gastos necesarios del estado, y la subsistencia de la persona misma

del príncipe y de su casa. De consiguiente siempre que al príncipe la autoridad soberana sea pura y simplemente conferida, ella llevará consigo la facultad de disponer libremente de las rentas públicas. Al soberano le obliga verdaderamente su deber á no destinarlas sino á las necesidades del estado; pero á solo él toca determinar la aplicacion conveniente de ellas, cuenta de esa aplicacion á nadie debe dar.

§ 238. Puede la nacion conceder al superior solo el uso de sus *bienes comunes*, y añadirlos así á los *bienes de la corona*. Aun la propiedad se la puede ceder. Pero esta transmision de uso ó de propiedad exige un acto expreso de parte del propietario, que es la nacion. Difícil es fundarle sobre un consentimiento tácito, pues el temor impide con demasiada frecuencia á los súbditos el reclamar contra las usurpaciones del soberano.

§ 239. Puede tambien el pueblo conceder á su gobernante supremo el dominio de las cosas que poseyere en comun, y reservarse total ó parcialmente el uso de ellas. Así puede ser cedido al príncipe el dominio

de un río, por exemplo, mientras que el pueblo se reserva el uso para la navegacion, la pesca, el abrevage de las bestias, etc. Púedese tambien conceder solamente al príncipe el derecho de pescar en ese río, etc. En una palabra, el pueblo puede ceder al superior el derecho que quiera sobre los bienes comunes de la nacion; pero todos esos derechos particulares no dimanar naturalmente, y por sí mismos, de la soberanía.

§ 240. Si las rentas de los bienes públicos ó de la corona á las necesidades públicas no bastaren, el estado suple ese déficit con impuestos. Estos deben ser regulados de modo que todos los ciudadanos paguen su cuota, á proporcion de sus facultades y de las ventajas que sacaren de la sociedad. Todos los miembros de la sociedad civil, igualmente obligados á contribuir, segun sus fuerzas, á la utilidad y conservacion social, no pueden negarse á suministrar los medios necesarios para ese objeto, segun que por una autoridad legítima sean exigidos.

§ 241. Muchas naciones no han querido confiar á su príncipe un deber tan delicado,

ni conferirle un poder de que es tan fácil abusar. Estableciendo un *patrimonio real* para la subsistencia del soberano y los gastos comunes del estado, se han reservado el derecho de ocurrir, por sí mismas, ó por sus representantes, á las necesidades extraordinarias, imponiendo contribuciones á todos los habitantes. En Inglaterra, el rey expone al parlamento las necesidades del estado, y ese cuerpo representativo de la nacion delibera y resuelve, de acuerdo con el rey, la suma del subsidio y el modo de exigirle. Tambien se hace dar cuenta de la inversion hecha por el príncipe.

§ 242. En otros estados, en que el soberano posee el imperio pleno y absoluto, él solo es el que establece los impuestos, el que regula el modo de exigirlos; y hace de ellos el uso que juzga á propósito, sin dar de ello cuenta á nadie. El rey goza hoy dia en Francia de esa autoridad con la simple formalidad de hacer examinar sus edictos en el parlamento; y este cuerpo tiene el derecho de hacerle muy humildes representaciones, si hallare inconvenientes en la imposicion dispuesta por el príncipe. ¡Sabio

establecimiento para hacer llegar la verdad y los clamores del pueblo hasta los oídos del soberano, y poner coto á sus disipaciones, ó á la avidez de los ministros y de los asentistas (*)!

(*) Nunca será demasiada la atención que se preste al establecimiento de los impuestos, que, una vez que son introducidos, no solo continúan, sino también se multiplican con tanta facilidad. Alfonso VIII, rey de Castilla, sitiando una ciudad *Concham, urbem in Celtiberis*, ocupada por los Moros, y hallándose falto de dinero; pidió á las cortes la facultad de imponer sobre cada hombre libre una capitación de cinco maravedises de oro. Pedro, conde de Lara, se opuso fuertemente á la demanda, *contractaque nobilium manu ex conventu discedit, armis tueri paratus partam armis et virtute à majoribus immunitatem: neque passurum affirmans nobilitatis opprimendæ, atque novis vectigalibus vexandæ, ab eo aditu initium fieri. Mauros opprimere non esse tanti, ut graviori servitute rempublicam implicari sinant. Rex, periculo permotus, ab ea cogitatione desistit. Petrum nobiles consilio communicato quotannis convivio accipere decreverunt ipsum et posteris, navatæ operæ mercedem, rei gestæ bonæ posteritati monumentum, documentumque ne quavis occasione jus libertatis imminui patiantur.* Mariana, *ibid.* cap. VIII.

N. B. En nuestro país, al presente, el gasto anual es discutido, arreglado y examinado por las cámaras. Art. 47, 48 y 49 de la Carta constit.

§ 243. El príncipe que de la facultad de cargar impuestos sobre el pueblo estuviere revestido, guárdese de considerar los fondos que de ellos provinieren como bien propio suyo. Nunca pierda de vista el fin para que esa facultad concedida le ha sido; la nación ha querido ponerle en estado de ocurrir, segun su prudencia, á las necesidades del estado. Si esos fondos á otros usos destinare, si los gastare en un lujo frívolo, en sus placeres, en saciar la codicia de sus damas y de sus favoritos, atrevámonos á decirlo á los soberanos todavía capaces de escuchar la verdad, no es ménos culpable, es lo mil veces mas, que un particular que se vale del bien ageno para satisfacer sus pasiones desarregladas. La injusticia no es ménos vergonzosa, por ir acompañada de la impunidad.

§ 244. Todo en la sociedad política debe tender al bien comun, y, si la persona misma de los ciudadanos está sometida á esa regla, sus bienes no pueden ser exceptuados de ella. No podría el estado subsistir, ó administrar siempre los negocios públicos del modo mas ventajoso, si no tu-

viese la facultad de disponer en el caso conveniente de toda especie de bienes sometidos á su dominacion. Y aun se debe presumir que, cuando la nacion se apodera de un país, la propiedad de ciertas cosas solo con esa reserva es abandonada á los individuos. El derecho que pertenece á la sociedad, ó al soberano, de disponer, en caso de necesidad y para la conservacion pública, de todos los bienes contenidos en el estado, se llama *dominio eminente*. Es evidente que ese derecho es, en ciertos casos, necesario al que gobierna, y que, por consiguiente, forma parte del imperio, ó del poder soberano, y debe ser colocado en el número de los *derechos de magestad* (§ 45). Así cuando el pueblo confiere á alguién la autoridad suprema, le concede al mismo tiempo el *dominio eminente*, á ménos que expresamente se le reserve. Todo príncipe verdaderamente soberano está revestido de ese derecho, cuando la nacion no le haya exceptuado, tenga por otra parte su autoridad los límites que tuviere.

Si en virtud de su *dominio eminente*

dispusiere el soberano de los *bienes públicos*, la alienacion es válida, como hecha con poder suficiente.

Del mismo modo cuando, en un caso de necesidad, dispusiere de los bienes de una comunidad, ó de un individuo, la alienacion será válida por la misma razon. Pero la justicia pide que esa comunidad ó ese individuo sea indemnizado por el tesoro público; y, si este no se hallare en estado de procurarle esta indemnizacion, todos los ciudadanos estan obligados á contribuir á ella; pues las cargas del estado con igualdad, ó con justa proporcion, deben ser soportadas. Lo mismo es de esto que de la echazon que se executa para salvar la nave.

§ 245. Fuera del *dominio eminente*, la soberanía da un derecho de otra especie sobre todos los bienes públicos, comunes ó individuales; es el imperio ó el derecho de mandar en todos los lugares del país pertenecientes á la nacion. El poder supremo á todo lo que pasa en el estado se extiende, sea la escena donde fuere, y, por consiguiente, el soberano manda en

todos los lugares públicos, en los rios, en los caminos reales, en los desiertos, etc., cuanto en ellos acontece, está sometido á su autoridad.

§ 246. En virtud de la misma autoridad, el soberano puede hacer leyes que arreglen el modo en que de los bienes comunes, así de la nacion, como de los cuerpos ó comunidades, se deba usar. No puede, á la verdad, privar de su derecho á los que tuvieren parte en esos bienes; pero el cuidado que debe tener del bien público y de la utilidad comun de los ciudadanos le da sin duda el derecho de establecer leyes que á ese fin se dirijan, y de regular por consiguiente el modo con que se deba disfrutar de los bienes comunes. Esta materia pudiera dar lugar á abusos, excitar disturbios, que al estado le interesa precaver, y contra que el príncipe está á tomar justas medidas obligado. Así puede el soberano establecer en orden á caza y pesca una sabia policía; prohibirlas en las temporadas de multiplicación; interdecir el uso de ciertas redes, de todo método destructivo, etc., Pero, como en calidad de padre comun,

de director y tutor de su pueblo debe hacer esas leyes, jamas deberá olvidar los fines que á ello le autorizan; y, si en esta parte hiciere reglamentos con miras que al bien público no se refieran, abusa de su poder.

§ 247. Una comunidad, así como todo propietario, tiene derecho de enagenar y empeñar sus bienes; pero los que actualmente la compusieren no deben jamas perder de vista el destino de esos bienes comunes, ni disponer de ellos sino en casos de necesidad, ó para utilidad del cuerpo. Si con otras miras lo hicieren, abusaran de su poder, pecaran contra lo que deben á su comunidad y á su posteridad; y, en calidad de padre comun el príncipe estará á oponerse autorizado. Además, el interés del estado pide que los bienes de las comunidades no se disipen; lo qual da al príncipe, encargado de velar en la conservacion pública, un nuevo derecho de impedir la alienacion de esos bienes. Es pues muy conveniente el decretar en un estado que la alienacion de los bienes de comunidad será nula, si fuere hecha sin consentimiento de la autoridad pública. Así

las leyes civiles dan bajo esa relacion á las comunidades los derechos de los menores. Pero esa es una ley meramente civil, y la opinion de los que, en derecho natural, privan á una comunidad del poder de enagenar sus bienes sin el consentimiento del soberano, destituida de fundamento me parece y contraria á la nocion de la propiedad. Es cierto que una comunidad puede haber recibido bienes, sea de sus antecesores, sea de otra persona, con la condicion de no poderlos enagenar; pero, en ese caso, ella solo el usufruto perpetuo tiene, no la entera y libre propiedad. Si algunos de esos bienes para la conservacion del cuerpo han sido dados, es claro que la comunidad no podrá enagenarlos, sino en caso de extrema necesidad; y cuantos del soberano pueda haber recibido, de esa especie presumidos son.

§ 248. Todos los miembros de una comunidad tienen un derecho igual al uso de los bienes comunes. Pero el cuerpo de la comunidad puede, acerca del modo de disfrutarlos, hacer los reglamentos que convenientes le parezcan, como la igualdad

que debe reynar en toda comunion de bienes no sea vulnerada. De este modo una comunidad puede determinar el uso de un monte, ó pasto comun, ya permitiéndole á todos los miembros, segun su necesidad, ya fixando á cada qual una porcion igual; pero no tiene derecho alguno de excluir á nadie, ó de hacer distinciones, asignando á álguien una parte menor que á los demas.

§ 249. Como todos los miembros de un cuerpo tienen un derecho igual á sus bienes comunes, cada qual debe aprovecharse de ellos de una manera que de ningun modo al uso comun dañosa sea. Segun esa regla, no será permitido á un individuo construir sobre un rio, que es un bien público, ninguna obra capaz de dexarle ménos propio para el uso comun, como es el construir en él molino, hacer en él una zanja para que el agua á su terreno se dirija, etc. Si tal cosa emprendiera, se arrogaria un derecho especial, contrario al derecho comun de los demas individuos.

§ 250. El derecho de *prevencion* (*jus preventionis*) debe ser fielmente observado en el uso de las cosas comunes que al

mismo tiempo á muchos no pueden servir. Llámase así el derecho del primer ocupante en el uso de esta especie de cosas. Por exemplo, si yo estoy actualmente sacando agua de un pozo comun, ó público, otro que sobrevenga no puede echarme de allí con el fin de sacarla él para sí, y debe aguardar que yo acabe; pues en ese acto de sacar agua uso de mi derecho, y nadie en él me puede molestar; otro que tenga un derecho igual, no puede hacerle valer á costa del mio: hacerme cesar con su llegada, seria atribuirse á sí mismo mas derecho que á mí, y ofender la ley de la igualdad.

§ 251. La misma regla, en las cosas comunes que por el uso se consumen debe ser observada; pertenecen al primero que para su servicio las coge, y otro que sobrevenga, no le puede despojar. Voy á un monte comun, comienzo á cortar un árbol; vos llegais y quisierais llevaros ese mismo árbol: no lo podeis hacer, pues seria arrogaros un derecho superior al mio, y nuestros derechos son iguales. Esta regla es la misma que la prescrita por el derecho natural en orden al

uso de los bienes de la tierra, ántes que se introdujera la propiedad.

§ 252. Los gastos que pueda exigir la conservacion ó reparacion de las cosas pertenecientes al público, ó á una comunidad, con igualdad deben ser soportadas por todos cuantos en esas cosas parte tuvieren, ya sea que las sumas necesarias de los fondos públicas se saquen, ya que cada individuo á ellos con su cuota contribuya. La nacion, la comunidad, y todo cuerpo en general, puede establecer tambien derechos extraordinarios, ó impuestos, contribuciones anuales, para subvenir á esos gastos, como no haya vexaciones, y los fondos exigidos aplicados fielmente á su destino sean. Con ese objeto mismo, como lo hemos advertido (§ 103), los derechos de peage estan legítimamente establecidos. Los caminos, los puentes, las calzadas, son cosas públicas de que todos los que pasan se aprovechan; justo es que todos los pasajeros á la conservacion de esas obras contribuyan.

§ 253. Verémos luego que el soberano debe cuidar de la conservacion de los bienes públicos. Como director de la nacion en-

tera, á cuidar de la de los bienes de una comunidad no está ménos obligado. Todo el estado se halla interesado en que una comunidad no cayga en la indigencia, por la mala conducta de los que actualmente la componen. Y, como la obligacion produce el derecho sin que ella no pueda ser cumplida, el soberano tiene el derecho de reducir en este punto la comunidad á su deber. Si advirtiére pues, por exemplo, que ella dexa deteriorar edificios necesarios, que arrasa bosques, está autorizado á prescribirle la conducta que deba tener, y sujetarla á regla.

§ 254. Solo una palabra tenemos que decir de los *bienes individuales*: todo propietario tiene derecho de administrar sus bienes y disponer de ellos segun le parezca, miéntras el derecho de tercero no sea en ello interesado. Sin embargo el soberano, como padre de su pueblo, puede y debe contener á un disipador, é impedirle que se arruine, sobre todo si ese disipador fuere padre de familia. Pero no se extiéndase absolutamente esa inspeccion hasta trabar á los subditos en la administracion de sus negocios, lo cual no ofenderia ménos el verdadero bien

del estado que la justa libertad de los ciudadanos. Los pormenores de esa materia al derecho público y á la política pertenecen.

§ 255. Débese observar ademas que los individuos no son tan libres en la administracion y disposicion de sus bienes, que á las leyes y reglamentos de policía hechos por el soberano sujetos no esten. Por exemplo, si en un país llegare á haber demasiadas viñas, y falta de trigo, el soberano podrá prohibir que se planten cepas en tierras propias para granos cereales; pues el interés público y la conservacion del estado en ello se interesan. Cuando una razon tan importante lo pidiere, el soberano ó el magistrado puede forzar á un individuo á vender el grano de que para subsistir no necesite, y fixar el precio. La autoridad pública puede y debe impedir el monopolio, y reprimir toda maniobra que á encarecer los víveres tienda; lo cual los Romanos llamaban *annonam incendere, comprimere, vexare*.

§ 256. Todo hombre puede naturalmente nombrar por heredero á quien quisiere, en cuanto su derecho no esté por alguna obligacion indispensable limitado,

como, por exemplo, la de atender á la subsistencia de sus hijos. Tambien tienen los hijos el derecho de heredar con igualdad los bienes de su padre. Pero esto no se opone á que puedan establecerse en un estado leyes especiales sobre testamentos y herencias, respetando sin embargo los derechos esenciales de la naturaleza. Así, para sostener las familias nobles, se ha establecido en muchas partes, que el primogénito es de derecho el principal heredero de su padre. Las tierras sujetas á substitution perpetua en favor del primogénito de una casa le son transmitidas en virtud de otro derecho, que dimana de la voluntad del que, siendo dueño de sus tierras, las ha aplicado á ese destino.

~~~~~

### CAPITULO XXI.

*De la Alienacion de los bienes públicos, ó de los bienes de la corona, y de la de una parte del estado.*

§ 257. SIENDO la nacion sola dueña de los bienes que posee, puede disponer de ellos como le parezca, enagenarlos, ó empeñarlos válidamente. Este derecho es una consecuencia necesaria del dominio pleno y absoluto: solo, por el derecho natural, es restringido el ejercicio respecto de los propietarios que carecen del uso de razon necesario para la direccion de sus negocios; caso que no es aplicable á la nacion. Los que de modo diferente opinan razon alguna sólida que apoye sus ideas no pueden alegar; y de sus principios se deduciria que ningun contrato con nacion alguna podria ser seguro jamas; lo cual atacaria por su base todos los tratados públicos.