

mente á los dueños de tales capitales á hacerlos en algun modo productivos, seria un grande servicio para el país y aun para los mismos capitalistas.

Las contribuciones, y en general todos los adeudos al erario, se cobran á los deudores morosos por medio de la facultad económico-coactiva, de la cual se tratará en lugar oportuno.

CAPITULO XXIII.

DE LA ADMINISTRACION DE LA HACIENDA PUBLICA.

Al Gobierno federal pertenece administrar la Hacienda pública, percibiendo los ingresos y ordenando los gastos segun la ley de presupuestos que anualmente expide el congreso de la Union conforme á un precepto constitucional, y bajo la responsabilidad de los ministros.

“La fortuna de los pueblos, ha dicho un famoso hacendista, se gobierna conforme á los mismos principios que la de los particulares, y el espíritu de orden es por tanto la primera necesidad de su administracion.

Para que esta sea ordenada y perfecta debe subordinarse á las siguientes reglas:

Unidad y sencillez.

Distribucion equitativa de las cargas públicas.

Percepcion fácil, cómoda y económica de las rentas.

Estados de la administracion claros y sencillos, para que al primer golpe de vista pueda formarse cabal idea de la situacion de la Hacienda.

La unidad se establece separando las partes heterogéneas y reuniéndolas despues para formar un todo homogéneo, es decir, clasificando las rentas, acercando las semejantes y reduciéndolas á sistema. Por medio de la unidad se llega á la sencillez que consiste en descartar la administracion de la Hacienda pública de cuanto fuere extraño á este servicio, y atraerse lo perteneciente.”

Segun esta regla:

La recaudacion del haber del tesoro federal hállase á cargo de la tesoreria general de la Nacion dependiente del ministerio de Hacienda, y se verifica por los administradores de las Aduanas, Gefes de Hacienda, Directores, administradores y subarternos de oficinas recaudadoras, como correos, timbre etc. y demas agentes responsables, sujetos todos á rendir cuentas y á caucionar su manejo.

La suma de los caudales públicos, incluidos los reintegros de pagos indebidos y el producto de la venta de los efectos que se enajenen por inútiles ó innecesarios en todos los ramos del servicio del estado, se reunen en el tesoro ó sus dependencias, ingresando en sus arcas material ó virtualmente. No hay fondos especiales que están expresamente prohibidos. Los Ministerios invierten en los ramos de su cargo los fondos públicos mediando la orden que dirige el de Hacienda á la Tesorería general para que haga el pago ya sea directamente ya trascribiendo la orden del ministerio respectivo.

La igualdad proporcional de contribuciones es la condicion mas necesaria del orden y economía, porque sin ella no hay verdad en Hacienda, ni justicia en el repartimiento de las cargas entre los contribuyentes. Esta justa proporcion se obtiene reuniendo el Gobierno gran copia de datos y noticias estadísticas, asentando las contribuciones en bases ciertas, adoptando una série de providencias relativas á determinar las cuotas individuales y deshaciendo los errores ó agravios cometidos en estas operaciones.

La facilidad, comodidad y economía de la cobranza son prendas seguras de la exactitud del servicio y una muestra clara del respeto que el Gobierno profesa á la propiedad particular, no imponiéndole otros gravámenes que los necesarios para la salud y comodidad de la república.

Los estados de Hacienda se logran redactando con precision y claridad los presupuestos de ingresos y gastos y presentando cada año las cuentas del anterior al Congreso como está prevenido por un artículo de la constitucion.

Corresponde á la administracion:

Proceder contra los deudores de la Hacienda pública hasta conseguir la cobranza de los créditos liquidados á su favor; cuyos procedimientos son puramente administrativos si el deudor se conforma con ellos, y consignando á la autoridad judicial la secuela del negocio, si el deudor así lo quisiere.

Acordar el pago de sus deudas y verificarlo en la forma y dentro de los límites señalados por la ley de presupuestos, y segun las reglas establecidas para satisfacer las obligaciones del estado.

Tambien son actos administrativos la venta y administracion de bienes nacionales y fincas del estado, debiendo ventilarse las contiendas que sobre incidencias de subastas ó arrendamientos de bienes nacionales ocurrieren, ante los tribunales

competentes, que tratándose de la Union son los federales, en la forma prevenida por la Constitucion.

Las cuestiones de dominio ó propiedad, cuando llegan al estado de contenciosas, pasan tambien á los tribunales de justicia competentes.

De la contabilidad.

Todo gasto público supone una necesidad pública, cuya satisfaccion se aplica una porcion mayor ó menor de las rentas públicas. Estas necesidades, y por tanto los gastos á ellas relativos, dividense en *generales y particulares, ordinarios y extraordinarios*.

Necesidades y gastos generales son los concernientes á toda la Federacion y tratandose de los Estados á todo el Estado, y particulares ó locales los relativos á una parte, del Estado por ejemplo, á un Distrito ó una parte de él.

«No es posible que haya buena administracion sin conocer las necesidades del estado, los recursos del tesoro y el medio de aplicarlos con verdad y con eficacia. Cuanto mas extensa y complicada fuere la administracion, tanto mas ha menester introducir la justicia, el orden y la economía en la Hacienda pública.

La justicia, para que cada cual sea retribuido segun su capacidad y sus servicios: el orden, porque la cuenta y razon de los ingresos disminuye los gastos y evita las dilapidaciones, y la economía, principio fundamental de todo gasto público; no esa economía estéril y parcial que se aplica al estado por vía de amputacion, sino un sistema de equilibrio entre los ingresos y los gastos y de estos entre sí, en el cual triunfe la ciencia del empirismo y sobre la fuerza prevalezca la razon. La economía, así entendida, es la primera virtud de los gobiernos.

La verdadera economía no consiste en rebajar á ciegas los gastos y mantener la desigualdad en el repartimiento de las cargas, ni en suprimir lo necesario y conservar lo supérfluo: fúndase en regularizar el servicio de tal modo que á menos costa se obtengan iguales resultados, para que el Gobierno pueda proveer á todas las legítimas necesidades de la administración.

A esto conducen las reglas de una contabilidad sencilla y severa al mismo tiempo, á saber:

Los presupuestos, ó las cuentas anteriores de ingresos y de gastos, ó el cálculo de lo que el Gobierno debe percibir y pagar durante un año económico, apoyado en el conocimiento exacto de las necesidades públicas y de las rentas del estado. Su verdad es hipotética, porque ni siempre el ingreso probable resulta cierto, ni tampoco los gastos previstos corresponden á la cantidad imaginada.

Y un buen sistema de cuenta y razon que es para la Hacienda pública una regla fundamental de orden y el mejor medio de fiscalizar las operaciones del Gobierno en todo cuanto concierne á la fortuna general.

Puede estimarse la contabilidad como legislativa, como administrativa y como judicial. La primera determina las relaciones de la administración en punto á rentas públicas con los Cuerpos legislativos, y fija los principales deberes de las autoridades encargadas por la ley ó por el Gobierno de aprovechar los manantiales de la riqueza pública, y de hacer refluir sus beneficios en pro de los pueblos.

La segunda abraza la universalidad de los hechos relativos á la entrada y salida de caudales en las arcas del tesoro público; y en fin todas las operaciones de la administración con respecto á ingresos y gastos. Esta multitud de actos administrativos se enlazan entre sí por medio de la unidad

de principios, de la uniformidad en el método y de la centralización de los resultados parciales y generales, de donde procede la exactitud y regularidad de un servicio tan complicado.

Por último, la contabilidad judicial se refiere á la autoridad que ejerce la Tesorería general de la Federación, respecto de todos los cobradores y pagadores de las rentas federales, y á la organización de la Contaduría mayor, nombrada por el congreso de la Union y que ejerce funciones de Tribunal de Cuentas, con una jurisdicción especial á la cual están sujetas cuantas autoridades manejan fondos públicos, y sirve para verificar la exactitud de las que deben someter á su glosa exámen desde los Ministros hasta los últimos recaudadores.

Son los presupuestos generales la cuenta universal del estado y deben contener el resúmen de todos los presupuestos especiales é individuales, indicando las sumas totales de ingresos y gastos públicos por capítulos y artículos, ó en grandes partidas subdivididas en otras menores.

La clasificación de los gastos por servicios y de los ingresos segun la índole de las rentas, el orden material, la sencillez en la exposición de los resultados, son las primeras dotes de un presupuesto fundamental.

Cada ministerio forma el presupuesto anual de los gastos de su servicio y lo pasa al de Hacienda, por el cual se redacta y somete á la aprobación de la cámara de diputados el general de la Federación, presentando al mismo tiempo el de ingresos ó la propuesta de medios con que cubrir todas las obligaciones. Esta propuesta debiera hacerse siempre que se pida autorización para algun gasto, con el fin de no disminuir el valor de las partidas del presupuesto que está ya calculado para el gasto á que se destina.

El presupuesto de cada ministerio solo comprende los gastos de su servicio clasificados por capítulos, cada uno de los cuales contiene las atenciones de una misma especie, subdivididas en el número de artículos necesarios para determinar los pormenores.

No se considera vigente ningun presupuesto sino durante el año á que corresponda, debiendo anularse los créditos de que en él no se hubiere hecho uso, á no ser que la ley autorice su permanencia.

El año económico se computa desde el 1º de Julio hasta el 30 de Junio siguiente, y el ejercicio de cada presupuesto comprende los gastos y los ingresos de dicho período.

Los haberes que quedan sin cobrar y las obligaciones no pagadas al cerrarse en aquella fecha el presupuesto, se comprenden como resultas del anterior en el del año económico corriente por capítulos adicionales y con la debida distincion de servicios.

Para el caso en que ocurran gastos imprevistos y de imprescindible necesidad es costumbre señalar á cada ministerio alguna suma conque atender á esos gastos que no han podido preveer. Así sucede por ejemplo, cuando por falta de los jueces de Distrito en un Estado hay que pagar sueldos á algunos que funcionan, caso imposible de preveer, y de cuya naturaleza, aunque de muy diversa clase, hay repetidos en cada ministerio.

Todos los años como antes se ha dicho debe presentar el Gobierno al Congreso el presupuesto general de los gastos federales para el año siguiente, y el plan de las contribuciones y medios para llenarlos. Esta prerogativa es la mas alta de cuantas posee la Cámara de Diputados y el mas firme baluarte de las libertades públicas. En ningun caso seria licito suplir el exámen de los presupuestos con una autori-

zacion al Gobierno para que continúe cobrando las contribuciones porque seria tanto como abdicar el derecho de inspeccion que el poder legislativo ejerce con respecto al ejecutivo, y renunciar á todo proyecto de reforma y á toda esperanza de economía.

«Si es verdad que discutir tantas materias económicas como los presupuestos abrazan, es tarea cansada, no se olvide que sin una discusion amplia en la cual se sondeen todas las llagas de la sociedad, se expongan todas las miserias de los pueblos, se imaginen recursos y se juzge en nombre de la nacion contribuyente la política del Gobierno dispensador de la fortuna pública, no existe sino la imágen del sistema representativo.»

Mas no se entienda tampoco que la discusion que cada año se verifica respecto de los presupuestos debe convertirse en una crisis administrativa que sacuda y perturbe toda la máquina social, porque tal sacudimiento traeria siempre consigo el peligro de todas las crisis que aun pueden ser favorables como dañosos. Lo que está ya aceptado como una verdad, los gastos cuya conveniencia está autorizada por leyes preexistentes, por las lecciones de la experiencia, no debe ser objeto de alteraciones ni ponerse en duda, así como no pueden ponerse en duda, por ejemplo, los sueldos de los altos funcionarios federales, que ni son remisibles ni son alterables en el período que debe durar cada funcionario.

En los Estados los gastos que deben contener los presupuestos son con mas propiedad administrativos que los de la Federacion, porque la administracion en los Estados atiende á los intereses y al desarrollo del Estado y de los individuos, á la vez que la Federacion se encarga de intereses generales y comunes á toda ella.

«Todas las autoridades y agentes del Gobierno que admi-

nistran fondos públicos, deben llevar y rendir una cuenta de los caudales por ellos recaudados y expendidos. Cualesquiera que sean la clase y condicion de los que por comision expresa ó por servicios accidentales tengan parte en aquellas operaciones, quedan por este solo hecho sujetos á la rendicion de cuentas, segun las reglas de justificacion establecidas para cada caso.

A este fin se ha instituido la Contaduría mayor de Hacienda, á la que se ha encomendado inspeccionar la administracion y recaudacion de las rentas públicas.

Esta Contaduría pertenece al órden administrativo, si bien tiene muchos puntos de semejanza con los tribunales del órden judicial; pero no es mas que aparente, porque atribuirle una jurisdiccion ordinaria, equivaldria á quebrantar la unidad de la administracion.

Ejerce privativamente la autoridad superior para el exámen, aprobacion y fenecimiento de las cuentas de administracion, recaudacion y distribucion de los fondos, rentas y pertenencias de la Federacion.

Las funciones de la Contaduría mayor, que es nombrada por el Congreso, tienen un carácter tan grave y tan importante que en realidad de ella depende que la administracion de la hacienda pública sea pura, y el exacto cumplimiento de las leyes hacendarias, supuesto que al exámen y glosa de la contaduría mayor, se someten todas las cuentas de la Tesorería y con ellas todas las cuentas de los agentes y empleados recaudadores de la Federacion.

CAPITULO XXIV.

DE LAS SERVIDUMBRES PUBLICAS.

«Consiste la índole de toda servidumbre en limitar el dominio, pues los derechos anexos al prédio dominante son cargas para el prédio sirviente.

Cuando las servidumbres se establecen entre fundos de propiedad particular y con un objeto de interes individual, son de naturaleza privada y entran en la competencia de los tribunales ordinarios; de suerte que todas las cuestiones relativas á este punto pertenecen al fuero comun.

Mas si las servidumbres ligan un fundo particular á una propiedad del estado, ó pueblo con un fin de utilidad comun, entonces son públicas y caen bajo el imperio de la administracion.

Divídense las servidumbres públicas en temporales y perpétuas. Estas equivalen á una expropiacion, y así no pueden imponerse sino segun los trámites señalados por la ley para enajenacion forzosa; pero aquellas tambien importan una limitacion de la propiedad y quedan bajo el amparo de la Constitucion de manera que habrá siempre la obligacion de dar la indemnizacion prévia, por lo pérdida que ha de sufrir el dueño.

Pueden considerarse como servidumbres perpétuas las establecidas por los motivos siguientes:

Para la mayor seguridad de la nacion la prohibicion de edificar en los terrenos comprendidos en los puntos militares de las plazas de guerra sin permiso del Gobierno á quien la constitucion encarga tales fortalezas y la de reparar sin prévia igual licencia los antiguos edificios, si de las reparaciones hubiere de resultar aumento de su planta ó elevacion ó en su solidez bajo cualquiera forma. Esta servidumbre militar no debe implicar una prohibicion absoluta de ejecutar toda clase de obras contiguas á las fortalezas pues para las de mera conservacion ó entretenimiento debe bastar la del gefe de la fortaleza.

«Las licencias para ejecutar obras de mera conservacion y entretenimiento, no son, ni deben considerarse como nuevos títulos de posesion en favor de los propietarios, ni modifican en manera alguna las cláusulas particulares á que se hubiere sujetado la construccion de aquellos edificios.»

La vigilancia para que no se aumente el caserío en la zona táctica de los puntos fortificados corresponde no solo á los gefes militares de ellos sino especialmente al Ministerio de la Guerra.

Para la conservacion de los caminos: con cuyo objeto hay prohibicion de cortar sin licencia de la autoridad los árboles colindantes con las carreteras generales; pero esto no impide que los Ayuntamientos, puedan hacer la corta y aprovechamiento de los árboles de propiedad municipal que se hallen situados en las margenes de las carreteras generales, siempre que por su vejez é inutilidad deban ser reemplazados con nuevas plantaciones, verificando estas y con acuerdo de los ingenieros á quienes corresponde lo relativo á la policia y conservacion de las vías públicas,

Es clara prohibicion de entorpecer el libre curso de las aguas que provinieren de aquellas, abriendo zanjas, constru-

yendo calzadas ó levantando el terreno de las heredades limítrofes, y la de hacer represas, pozos ó abrevaderos á las bocas de los puentes y alcantarillas y á las márgenes de los caminos sin la autorizacion debida.

En favor de la navegacion fluvial es evidente la obligacion que tienen los dueños de las riberas de gozar de su propiedad de modo que no impidan el uso público del rio.

Los dueños de las tierras lindantes con el cauce de los rios navegables, no deben impedir el uso público de dichos terrenos siempre que no se convierta el uso en abuso, para dejar así expeditos los servicios de navegacion, pesca y conduccion de maderas.

La conservacion de la utilidad que traten los montes, exige la prohibicion de cortar las ramas y raices de los árboles situados en las lindes.

Para el fomento de las minas, hay las limitaciones que imponen al derecho de propiedad las calicatas, los transportes, desagües y demás servicios necesarios á su laboreo.

Son servidumbres temporales la ocupacion pasajera de terrenos, las escavaciones, extraccion, acarreo y depósito de materiales y otras cargas análogas á que están sujetas las heredades contiguas á las obras públicas. (Nota 4, tít. XXV, lib. VII, Nov. Recop.)

Para imponer esta clase de servidumbres y todo cuanto importe la limitacion de la propiedad con motivo de los caminos vecinales ó carreteras de tercer orden, se requiere el consentimiento del propietario; pero si este lo rehusare procede la expropiacion por causa de utilidad pública con los requisitos constitucionales, conciliandose de esta manera el respeto á la propiedad individual y el buen servicio público en interés del comun de los habitantes.

Sin embargo no siempre hay lugar á la indemnizacion ni

al resarcimiento de daños y perjuicios, porque si la servidumbre estriba en una necesidad física derivada de la situación natural de los lugares, no existe semejante derecho: existe una obligación legal. Los fundos inferiores, por ejemplo, están obligados á recibir las aguas pluviales y corrientes de los superiores, de modo que el gravámen de dar libre curso á las aguas sobrantes de los caminos, cuando estos son el prédio superior, no es motivo para indemnizar al propietario. Así sucede, por ejemplo, con los terrenos que circundan á la ciudad de México, especialmente por el Norte, Oriente y Sur, que son vasos desaguadores de la misma ciudad. Mas si la construcción de un camino ú otra obra pública fuere causa de interceptar el paso de las aguas, ó si para conservar aquellas conviniese variar su curso espontáneo ó introducir cualquiera modificación en el fundo, el resarcimiento es de justicia. A los tribunales ordinarios compete resolver si el cambio verificado por la administración perjudica á tercero, y decidir cuanto disminuye el valor de su propiedad, pues como estas son cuestiones del órden civil, se dirimen conforme al derecho comun.

“Tampoco tiene cabida la indemnización al construir una servidumbre legal, como la prohibición de edificar fuera de tal línea en los pueblos ó en los márgenes de los caminos ó á las inmediaciones de los montes del estado, la de establecer ciertas fábricas y talleres dentro de igual rádio y otras. Son justos límites que la ley señala á la propiedad y condiciones de su goce que el interés público impone al interés privado.”

CAPITULO XXV.

DE LA EXPROPIACION.

Las contribuciones y las servidumbres limitan el dominio; pero hay todavía un sacrificio mayor que la administración puede exigir al propietario y es la enajenación forzosa en bien del estado.

Establece la Constitución que nadie sea privado de su propiedad sino por causa de utilidad comun y prévia la correspondiente indemnización. Resulta del texto referido que la propiedad es inviolable, aunque sin reconocer un derecho tan absoluto, que se sacrifique por un respeto supersticioso á este principio el todo á una parte, el bien público al interés particular. Conviene ser muy parcós en la aplicación de este principio, pues si caminamos con imprudencia, rodaremos por la pendiente hasta llegar al fondo donde nos espera el comunismo.

Cuando la propiedad privada opone un obstáculo insuperable al desarrollo de la sociedad, justo es y necesario vencer aquella resistencia obligando á su dueño á cederla en beneficio del estado, pero ofreciéndole también garantías de que no la voluntad arbitraria de la administración, sino razones de conveniencia pública demandan el sacrificio.

Síguese de los principios establecidos que entre la expropiación y las servidumbres de utilidad pública media una di-