

ANALES DE LA UNIVERSIDAD

AÑO III

MONTEVIDEO — 1894

TOMO VI

Apuntes de Derecho Administrativo

PARA EL

Aula de Economía Política y Legislación de Obras Públicas

POR EL DOCTOR LUIS VARELA

(Continuación)

CAPÍTULO III

El Estado y los trabajos públicos

Un autor nada sospechoso, M. Paul Leroy-Beaulieu, dice en una de sus más modernas é interesantes obras ("L'Etat moderne et ses fonctions"; p. 130), que después del mantenimiento de la seguridad y del ejercicio de la justicia, parece que las obras públicas forman el fin más esencial del Estado.

Efectivamente; hasta la misma escuela individualista, desconocedora de los llamados fines secundarios del Estado, no ha podido menos que reconocer la importante misión que aquél debe forzosamente desempeñar en la materia que indicamos; misión que puede ser más ó menos extensa, que puede obligarlo á construir por su propia cuenta ciertas y determinadas obras, ó que puede limitarse á reglamentar las que se ejecutan por iniciativa de la industria privada, ó á prestar su concurso financiero á estas últimas, pero que en una ú otra forma es forzoso reconocerle siempre por razones tan sencillas como concluyentes.

Por eso los partidarios de la mencionada escuela, al menos los que no quieren ver su doctrina relegada por completo á los dominios de la especulación, no han podido menos que descender de

su radicalismo utópico, y reconocer al Estado, además de su función de policía, siquiera sea la intervención que le atribuimos en el ramo de trabajos públicos.

En toda sociedad política,—dice el doctor Aréchaga,—además de los derechos, de los bienes y de los intereses que pertenecen exclusivamente á cada uno de los individuos que la forman, existen bienes que son de propiedad común, que pertenecen á la sociedad y que, por su naturaleza y su destino, deben permanecer siempre en el estado de proindivisión. Estos bienes comunes, necesaria consecuencia de la organización y de la vida de las sociedades políticas, son, por ejemplo, los caminos, calles y paseos públicos, los ríos navegables interiores, las costas de los mares y ríos exteriores, los puertos, los canales, los bosques y muchos otros de propiedad nacional, cuyo uso corresponde á todos y cada uno de los miembros de la sociedad.

Ahora bien, agrega, ¿á quién corresponde la administración de esos bienes comunes? ¿á quién debe encomendarse la tarea de conservarlos, de adaptarlos á las necesidades colectivas, siempre crecientes, y de reglamentar el uso de ellos por los individuos? Parece indudable que plantear la cuestión es resolverla. Si es cierto, como nadie se atreverá á negarlo, que es un derecho exclusivo de todo propietario el de administrar sus propios bienes, la administración de los bienes comunes ó sociales sólo puede corresponder á la sociedad como única propietaria de ellos. Y como la sociedad delega en los Poderes públicos el ejercicio de todas sus funciones de administración y de gobierno, resulta que también es misión legítima y necesaria del Estado la administración de los bienes comunales ó sociales.

Las obras públicas, ó son para uso de la Administración misma, estando destinadas á los servicios que aquélla debe desempeñar, ó son para uso y aprovechamiento de todos los asociados.

En el primer caso no puede caber la más mínima duda de que es la Administración la única que puede tener á su cargo la ejecución de tales obras; y en el último tampoco puede pretenderse que el Estado guarde una abstención absoluta, al punto de que no sólo no construya ni explote obra alguna, sino que ni siquiera reglamente su construcción ó explotación por las empresas particulares.

La necesidad de tal reglamentación se justifica ya sea porque tales obras forman parte del dominio público que al Estado corresponde administrar para el mejor uso y aprovechamiento de todos

los asociados, ya sea porque al conceder á las empresas todas las ventajas que lleva consigo la declaración de utilidad pública de la obra, puede y debe imponerles en cambio, todas las limitaciones que sean necesarias en garantía de los intereses generales de la colectividad, tanto más, cuanto que esas concesiones importan por lo general un monopolio de hecho, que puede dar lugar á todo género de abusos por parte de las empresas concesionarias.

Esa reglamentación puede ser más ó menos rigurosa según las circunstancias, debiendo limitarse siempre á garantir los intereses generales sin hostilizar en lo más mínimo el ejercicio legítimo de la industria privada, pero es de una necesidad tan evidente, que en Estados Unidos de Norte-América, el país de la libertad absoluta, en donde las concesiones de caminos de hierro se otorgaban sin restricción alguna, sin límite de duración y sin sujetar á las empresas á control, vigilancia ni obligaciones de ninguna clase, se ha reconocido la necesidad de reaccionar contra tal sistema, y se ha constituido, como se había hecho antes también en Inglaterra, una gran comisión especial, destinada á reglamentar y vigilar la construcción y explotación de las referidas obras. (Dic. de Econ. Pol. de León Say, t. I. — V. Chemins de Fer.)

Sobre ese punto no puede, pues, haber dificultad alguna; la cuestión está en determinar si las atribuciones del Estado deben limitarse á esa facultad reglamentaria en las condiciones que acabamos de indicar, ó si debe aquél tener una participación más directa, encargándose él mismo de la ejecución de las obras ó trabajos públicos.

Según lo que antes hemos dicho, con respecto á ciertas obras el punto no puede ser de difícil solución. Tal sucede con las obras destinadas á la Administración misma ó al Estado, como un palacio de gobierno, un edificio legislativo, una casa municipal, etc., y las que corresponden á servicios que el Estado desempeña, como, por ejemplo, las obras de fortificaciones militares, un edificio para la Universidad oficial, para Biblioteca nacional, etc.

En el mismo caso se hallan también ciertas obras que tienen por objeto defender algunas partes del territorio contra los flagelos naturales, como son, por ejemplo, las obras marítimas de encauzamiento y defensa á que se refiere el artículo 425 del Código Rural.

En una palabra, no puede haber discusión con respecto á todas aquellas obras que, como las que acabamos de indicar, no pueden ser objeto de explotación comercial, ó en otros términos, cuya explotación no puede dar ningún rendimiento directo que estimule la acción privada.

Esas obras, por consiguiente, deben estar forzosamente á cargo de la Administración, que las construirá directamente ó contratará su ejecución con una empresa particular.

Pero la cuestión no se resuelve tan fácilmente cuando se trata de obras que no están en el caso de las anteriormente indicadas, como son los caminos, puentes, canales, ferrocarriles, y en general todas aquellas cuyo uso ó explotación puede producir una utilidad inmediata, un rendimiento directo que interese á las empresas particulares.

¿Á quién debe corresponder la ejecución de esa clase de trabajos públicos? Esta cuestión no es otra que la de los fines del Estado, tan debatida en el derecho constitucional y sobre la cual, dejando á un lado los principios del socialismo puro que, desconociendo los derechos más fundamentales del individuo y las ventajas de la libre concurrencia, hace del Estado el único y el gran organizador y distribuidor del trabajo en la sociedad, existen dos doctrinas fundamentales diametralmente opuestas: la individualista radical, que sólo atribuye al Estado la misión de defender el derecho, y la que le reconoce además otros fines secundarios, en virtud de los cuales el Estado debe desempeñar todos aquellos servicios de interés general que por tales ó cuales circunstancias no son ó no pueden ser debidamente atendidos por la industria privada.

Ambos sistemas se sostienen también en materia de trabajos públicos, alegándose y citándose en su apoyo buenas razones y ejemplos prácticos que demuestran unas veces la superioridad del primero, y otras las ventajas del segundo, haciendo así imposible toda solución absoluta sobre el particular.

La escuela individualista, sin embargo, ha pretendido darla, y partiendo de que la autoridad no tiene otra razón de ser que el garantizar el ejercicio armónico de la libertad en todos los asociados, á fin de que todos puedan desenvolver su actividad y ejercitar igualmente sus derechos, sin que los unos perturben á los otros, sostiene que la misión del Estado en ningún caso puede ser otra que la que acabamos de indicar, es decir, la conservación del orden y el mantenimiento de la justicia; en una palabra, la tutela de los derechos de todos y cada uno de los asociados.

Partiendo de esa base, el individualismo con Herbert Spencer á la cabeza, sostiene que el Estado tiende á desaparecer y desaparecerá seguramente cuando la moralidad y la ilustración en los miembros de la colectividad hayan alcanzado un grado de desarrollo su-

ficiente para mantener á cada uno en el límite de sus legítimos derechos, de manera que sea innecesaria la acción reguladora, diremos así, que hoy ejerce el Estado.

Esta afirmación, que es la consecuencia lógica del principio de que parte la escuela individualista, es tan falsa como ese mismo principio, cuya falsedad está plenamente demostrada teórica y prácticamente.

Por la experiencia, porque, como lo han evidenciado Dupont-White en su libro sobre *l'Individu et l'Etat*, y E. de Laveleye en su moderna obra sobre *Le Gouvernement dans la démocratie* (tomo I, cap. X), en todas partes, y muy especialmente en Inglaterra y Estados Unidos, los dos países más citados por su individualismo, el poder reglamentario se ha desarrollado y aumenta cada día á medida que la civilización avanza, que la población crece, y que las relaciones sociales se complican. Y teóricamente, porque como lo ha demostrado también el primero de los autores que acabamos de citar, la misma naturaleza de las cosas exige que las atribuciones del Estado, lejos de disminuir, aumenten con el progreso de las sociedades, porque el progreso tiene por consecuencia aumentar el número de habitantes y hacer sus relaciones más complicadas y más expuestas á conflictos que requieren mayor poder en el Estado, cuyos deberes de tutela y organización se hacen también mayores; porque el progreso pone en juego nuevas fuerzas económicas y físicas que es preciso disciplinar y someter al imperio del derecho, manufacturas en las que es necesario proteger la vida y la salud del obrero, caminos de hierro que es necesario explotar ó vigilar, sociedades comerciales, bancos, el crédito cuyo funcionamiento es menester reglamentar; porque el progreso desarrolla en la sociedad la conciencia moral y el sentimiento de lo justo, de donde resulta el reconocimiento de nuevos deberes y de nuevos derechos que es necesario sancionar y proteger; porque, en una palabra, civilización significa acrecimiento de vida en todos los sentidos, y una vida más intensa, más amplia, requiere más órganos, nuevas fuerzas, siendo el Estado el llamado á regular el funcionamiento de todas esas nuevas fuerzas, de esos órganos que el aumento de civilización pone en juego cada día, sin que ese aumento de atribuciones suponga necesariamente el menoscabo de la libertad, porque, como muy bien lo dice Cawes (*"Cours d'Economie politique"*, tomo I, pág. 112), la libertad no es la ausencia de gobierno, sino la constitución de un gobierno libre.

La doctrina que reconoce al Estado fines secundarios además

del primordial que consiste en la tutela del derecho, atribuye al origen de la autoridad otro fundamento sin duda alguna mucho más racional y más científico. Para ella la existencia de la autoridad no se funda en la necesidad de mantener á cada uno de los asociados en la esfera de sus legítimos derechos, sino en este otro principio que es de una verdad innegable, á saber: que está en la naturaleza de las cosas que ninguna agrupación de individuos constituida con un fin determinado, puede existir sin un principio dirigente, sin una autoridad superior que la encamine hacia la realización de sus propósitos. Esto que pasa en cualquier sociedad constituida con un fin particular, pasa igualmente en la sociedad civil, que no se diferencia de las demás, sino en que, en vez de un fin particular, tiene un fin general, que es la conservación y el perfeccionamiento de los individuos en el triple orden en que su actividad se manifiesta, material, moral é intelectual, mediante la comunidad de los esfuerzos y la reciprocidad de los servicios.

La autoridad es, pues, un principio esencial de toda sociedad, requerido no sólo para evitar los choques y mantener el orden entre los asociados, sino porque aun cuando todos los individuos fuesen suficientemente ilustrados en el cumplimiento de sus deberes y tuviesen toda la rectitud necesaria para no desviarse ni una línea de su cumplimiento y no ultrapasarse nunca los límites de sus legítimos derechos, aun en esa hipótesis, ninguna sociedad de cualquier clase que sea, civil ó particular, podría marchar sin una dirección, sin una autoridad que organice el esfuerzo común y las relaciones de los asociados y la encamine hacia la realización de sus fines.

Por consiguiente, si ésta es la misión de la autoridad, y si el fin de la sociedad es, como antes hemos dicho, la conservación y el perfeccionamiento de los individuos en los tres órdenes en que su actividad se manifiesta, material, moral é intelectual, ese mismo y no otro es también el verdadero fin de la autoridad, y por lo tanto, el del Estado.

Esa es la doctrina no sólo admitida por la gran mayoría de los constitucionalistas, sino también consagrada por todas las constituciones, incluso por la nuestra en su artículo 17.

¿Cuáles serán entonces las funciones que el Estado deberá desempeñar? Todas aquellas que concurren á la realización de los fines de la sociedad y que no puedan ser llenadas por la simple actividad particular; por consiguiente, con excepción de las que

se refieren al mantenimiento del orden y la aplicación de la justicia, que son funciones permanentes y comunes á todos los Estados, las demás pueden variar según el desarrollo de la actividad privada, las condiciones y el grado de adelanto de cada pueblo.

Establecidos así los fundamentos de las dos escuelas, nos concretaremos á estudiar la cuestión en sus relaciones con la materia de que tratamos.

Gianquinto resume en los siguientes términos las principales ventajas que pueden obtenerse por medio del sistema favorable al Estado: 1.^a hay mayor unidad de dirección y amplitud de miras, y por esto, más armonía y más justa repartición de los trabajos en todos los puntos del territorio nacional; 2.^a hay más seguridad de que las obras públicas se harán en todos los puntos en donde se haga sentir su necesidad; mientras que la industria privada, sea de los individuos ó de sociedades, faltará siempre en todas las localidades en donde ella no pueda estar segura del reembolso de los anticipos y de la compensación de los gastos, lo que no pasará con el Estado que no es movido por espíritu alguno de especulación; distribuidor imparcial, proveerá igualmente á las necesidades de todas las localidades á fin de que todos los que pagan el impuesto participen de los beneficios sociales; 3.^a el uso de las obras públicas, caminos, puentes, canales, es gratuito; el gasto que ellas demandan gravita sobre la comunidad, pero ésta los compensa con los beneficios que reporta, y aun cuando el Estado imponga derechos de peaje, éstos son siempre mucho más moderados que los que impone la industria privada, la cual dificultando una de las libertades naturales, como es la de moverse y transportarse de un lugar á otro, sacrifica á menudo los intereses públicos á la voracidad de la especulación. Además de esto, el producto del peaje percibido por el Estado puede ser destinado á la ejecución de otras obras de pública utilidad. (Gianquinto, opús. cit., t. II, pág. 165.)

Los partidarios del sistema opuesto formulan contra esa doctrina varias objeciones, en las cuales ven otros tantos motivos de superioridad en favor de su sistema.

La primera y más importante, es la de que la industria privada construye mejor, más pronto y más barato que el Estado, porque en las empresas particulares hay más interés en la economía y más fiscalización que en las administraciones públicas.

Este argumento, que frecuentemente se dirige contra la intervención directa del Estado en la construcción de los trabajos públicos, nos parece que se refiere más bien al sistema que aquél

debe adoptar cuando construye, pues lo que él demostraría en todo caso, es que el Estado no debe construir directamente, ó sea por el sistema llamado de *administración*, sino que debe preferir el de *contrato* ó el de *concesión*, á fin de utilizar así las ventajas que se atribuyen á la industria particular;— pero no nos parece que puede constituir un motivo para que el Estado no tenga iniciativa, ni haga construir y ni dirija la construcción de tales obras, desde que al hacerlo puede aprovechar perfectamente las ventajas de la industria privada, y más aún, desde que el mismo sistema de las adjudicaciones por licitación puede constituir una garantía más para los intereses generales.

En segundo lugar, si la objeción se dirige contra la construcción por el Estado, cualquiera que sea el sistema que éste adopte, contestaremos entonces que ella no encierra ni con mucho una verdad tan absoluta como se pretende.

¿Por qué no se han de obtener también en las obras construídas por el Estado las mismas seguridades de economía y las demás ventajas que con respecto al acierto y buena condición de los trabajos, se atribuyen á las obras ejecutadas por cuenta de las empresas particulares?

¿Por qué los ingenieros, que son los que tienen aquí el papel más principal, han de evitar todo derroche y toda mala construcción cuando están al servicio de una empresa particular, y no lo han de hacer cuando están al servicio de la Administración, en cuyo caso pueden tener tantos ó más motivos para portarse con la misma corrección?

Confesamos francamente que esta dualidad de los ingenieros, celosos y competentes en el primer caso, y omisos, negligentes é ineptos en el segundo, es algo que no hemos podido comprenderlo nunca.

Chevalier ha hecho á este respecto, una demostración que nos parece muy digna de tenerse en cuenta: para construir un canal ó un camino de hierro, dice él, interviene un empresario de los trabajos, que se sustituye al Estado ó á la Compañía y ejecuta todas las obras bajo la dirección de un ingeniero elegido por el Estado ó por la Compañía. La obra es vigilada, si se trata de una Compañía, por un Consejo de administración; si se trata del Estado, en Francia, al menos, por el Consejo general de puentes y calzadas y por el Ministro de Trabajos Públicos, y en seguida, más ó menos según el desarrollo dado al principio representativo, por las Cámaras.

Ahora bien, en uno y otro caso, la situación del empresario es

la misma; él tiene siempre por móvil exclusivo su interés privado; él tiende á sacrificar algunas veces la baratura á la solidez de las obras, y en este caso el interés privado puede ser contrario á las conveniencias de la obra, tanto bajo el régimen de las Compañías como en el del Estado.

En cuanto al ingeniero encargado de la vigilancia inmediata, veamos en qué sentido y con qué energía lo moverá á obrar su interés particular: si es empleado de la Compañía, no siendo accionista, no tiene más interés en cumplir con su deber, que el que pueda tener un ingeniero al servicio del Estado. Después de desarrollar esta tesis y demostrar que si la Compañía puede estimular el celo del ingeniero por medio de primas, el Estado ofrece también ventajas de honor y de adelanto al ingeniero que se distingue, agrega: es evidente que la ejecución del Estado pone en juego el móvil del interés privado en una medida conveniente, y lo mismo que puede hacerlo una asociación de accionistas.

Y continuando la comparación según el orden jerárquico de las funciones, dice luego: arriba del ingeniero, se encuentra, por un lado, un Consejo de administración compuesto á menudo de los más fuertes accionistas, y á veces también por interesados elegidos por otros motivos que el número de acciones de que son poseedores; en el otro caso, se encuentra el Consejo general de puentes y calzadas y el Ministro de Trabajos Públicos. Entre esos dos grupos de censores, no es mucho suponer el atribuirle al segundo por lo menos tanta competencia como al primero, alguna más preparación y hasta más celo que á aquél.

Más arriba del Consejo de administración, por fin, la Compañía tiene la asamblea general de accionistas, á cuya fiscalización Chevalier le atribuye con toda razón poca importancia, porque en Francia, como entre nosotros y en todas partes, es un hecho comprobado que la influencia de los accionistas anónimos es muy poco temible.

Mientras tanto en el otro caso, por encima del Consejo y del Director de Puentes y Calzadas, está el control de la asamblea legislativa, que debemos suponer más exigente y más difícil de combinar á gusto, que una simple reunión de accionistas; existiendo todavía además de ese control, el de la opinión pública manifestada por medio de los órganos de la prensa. (M. Chevalier: "Cours", tome II, 4.^e leçon.) Prescindiendo de algunos detalles sin mayor importancia, nos parece que esa demostración prueba acabadamente que desde el punto de vista de las conveniencias técnicas y eco-

nómicas de los trabajos, si no es mejor el régimen de la construcción por el Estado, al menos no existe ningún motivo de superioridad absoluta de un sistema sobre el otro. Uno y otro pueden dar y dan en la práctica buenos resultados, como los suelen dar también malos; no es cuestión de sistemas de ejecución, sino de otras circunstancias locales como la buena organización administrativa de los trabajos públicos, el grado de moralidad que existe en las prácticas de la administración, y la competencia de los funcionarios que tengan á su cargo aquel servicio.

Leroy-Beaulieu, que en su libro ya citado se ha ocupado especialmente de las funciones del Estado en materia de trabajos públicos, atribuye otra ventaja á la construcción de dichos trabajos por la industria privada, y es la de que se provee, dice, á las necesidades de la nación con mucho más orden, según su jerarquía natural, es decir, según el grado de importancia social de las obras, porque las empresas particulares buscan las más remuneratorias, que son siempre las más importantes del punto de vista del conjunto de la sociedad. (Opús. cit., p. 151.)

Esta afirmación es enteramente análoga á la que hace Herbert Spencer, cuando para combatir la intervención del Estado en todo servicio que no sea el de la seguridad social, dice que tal intervención es inútil, porque la cooperación espontánea de las fuerzas individuales inspiradas tanto por la simpatía natural del hombre por el hombre, como por el interés personal, produce en el tiempo oportuno todas las instituciones convenientes para el buen cumplimiento de todas las funciones necesarias á la sociedad, y por consiguiente, mientras una necesidad pública no es satisfecha espontáneamente, debe prescindirse de ella, porque seguramente no constituye una necesidad positiva. (Spencer: "Essais de politique", p. 55.)

No puede darse una afirmación más exagerada ni más falsa sobre la suficiencia y la superioridad de la industria privada para todas las obras de interés colectivo.

En primer lugar es un hecho innegable que la actividad particular nunca está dispuesta á sacrificarse gratuitamente por un interés general, y que por consiguiente, fuera de alguno que otro caso excepcional en que se trate de una obra ó servicio desinteresado por naturaleza, como, por ejemplo, el servicio de caridad, en todos los demás, ella nunca se dispone á comprometerse sino cuando considera que obtendrá un interés suficientemente remuneratorio.

¿Pero se dirá acaso que el interés colectivo y el privado coexisten y se confunden de tal manera que siempre que exista el primero existirá también el segundo y en una proporción bastante para mover á la industria privada? Podrían citarse numerosos ejemplos que demuestran lo contrario. No puede discutirse la necesidad que tiene todo país del servicio de seguridad y defensa, y sin embargo tan no provee á él la acción privada por sí sola, que en todas partes hay leyes de servicio obligatorio. Otro ejemplo: hay que construir una obra pública que requiere la ocupación del dominio privado, y en todas partes hay leyes de expropiación forzosa para vencer la resistencia de los particulares que, mirando las cosas desde otro punto de vista que el Estado, no están dispuestos á ceder sus propiedades en beneficio de los intereses públicos, ó á cederlas en condiciones convenientes para la colectividad; lo mismo podría decirse de las servidumbres que la ley impone en beneficio de los trabajos públicos.

Todo esto demuestra que la tal espontaneidad de la industria privada para proveer á las necesidades generales de la colectividad no sólo no se justifica por ningún principio, sino que además es contraria á los hechos y á la misma naturaleza de las cosas, pues que sólo el atractivo de una utilidad más ó menos cierta ó de un beneficio particular más ó menos grande, es lo que puede estimular la acción de la industria y de las empresas privadas.

Por lo demás, podría contestarse perfectamente á Herbert Spencer, á Leroy-Beaulieu y á todos los defensores del individualismo, trayéndolos aquí, y mostrándoles nuestra República sin ningún camino nacional, haciéndoles ver que recién hace cuatro ó cinco años que se han construído los primeros trozos de caminos departamentales y eso solamente en la capital; y para completar nuestra contestación podríamos agregarles como prueba del discernimiento obligado y de la mayor oportunidad con que se supone que la industria privada suele proveer á las necesidades comunes, que mientras esa industria no ha construído un solo metro de camino público, ha tenido millones para invertir en obras tan inútiles como el barrio Reus, el hotel y el establecimiento balneario de Gounouilhau; y podríamos citar todavía con el mismo objeto los trastornos considerables que sufrieron y ocasionaron las compañías ferroviarias norte-americanas á consecuencia de los grandes desaciertos cometidos en los trabajos ejecutados durante los años de 1870 á 1873.

Todo eso prueba no sólo que la industria privada no siempre

provee espontáneamente á la satisfacción de las necesidades públicas según el orden de su importancia, sino que demuestra también que, si el Estado se equivoca en la apreciación de la utilidad de las obras que emprende, también se equivoca aquélla; de manera que desde ese punto de vista tampoco puede decirse que haya una superioridad absoluta de un sistema sobre otro.

Se dirá, como lo hace Leroy-Beaulieu, que al menos cuando una compañía comete errores en la concepción ó ejecución de ciertos trabajos, nadie los paga sino ella misma, es decir, todos los que en ella se han comprometido libremente, mientras que cuando las locuras las comete el Estado, perjudican á todo el país, incluso á los que ninguna participación han tenido, y aun á los que las hayan condenado de antemano, puesto que todos contribuyen á pagarlas por medio del impuesto, — de manera que bajo esa faz resulta hasta más equitativo el sistema que rechaza toda construcción por el Estado.

De todas las objeciones que se hacen contra ese sistema, es tal vez ésa la que encierra una verdad más completa, pero sin que por eso haya fundamento bastante para la conclusión que de ella se pretende sacar.

El mal que se indica, en efecto, no es una consecuencia del sistema que se quiere combatir, sino la consecuencia de un principio necesario de solidaridad social, en virtud de la cual los pueblos sufren las consecuencias buenas ó malas de los actos de sus gobiernos, lo que, por otra parte, lejos de ser una iniquidad, como dice el autor citado, refiriéndose á los malos trabajos emprendidos por el Estado, es muy natural que así sea, desde que en el régimen republicano por lo menos, es el pueblo el que elige ó debe elegir sus mandatarios de un modo más ó menos directo, de manera que en rigor siempre tiene su parte de responsabilidad en los actos de sus gobernantes.

Por otra parte, si la construcción de trabajos públicos por el Estado puede alguna vez ofrecer aquel inconveniente, en cambio puede también producir beneficios importantes, los cuales se dificultarían ó harían imposibles, especialmente en las sociedades en que la industria privada no tiene elementos ó iniciativa suficiente para emprender dichas obras, si por temor al inconveniente que se alega, se negase al Estado el derecho que nosotros le reconocemos. Nada puede garantizar, por consiguiente, que en definitiva la sociedad no resultase más perjudicada con el desconocimiento de ese

derecho que reconociéndole al Estado la facultad de intervenir en la construcción de trabajos públicos en la forma y condiciones que hemos indicado, aunque se corra el riesgo de que pueda aquél equivocarse alguna vez en la apreciación de la oportunidad ó conveniencia de alguno; lo que por otra parte debemos suponer que sólo sucederá por excepción, tanto más, cuanto que en el régimen republicano los proyectos relativos á esa clase de trabajos deben pasar por el crisol de amplias discusiones en el parlamento y en la prensa, que ofrecen otras tantas garantías de acierto en la resolución que se adopte.

Se observa también que la construcción de obras públicas por cuenta de la Administración recarga los presupuestos inútilmente, desde que aquéllas pueden ser construídas por empresas particulares; y los recarga doblemente porque el Estado tiende á conceder el uso gratuito de las obras que él construye, mientras que las empresas particulares imponen siempre un peaje que puede ser pagado sin inconveniente ninguno para el público.

Pero en primer lugar, es necesario no fijarse solamente en lo que el Estado gasta en la ejecución de una obra, sino que se debe también tener presente la utilidad indirecta, el aumento de entradas, el mayor rendimiento de los impuestos que resulta del aumento de producción y de circulación de la riqueza, que es la consecuencia de las obras destinadas á facilitar las comunicaciones ó proveer á otras necesidades relacionadas con el movimiento económico del país.

En segundo lugar, cualquiera que sea la importancia del gasto que las obras demanden al Estado, no puede decirse que es un recargo inútil, porque tampoco puede afirmarse de una manera absoluta, que tales obras serían construídas por la iniciativa privada: lo serían ó no, según los casos; — y en tercer lugar, el Estado puede también imponer un peaje, una cuota para el uso de las obras que él construye, mas en tal caso las obras así construídas ofrecen todavía una ventaja sobre las construídas por empresas particulares, y es que, como más arriba hemos dicho, el precio que fijen las empresas tiene que ser mayor que el fijado por el Estado, porque las primeras buscan no sólo el reembolso, sino el mayor interés de los capitales invertidos, mientras que al segundo, que no persigue ningún fin comercial, le basta con el reembolso de sus gastos, aparte de que si algún interés busca, ya puede hallarlo en el aumento de entradas que las obras construídas le proporcionarán en virtud de la utilidad indirecta de que antes hemos hablado.

Otra observación hace todavía Leroy-Beaulieu á la construcción de los trabajos públicos por el Estado, y es que con ese sistema se produce un debilitamiento general de la previsión y del discernimiento, se quita todo estímulo á la iniciativa y á la actividad privada y se condena á las sociedades á la inacción, acostumbrándolas á esperar todo del Estado, mientras que con el régimen contrario se acostumbra al pueblo á cuidar de sus propios intereses, se desarrollan todas las fuerzas vivas de la sociedad, las energías individuales, las iniciativas privadas, el espíritu de empresa y de asociación de los capitales: todo lo cual representa, como es consiguiente, mucha mayor suma de actividad y de progreso para la sociedad.

Esta observación, que es la misma que hace la escuela individualista contra toda intervención oficial en otros servicios que no sean el de la seguridad y la justicia, puede tener su parte de verdad, sin que por eso constituya tampoco un motivo para rechazar en absoluto el sistema que venimos defendiendo.

Nada hay, en efecto, más peligroso y más perjudicial para un pueblo que el entregarse á la inacción, esperándolo todo del gobierno; pero es necesario tenerse presente que la intervención del Estado en el ramo de obras públicas como en cualquier otro, no quiere decir que haya de tener el monopolio de esos servicios. Así, por ejemplo, la ley española dispone que el Ministro de Fomento debe formular y presentar á las Cortes los planes generales de las obras públicas que hayan de ser costeadas por el Estado; pero permite al mismo tiempo que con arreglo á las formalidades legales, las empresas particulares construyan las obras que consideren convenientes, estén ó no comprendidas en los planes generales adoptados por las Cortes.

De manera que, no sólo dándole á la acción del Estado un carácter subsidiario para los casos en que la industria privada sea manifestamente insuficiente, sino que aun dándole el carácter principal que le atribuye la legislación española, no se ve cómo la intervención oficial puede ser un obstáculo para que la actividad privada se desarrolle, y se construyan ó se organicen por empresas particulares, todas las obras ó todos los servicios cuya explotación les ofrezca una buena colocación para sus capitales.

Los ferrocarriles establecidos en el país, las empresas de aguas corrientes y de alumbrado público, tanto á gas como eléctrico, pueden citarse como una prueba de lo que acabamos de decir.

Por otra parte, si por el peligro de impedir el desenvolvimiento de la industria privada, se establece que el Estado no debe preocuparse de ninguna obra ó servicio que pueda llevarse á cabo por empresas particulares, el resultado sería el que expresaba Dupont-White en los siguientes términos: "Suponed, dice, un país poblado de apatías y gobernado también por la apatía; los individuos naturalmente perezosos, el Estado inerte por naturaleza y por principio, se guarda muy bien de enervar al pueblo ayudándolo ú obligándolo á obrar. Abstención general, inacción completa arriba y abajo: tal sería la situación que se produciría y de la cual difícilmente podría resultar ventaja alguna para la sociedad."

Y si dejando el terreno de las consideraciones generales y abstractas, entramos á examinar los antecedentes que nos proporciona la experiencia de diferentes países, veremos también que, más que una cuestión de sistemas, es ésta una cuestión de circunstancias.

En Inglaterra, el Estado no ha tenido para qué preocuparse de los trabajos públicos, porque los grandes capitales que allí existen, el interés de los grandes establecimientos industriales en favorecer la construcción de vías de comunicación, el desarrollo que allí ha adquirido la actividad privada, el genio emprendedor de los ingleses, son otros tantos factores que han actuado para que dichos trabajos abandonados á la industria privada alcancen el desenvolvimiento y el grado de importancia á que han llegado. A eso debe agregarse todavía que, como lo observa Cawes (opús. cit., tomo I, pág. 125), si en aquel país el campo de acción del poder central ha sido durante largo tiempo más limitado que en otras partes, es porque allí los poderes locales han estado investidos de atribuciones más extensas, lo que disminuye en gran parte la eficacia que se atribuye á la acción privada, tanto más desde que es un hecho incuestionable que, desde un tiempo á esta parte, se viene operando en el régimen de la Inglaterra una notable transformación con tendencia marcada á aumentar más y más la intervención y el poder reglamentario del Estado.

En Estados Unidos, si bien el mismo régimen, y más ó menos por las mismas causas, ha producido el resultado extraordinario de que sólo en el ramo de ferrocarriles se construyesen en tres años, de 1870 á 1873, 19.500 kilómetros de vías férreas, en cambio ha producido también los desórdenes que antes hemos recordado y que han obligado al Gobierno á restringir un tanto la libertad absoluta que hasta entonces había existido.

En Alemania impera el sistema completamente opuesto, pues allí el Estado puede decirse que ha acaparado los trabajos públicos; y sin embargo, refiriéndose á ese país, dice el mismo Leroy-Beaulieu: es claro que la poderosa administración prusiana únicamente dirigida por miras técnicas y por el supremo interés nacional, sabe atenuar en una cierta medida, sin poder evitarlos por completo, los vicios que á ese sistema hemos atribuido.

Un sistema intermedio es el adoptado por la Francia, en donde la construcción de los trabajos públicos constituye una de las principales funciones del Estado,—si bien éste, en lugar de construir directa y exclusivamente, ha buscado el concurso de la industria ó de las empresas particulares. Este sistema ha dado allí por regla general los más satisfactorios resultados, mientras que tuvieron el fracaso más completo las tentativas hechas hace algún tiempo para implantar el régimen de completa libertad que imperaba entonces en Estados Unidos é Inglaterra.

La opinión pública era generalmente contraria, dice Gianquinto; ella protestaba de continuo contra la elevación de los gastos de transporte que se imponían al comercio, á la industria y á la agricultura,—y las quejas del público fueron oídas por el Gobierno, que ordenó el rescate de los puentes y canales por las leyes de 1845, 1853 y 1860. En cuanto á los ferrocarriles, sin coartar las iniciativas de la industria privada, el Gobierno francés demostraba que la intervención oficial suele ser á veces preferible á la libertad absoluta, estableciendo en primer lugar las concesiones á término fijo, las que en Inglaterra y Estados Unidos eran entonces permanentes; estableciendo el control del Estado sobre las líneas particulares, lo que contribuía á impedir la inconveniente elevación de las tarifas, y el reembolso al finalizar la concesión, de las sumas adelantadas por el Estado á título de garantía,—todo lo cual daba una gran superioridad al sistema francés sobre el régimen de completa libertad que imperaba entonces en los dos países antes nombrados.

Y si nos fijamos en los ejemplos que nos presenta nuestra modesta República (). del Uruguay, encontraremos servicios organizados por el Estado, y que se desempeñan en condiciones irreprochables: tal es lo que ocurre con la beneficencia pública; y más aún, encontraremos servicios que han sido desempeñados por empresas particulares y que el Estado ha tomado después á su cargo, ejecutando también las construcciones requeridas para su

perfeccionamiento, y que han dado bajo ese régimen un resultado muy superior, especialmente del punto de vista de la economía para el público, que el obtenido mientras estaban á cargo de Compañías particulares.

Tal es lo que ha ocurrido con el servicio telegráfico después de la importante reforma implantada por el decreto de 17 de Marzo de 1892, que mandó completar la red de telégrafos nacionales y anexar ese servicio á la Dirección General de Correos.

La conclusión de todo esto es que ninguno de los dos sistemas se impone por razones que justifiquen una superioridad absoluta del uno sobre el otro. En principio la ejecución de los trabajos públicos por el Estado está perfectamente encuadrada en la misión que á aquél le hemos asignado y que la reconocen la gran mayoría de los maestros de la ciencia constitucional y todas las constituciones de los países civilizados.

En Inglaterra, que pasa como el país en donde impera mayor suma de libertad, domina el principio de que el Parlamento puede hacer todo, menos que una mujer se vuelva hombre; — frase que, como se ve, entraña la consagración más estupenda de los fines secundarios del Estado.

Dando, pues, por sentado que aquél puede tener perfectamente la intervención que indicamos en el ramo de trabajos públicos sin salir de la órbita de sus legítimas atribuciones, la teoría y la práctica demuestran que la conveniencia de aplicar uno ú otro de los dos sistemas, es una cuestión que debe ser resuelta con un criterio puramente relativo, porque son las condiciones de cada país, las circunstancias de cada caso, los recursos de que la Administración disponga, las garantías de moralidad y acierto que ella puede ofrecer, la abundancia de los capitales, el hábito de asociación de los mismos, el espíritu de iniciativa y el carácter más ó menos emprendedor de la industria privada y hasta la misma naturaleza de los trabajos á ejecutarse, son esos antecedentes los que deben determinar la preferencia por uno ú otro de los sistemas indicados, y los límites que pueden imponerse, ya sea á la acción oficial como de los particulares.

Por eso un régimen mixto que permita aplicar indistintamente cualquiera de los dichos sistemas, según se juzgue más conveniente en cada caso, es sin duda alguna el que más conviene, y más especialmente á los países nuevos, en donde la industria privada no ha alcanzado un grado de desarrollo suficiente para con-

fiar fundadamente en que, sin perjuicio ninguno para los intereses generales, pueden dejarse abandonados á su sola iniciativa, tanto los trabajos como los demás servicios públicos que no corresponden á la función principal del Estado.

Leroy-Beaulieu no acepta tampoco de muy buen grado la solución que acabamos de indicar, y en virtud de la cual la superioridad de uno ú otro sistema dependería ante todo de las condiciones de cada país.

Es preciso tener en cuenta, dice, un fenómeno nuevo que atenúa todas esas distinciones nacionales: es la solidaridad universal de los capitales y su extrema movilidad de un país á otro. Así, países pobres, poco dotados del espíritu de empresa, han podido, á pesar de la inercia y de los pocos recursos de sus nacionales, gozar primero del beneficio de los caminos de hierro sin ninguna intervención del Estado. El ejemplo de la España es típico: allí las compañías francesas primero, y luego conjuntamente con ellas las inglesas, suplieron la falta de recursos y de iniciativas nacionales, emprendiendo primero los grandes trabajos públicos, hasta que más tarde, aleccionadas por aquéllas, siguieron su ejemplo las empresas españolas.

Efectivamente, hay algo de verdad en esa observación, y en nuestro propio país tenemos varios ejemplos de empresas extranjeras que han establecido diferentes servicios públicos, supliendo así la falta de recursos y de iniciativas nacionales.

Pero de todos modos, y á pesar de que bajo el régimen de solidaridad financiera y de la rápida circulación de los capitales en el mundo entero las influencias intrínsecas de cada país pierdan una parte de su importancia, conservarán siempre la bastante para ser las que en primer término deben decidir sobre la aplicación de uno ú otro sistema, de manera que sería siempre el más grande de los errores el querer establecer absoluta y exclusivamente el régimen de la construcción por las empresas particulares, confiados en que si no las hay en el país, ya vendrán del extranjero.

Recuerda Emilio de Laveleye en su libro ya citado, tomo I, página 34, lo que ocurrió á un estudiante que asistió con él al curso en que M. de Molinari predicaba la no intervención hasta el punto de pretender que, los mismos servicios de seguridad y de defensa nacional, debían ser prestados por asociaciones particulares, como la de los *condottieri* en Italia, ó la *Santa Hermandad* en España.

Ese discípulo fué más tarde elevado á la primera magistratura de una de las Repúblicas de la América Central, de la que era oriundo, y se propuso entonces poner en práctica las doctrinas de su maestro, de las que era un ardiente partidario. Al efecto, suprimió el presupuesto de instrucción pública, el del culto, el de trabajos públicos, y así sucesivamente, y todo en medio de los mayores aplausos de los contribuyentes, porque, como es consiguiente, los impuestos disminuían considerablemente cada vez. El Estado quedó casi abolido, dice Laveleye, y la iniciativa privada pudo desenvolverse á sus anchas. Pero no hizo absolutamente nada! Las escuelas se cerraban, las iglesias se derrumbaban, los caminos se volvían zanjas y malezas, los puertos se cegaban; era la vuelta al estado de naturaleza, es decir, al salvajismo.

Fué necesario devolver sus atribuciones esenciales á este maldito Estado, que á la escuela individualista se le ocurre que apenas sirve para desempeñar las funciones de un regular gendarme, y al que sin embargo, un concepto más práctico y también más científico porque es más verdadero, obliga á reconocer, según la exacta afirmación de Chevalier, como el promotor activo é inteligente de las mejoras públicas, sin conferirle por eso el monopolio de tan bella atribución.

No le es dado al hombre cambiar las leyes que presiden el desenvolvimiento de las sociedades, sin producir los trastornos consiguientes; por eso es necesario optar entre reconocer al Estado esa función ó exponerse al completo fracaso á que llevaron al célebre discípulo de Molinari, las exageraciones individualistas de su maestro.

CAPITULO IV

Organización administrativa del servicio de obras públicas

SECCIÓN I

Obras de interés general

Puesto que la Administración tiene que desempeñar un papel tan importante en materia de obras públicas, ya sea promoviendo, dirigiendo ó vigilando su ejecución y cuidando de su conservación, veamos cómo está organizada para realizar esas importantes funciones.

Las obras ó trabajos públicos, según hemos dicho, pueden ser nacionales ó departamentales, y si bien no existe entre nosotros el régimen de los municipios libres, en cada uno de aquellos casos son también las autoridades nacionales ó locales, las llamadas á cuidar directamente de las necesidades del servicio de que tratamos.

Empezaremos, pues, por examinar la organización y atribuciones de la Administración central, y luego haremos ese mismo estudio con respecto á las autoridades locales.

La organización administrativa en el ramo de obras públicas ha sido en estos últimos tiempos completa y acertadamente modificada por el decreto de 6 de Febrero de 1891, que reorganizó los Ministerios, y la ley de 3 de Septiembre de 1892, que creó el Departamento Nacional de Ingenieros.

Antes de esas fechas, la autoridad superior del servicio de que tratamos era el Ministro de Gobierno, del cual dependía la Dirección General de Obras Públicas, creada por decreto de 22 de Enero de 1864, y en la cual se refundieron las dos oficinas técnicas que anteriormente existían, la Comisión Topográfica y la Inspección de Obras Públicas.

La primera de esas dos oficinas que acabamos de mencionar, estaba reglamentada por los decretos de 19 de Diciembre de 1831 y Enero 14 de 1839; y el decreto de 24 de Julio de 1854 reglamentaba las atribuciones de la segunda.

Las atribuciones de la Comisión Topográfica se referían especialmente á los trabajos necesarios para el conocimiento de la topografía de la República, á la demarcación de tierras, tanto públicas como particulares, y á la reglamentación de las operaciones practicadas por los agrimensores.

En cuanto á la Inspección Técnica, á parte de la intervención que tenía en la construcción de edificios particulares, le correspondía también “abrir dictamen sobre la parte arquitectónica de todo edificio ú obra pública, analizar los proyectos y demostrar científicamente sus ventajas ó inconvenientes, no pudiendo emprenderse ninguna obra por el Estado ni por particulares para aplicación pública sin oír previamente su informe facultativo.” Le correspondía igualmente “inspeccionar y velar sobre la conservación y decencia de los edificios públicos, dando cuenta al Ministerio de Gobierno de lo que en ellos observase; proponer al Gobierno toda obra cuya construcción creyese oportuna; indicar los locales adecuados para obras de conveniencia pública, é inspeccionar la construcción de todos los edificios con aplicación pública.”

La necesidad de salvar las dificultades que esa organización ofrecía en la práctica, y de dar más unidad al servicio mediante una dirección única que permitiese reglamentar más convenientemente el ejercicio de las funciones cometidas á aquellas dos reparticiones, llevó al Gobierno á refundir esas dos oficinas en la Dirección General de Obras Públicas, que se dividió por eso en dos secciones bajo las órdenes de un Director General: la sección Topográfica y la sección de Obras Públicas.

Dado el origen de dicha Dirección, sus atribuciones eran las mismas de las dos oficinas que la precedieron, teniendo en resumen, según agregaba el artículo 5.º del decreto de su creación, el derecho de inspección sobre los edificios y delineación de terrenos particulares y públicos, y la dirección de todos los trabajos que se emprendieran ya fuera por el Gobierno, por la Junta E. Administrativa ó por asociaciones autorizadas.

Más tarde se creó la Dirección General de Caminos y el Consejo General de Obras Públicas. La primera de esas oficinas tenía por objeto, según resulta de la ley de 15 de Abril de 1884

que la autorizó, y su decreto reglamentario de 11 de Julio de 1887, practicar los trabajos del trazado y amojonamiento de una red de caminos nacionales, departamentales y vecinales; preparar los proyectos y presupuestos relativos á las obras á realizarse y dirigir y vigilar su ejecución con relación al pliego de condiciones.

El Consejo General de Obras Públicas creado por decreto de 11 de Julio de 1887, fué luego modificado en cuanto á su constitución, por el de 25 de Abril del año siguiente, según el cual debía componerse de cuatro ingenieros, un arquitecto, un abogado y un médico.

Las atribuciones de esa corporación consistían en dictaminar sobre los planos, proyectos y concesiones de grandes obras públicas que le fuesen sometidos por el Poder Ejecutivo, dictaminar sobre los asuntos contencioso-administrativos que se relacionasen con las obras públicas y debiesen ser resueltos por el Poder Ejecutivo ó pasados á los Tribunales, y en general informar en todo asunto que se relacionase con las obras públicas y requiriese informe científico.

Pero, como hemos dicho, toda esa organización ha sido últimamente modificada por el decreto de 6 de Febrero de 1891, que modificó las atribuciones de los Ministerios, y la ley de 3 de Septiembre de 1892, que creó el Departamento Nacional de Ingenieros, en el cual se refundieron la Dirección de Caminos, y la Dirección y el Consejo de Obras Públicas.

Según aquel decreto, corresponden al Ministerio de Fomento todos los asuntos relativos á instrucción y obras públicas, vías de comunicación, inmigración, colonización, etc. No debe entenderse sin embargo que en virtud de esa disposición todas las obras públicas corresponden á dicho Ministerio. Sería ésa una organización absorbente que invadiría las atribuciones de las demás Secretarías de Estado y que importaría una centralización imposible, que no se ve ni en los mismos Ministerios especiales de trabajos públicos que existen en otros países.

Las atribuciones del Ministerio de Fomento están limitadas por las que corresponden á los otros, de manera que las obras serán de la competencia de uno ú otro Ministerio, según al que correspondan por el mismo decreto del 91, los servicios á que dichas obras se refieran. Así, por ejemplo, si se tratase de la construcción de faros, correspondería al Ministerio de Marina; si de estableci-

mientos penales, al de Justicia; si de trabajos de fortificación, al de la Guerra; si de líneas telegráficas, al de Gobierno.

Tenemos, pues, que el Poder Ejecutivo, primera autoridad administrativa en éste como en todos los servicios del Estado, ejerce en este caso sus funciones por el órgano del Ministerio de Fomento ó de alguno de los otros, según la naturaleza del servicio á que se refieran las obras de que se trate.

Pero debemos advertir que las atribuciones del Ejecutivo, cualquiera que sea el Ministerio por intermedio del cual se ejerzan, son meramente administrativas en el sentido estricto que algunos autores dan á esta palabra, es decir, en cuanto administrar significa aplicar medios á fines, ejecutar lo que está ordenado, como dice Santa María de Paredes.

Dicho Ministerio, en efecto, como órgano del Poder Ejecutivo y en virtud de lo que dispone el artículo 81 de la Constitución, podrá promover la ejecución de obras públicas que considere necesarias, pero no puede hacer sino lo que esté ordenado ó aquello para lo cual esté autorizado por la correspondiente disposición legislativa. Sus atribuciones están limitadas por el precepto constitucional que comete al Cuerpo Legislativo la facultad de determinar los gastos públicos, y por las disposiciones de la ley de expropiación que exigen también autorización legislativa para la ocupación del dominio particular.

En virtud de esos preceptos y de la facultad que tiene el Poder Legislativo de dictar leyes para el progreso y fomento de los intereses generales de la colectividad, es ese Poder el único que puede por sí solo autorizar la ejecución de trabajos públicos, y aun los gastos de simple conservación que ellos demanden.

El Poder Ejecutivo sólo podrá hacerlo en virtud de una ley especial que disponga la ejecución de tal ó cual obra, ó de autorización establecida en la ley de presupuesto general de gastos, ó cuando por medio de una ley expresa se faculte al Gobierno para invertir tal ó cual cantidad en la ejecución de obras públicas en la forma que aquél resuelva, como lo hizo, por ejemplo, la ley de 29 de Julio de 1887, relativa al empréstito de veinte millones.

Y aun teniendo fondos votados, si, como regularmente sucede, las obras requieren la expropiación de propiedades particulares, necesitará además ley expresa que lo faculte para proceder á la dicha expropiación.

Tal es el alcance de las facultades que corresponden tanto al

de Fomento, como á los demás Ministerios en el ramo de trabajos públicos.

Nuestra legislación ha adoptado, pues, el sistema según el cual se requiere la intervención de los dos Poderes para toda clase de trabajos nuevos. ¿Es ése el régimen que mejor responde á las conveniencias generales?

Esta cuestión ha sido muy debatida en Francia, cuya legislación, después de haber puesto en práctica diferentes sistemas, dando unas veces el predominio al Poder Ejecutivo y otras al Legislativo, ha concluido por decidirse en favor de este último, siendo en ese sentido que se han pronunciado las últimas reformas, realizadas en dicha legislación desde 1870 en adelante.

No será inoficioso que conozcamos las razones en que se han apoyado los diferentes sistemas que sucesivamente se han adoptado.

La ley de 8 de Marzo de 1810 había atribuído al Poder Ejecutivo el derecho de decretar los trabajos públicos; sistema que imperó hasta 1832, en que una nueva ley hizo necesaria la intervención del Poder Legislativo para todos los trabajos de importancia. En favor del régimen adoptado por la primera de esas leyes, y según el cual no se requería la intervención legislativa para proceder á la expropiación autorizada por el artículo 545 del Código Civil, el Consejo de Estado se expresaba en los siguientes términos:

“La ley no es otra cosa que una regla común á los ciudadanos; ella establece los principios generales sobre los cuales reposan sus derechos políticos y civiles. La cuestión de saber si la regla ha sido violada en la aplicación al derecho de un particular, es una simple cuestión de hecho, se trata entonces de ejecutar la regla y no de crear otra nueva.... Se ha mirado siempre como una garantía política que la misma autoridad que hace la ley no sea la encargada de ejecutarla... Es, por otra parte, imposible que la ley intervenga con seguridad y con dignidad. Con seguridad, porque la cuestión de hecho depende generalmente de conocimientos locales, y porque el Cuerpo Legislativo no está organizado para dilucidar y para juzgar cuestiones de ese género; la dignidad de aquel cuerpo es además lesionada, porque se transforma á los legisladores en simples jueces, con la circunstancia de que el objeto del juicio es de escaso interés.”

La Junta de Montevideo se propuso adoptar ese mismo sistema

en un proyecto que presentó al Gobierno en 1889, en el cual se establecía que la utilidad pública de la obra sería declarada por dicha corporación de acuerdo con el Poder Ejecutivo, en vez de tener que acudir en cada caso al Cuerpo Legislativo para que la declare, como lo exige la ley de 14 de Julio de 1877.

El ilustrado doctor Pena, Presidente entonces de la Municipalidad, acompañó ese proyecto de un extenso mensaje, en que, como fundamento de esa reforma decía: " Con los procedimientos actuales de expropiación, debiendo calificarse en cada caso por el Cuerpo Legislativo la utilidad ó necesidad de la obra, se demoran las adquisiciones, se aplazan las obras ó servicios, y entre tanto, no sólo sufren los intereses particulares, sino que se perjudica enormemente el tesoro público, porque la especulación privada se encarga de explotar estos asuntos en su exclusivo provecho, y viene en fin de cuentas á resultar que lo que pudo y debió pagarse á razón de uno, se paga meses ó años después por el duplo ó el triple."

Si esa reforma, de la cual nos ocuparemos más detenidamente, cuando tratemos en particular de la *expropiación*, hubiese sido aceptada tal como fué propuesta, habríamos tenido un sistema análogo al adoptado en Francia en 1852, sistema por el cual se atribuía al Poder Ejecutivo una competencia exclusiva en materia de trabajos públicos, reservándose la intervención del Poder Legislativo para la parte financiera.

Fundando esta reforma, decía M. Troplong, entonces Presidente del Senado: " Vuestra Comisión ha considerado que el Poder Legislativo sólo ha sido investido del derecho de decretar los trabajos y empresas de que se trata, porque después de la revolución de 1830 la forma de gobierno había hecho inclinar del lado de las Cámaras, la preponderancia política.... Sin duda el poder de expropiar es extraordinario, y no podría dejarse la propiedad privada expuesta al capricho de las autoridades subalternas; pero el Poder central está colocado tan alto y en tales condiciones de imparcialidad, que es el juez más justo y experto de la utilidad pública. Sin duda, también los grandes trabajos demandan vistas de conjunto y combinaciones extensas, pero el Poder central está encargado de la grande administración precisamente porque es el que está en excelentes condiciones para desempeñarla. Él queda, pues, en su rol de administrador supremo, dirigiendo la actividad nacional hacia los trabajos que desarrollan la riqueza del país y

ponen en manos de las poblaciones, los verdaderos medios de combatir la miseria.

Se conviene, sin embargo, en que siempre que esos trabajos impongan al Estado gastos no previstos, la asignación de los créditos pertenece al poder político que es llamado por la Constitución á votar los impuestos.

Pero, notémoslo bien, son los gastos de los trabajos y no los trabajos mismos, los que son sometidos á la sanción legislativa. Para que se conserve el equilibrio entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, es necesario que éste sea apreciador libre, soberano, de la utilidad y dirección del trabajo, como el otro es juez en último grado, de los gastos."

El sistema adoptado por la reforma de 1852, que acabamos de recordar, imperó hasta 1870, en que el gobierno francés, á pesar de reconocer que aquel régimen no había ofrecido dificultad alguna y por el contrario había dado mejores resultados, presentó un proyecto inclinando nuevamente la balanza del lado del Poder Legislativo, fundando esa nueva modificación en que, siendo ese Poder el llamado á votar los subsidios necesarios para la ejecución de los trabajos ó á ratificar los compromisos contraídos por el gobierno y que imponen cargas al tesoro, tenía que intervenir forzosamente en la apreciación del conjunto de las condiciones en que los trabajos eran ejecutados; y en que no se podía evitar que el Poder que dispone de los recursos, y que, por otra parte, representa los intereses de las poblaciones llamadas á aprovechar de las obras, no hiciera prevalecer la combinación que le pareciese mejor para asegurar la satisfacción de esos intereses. (Aucoc, tomo II, pág. 257.)

De acuerdo con esa doctrina, la ley de 1870 empezó por exigir que todas las grandes obras fuesen autorizadas por una ley expresa, y ese requisito se ha hecho extensivo á los demás trabajos del Estado por disposiciones posteriores que han continuado restringiendo las facultades del Poder Ejecutivo, y que han dado por resultado un régimen enteramente semejante al que existe entre nosotros.

En vista de todas estas razones y antecedentes, no puede menos que ser difícil pronunciarse en términos absolutos sobre uno de esos sistemas.

Lo que hay de cierto es que, como observa Aucoc, los trabajos públicos, y muy especialmente los del Estado, pueden afectar gravemente á los intereses del tesoro nacional, lo afectan desde luego

cuando las obras se ejecutan por administración y por contrata, y los afectan también cuando se llevan á cabo por medio de concepción, porque aun en esos casos, existe casi siempre la subvención ó la garantía del Estado á favor de las empresas concesionarias; interesan también á las necesidades públicas y á las conveniencias nacionales, á las cuales deben ajustarse las obras que se construyan; y por último se relacionan además con los particulares que pueden verse obligados á sufrir la expropiación de sus inmuebles, lo que importa una medida de suma gravedad, que sólo puede justificarse por razones muy serias y comprobadas de pública utilidad.

Dadas, pues, todas esas circunstancias, nos parece que el sistema que mejor garante todos los intereses es el que requiere la autorización previa del Cuerpo Legislativo, para toda obra nueva del Estado, sin perjuicio de que en caso de excepcional urgencia pueda proceder por sí solo el Ejecutivo llenando ciertas formalidades.

Ésa es también la solución que la ley española de obras públicas ha dado á la cuestión de que tratamos, como puede verse por los artículos que en seguida transcribimos:

Art. 20. El Ministro de Fomento formará oportunamente los planes generales de las obras públicas que hayan de ser costeadas por el Estado, presentando á las Cortes los respectivos proyectos de ley en que aquéllas se determinen y clasifiquen por su orden de preferencia.

Art. 21. El Gobierno no puede emprender ninguna obra pública para la cual no se haya consignado en los presupuestos el crédito correspondiente. En cualquier otro caso, para emprender una obra necesitará el Gobierno hallarse autorizado por una ley especial. Exceptúanse de este requisito las obras de mera reparación, así como las de nueva construcción que fuesen declaradas de reconocida urgencia en virtud de un acuerdo del Consejo de Ministros, previo informe de la Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puentes y del Consejo de Estado en pleno.

Art. 22. No podrá incluirse en los presupuestos generales del Estado partida alguna para obras públicas que no se hallen comprendidas en los planes á que se refiere el artículo 20, á menos que el Gobierno haya sido autorizado al efecto por una ley especial. En todo caso, para incluir el importe de una obra en los pre-

supuestos generales se requiere que se haya estudiado previamente y que sobre el proyecto haya recaído la correspondiente aprobación.

Respecto de las obras de conservación y reparación, bastará que se halle consignado el crédito general para todos conceptos en los presupuestos del Estado que rija al tiempo en que haya de ejecutarse. (Ley 13 de Abril de 1877.)

Resumiendo ahora lo que con arreglo á nuestro derecho positivo corresponde, diremos que: las obras nuevas deben ser autorizadas por una ley especial si para su ejecución se requiere ocupación del dominio particular; no siendo así, aquella autorización no es indispensable, bastando entonces con que el Poder Ejecutivo esté autorizado en términos generales para hacer las erogaciones que dichas obras demanden, como lo hizo, por ejemplo, la ley antes citada, del empréstito de veinte millones.

En cuanto á los trabajos de simple conservación, están en el mismo caso que los nuevos que no necesitan ocupación del dominio particular, es decir, que pueden ser emprendidos sin necesidad de autorización legislativa, siempre que el Poder Ejecutivo tenga fondos votados para atender á los gastos que ellos demanden, ó fondos que por no tener asignación especial, como los de las partidas de eventuales, puedan ser destinados á aquel objeto.

Y todavía si el Gobierno no tuviese recursos votados en cualquiera de esas dos formas, y necesitase hacer gastos urgentes, procedería la aplicación del artículo 4.º del Reglamento de Contabilidad de 18 de Marzo de 1890, que establece que toda erogación ó pago no previsto en la ley de presupuesto ó no ordenado por ley especial y que por su carácter de urgente y extraordinario no permitiese recabar inmediatamente la anuencia del Cuerpo Legislativo, será autorizado en acuerdo de Gobierno, con expresión de motivos, dando cuenta á la Contaduría General.

Por lo demás, ya hemos dicho cuáles son las atribuciones de cada Ministerio según el objeto de las obras. Nada más tenemos que agregar sobre ese punto, por cuanto no existen en nuestra legislación disposiciones expresas que reglamenten la ejecución de aquéllas según el ramo de la Administración á que pertenezcan.

Pasemos, pues, á ocuparnos de las demás reparticiones que forman parte de la organización que estamos estudiando.

El Departamento Nacional de Ingenieros depende directamente

del Ministerio de Fomento, y sus atribuciones se hallan determinadas en el artículo 2.º de la ley de su creación, y son las siguientes, que expondremos detalladamente en atención á su variedad é importancia, como también para facilitar el conocimiento completo de ellas.

El Departamento Nacional de Ingenieros se encargará, dice el citado artículo 2.º:

a) Del estudio, redacción de los proyectos, dirección é inspección de todos los trabajos públicos á emprenderse ya sea por el Gobierno, ya sea por las Juntas E. Administrativas, de la organización del servicio de los caminos públicos, canales de navegación y de riego, ríos, costas, puertos, edificios públicos y para el establecimiento de nuevas líneas de ferrocarriles.

b) De la inspección de las obras existentes que pertenezcan al Estado.

c) De construir las obras públicas en el caso de que se resuelva hacerlas por la Administración directamente.

d) De llamar á licitación pública para la construcción de las obras autorizadas por el Poder Ejecutivo, debiendo someter á éste las propuestas con su respectivo informe para la resolución que corresponda.

e) De vigilar la conservación de los caminos nacionales, de los canales navegables, de los puertos y faros, proponiendo oportunamente al Gobierno un proyecto para la formación del personal idóneo con el objeto indicado.

f) Del examen de los proyectos y de la inspección de los trabajos á ejecutarse ó ejecutados por concesiones del Estado.

g) De la inspección de las obras de propiedad de administraciones públicas ó de particulares, cuando dichas obras tengan relación con los intereses generales, y del control técnico de los ferrocarriles garantidos por el Estado.

h) De la inspección de las máquinas, motores eléctricos y calderas á vapor, incluso la de los buques de guerra y la marina nacional.

i) De la información de todos los asuntos relativos á las fábricas é industrias establecidas ó á establecerse en los ríos ó canales navegables.

j) De indicar al Poder Ejecutivo la necesidad de practicar estudios, de construir ó reparar obras de carácter nacional ó departamental.

k) De aconsejar la sanción ó modificación de leyes relativas á obras públicas, é informar á pedido del P. E. en todo asunto de carácter contencioso-administrativo de la misma especie que deba ser resuelto por el Poder Ejecutivo ó pasarse á los Tribunales de Justicia.

l) De todo lo relativo á industrias y explotación de minas en general.

m) De ejecutar las operaciones geodésicas y topográficas y levantamiento de planos que el Poder Ejecutivo le encomendase; informar sobre mensuras, divisiones, construcciones y demás de su competencia para efectos judiciales, siempre que sea requerido por juez competente, y cooperar á la formación de la carta geográfica de la República, reuniendo y armonizando cuantos datos estén á su alcance, á cuyo efecto entregarán los agrimensores un duplicado de toda operación que practiquen, sea ó no judicial.

n) Entender en la regulación de honorarios en los trabajos de su competencia cuando no se trate de gestión judicial, en cuyo caso informará sin que su dictamen tenga carácter obligatorio para la judicatura.

ñ) Formar los cuadros estadísticos de las obras públicas en proyecto, en estudio, en construcción y terminadas, y de las referentes á la explotación de ferrocarriles desde el punto de vista técnico y administrativo.

o) De proponer oportunamente á la consideración del Ministerio de Fomento, para que lo eleve al Cuerpo Legislativo, un proyecto de tarifas de derechos que deban abonar los asuntos de carácter particular que tramiten por el Departamento Nacional de Ingenieros, para atender con su producido á los gastos que erogasen los trabajos á ejecutarse por la repartición, la compra de instrumentos, la formación de una biblioteca y la adquisición de útiles.

p) De presentar una memoria anual circunstanciada, un mes antes por lo menos de la apertura de la Legislatura, de todos los trabajos en que hubiese intervenido durante el año.

En resumen: la repartición de que nos ocupamos tiene todas las atribuciones que estaban cometidas á las diferentes oficinas técnicas que la han precedido y otras nuevas que ha sido oportuno conferirles en vista de las necesidades crecientes del servicio general que le está encomendado.

Esas son las atribuciones que corresponden al Departamento como

órgano auxiliar de la administración activa, bajo cuyo aspecto está constituido por un Director, los ingenieros y demás personal auxiliar correspondiente á las diferentes secciones en que aquél se halla dividido.

Pero la ley ha creado dentro del Departamento otra corporación cuyo carácter es puramente consultivo, por lo menos en todo lo que no se refiere al régimen interno de la repartición; nos referimos al Consejo General, cuyas atribuciones las establece el artículo 8.º de la ley en los siguientes términos:

a) Dictaminar sobre planos, proyectos y concesiones de obras públicas, explotación de minas é industrias que le sean sometidos á examen por el Poder Ejecutivo y el estudio general de todos los asuntos de importancia que tramiten por el Departamento ;

b) Informar sobre cuestiones de carácter contencioso-administrativo que se relacionen con las obras públicas que deben ser resueltas por el Poder Ejecutivo, ó pasadas á los Tribunales de Justicia;

c) Formar anualmente el presupuesto de gastos de la repartición para que sea sometido oportunamente al Poder Ejecutivo ;

d) Resolver sobre las necesidades de instrumentos, útiles y muebles del Departamento ;

e) Acordar licencia á los empleados siempre que no exceda de un mes, designando el que deba reemplazarlo.

Como se ve, fuera de los tres últimos incisos que se refieren al orden puramente interno del Departamento, y en los cuales tiene el Consejo la facultad de *resolver* los asuntos á que dichos incisos se refieren, aunque sin perjuicio de la resolución definitiva que en esos mismos casos pueda corresponder á la autoridad superior, los otros dos incisos sólo dan á aquella corporación un carácter puramente *consultivo, ilustrativo*, en los asuntos que le sean sometidos por el Gobierno; *dictaminar, estudiar, informar* son los propios términos de la ley.

Sólo interpretada en ese sentido puede ser aceptable la resolución del Ministerio de Fomento de fecha 11 de Septiembre de este mismo año, por la cual se declara que, los miembros del Consejo General de Obras Públicas, anexo al Departamento de Ingenieros, tienen voz deliberativa y voto resolutivo en los asuntos sometidos á su decisión.

Es curioso que esa resolución, que fué dictada en una consulta de la Dirección del Departamento sobre el alcance de las atribuciones del Director y del Consejo, empieza por declarar su conformidad con la vista fiscal que la precede y en la cual se sostiene una tesis muy distinta; á saber: que el Consejo tiene voto *resolutivo* y no *consultivo*. Afortunadamente la inconsecuencia que resulta entre el preámbulo de la mencionada resolución y su parte dispositiva ha servido para poner las cosas en su verdadero lugar, siempre que, como hemos dicho, al establecer que el Consejo tiene voto consultivo y también resolutivo, se entienda que el primero es para los casos indicados en los dos primeros incisos del artículo 8.º de la ley, y el segundo para los indicados en los tres incisos restantes. El voto resolutivo que el Consejo podría tener en los dos primeros casos, sería únicamente para decidir cuál sería el *dictamen*, el *informe* ó el *consejo* que debería darse en el caso sometido á la corporación por el Ejecutivo. Pero ése no sería sino un voto resolutivo á medias, que no es seguramente el que se pretende establecer en la vista á que nos referimos.

Para nosotros no puede haber ni la más mínima duda sobre el particular, y no comprendemos cómo en esa vista se llega hasta sostener que el Consejo no tiene voto consultivo, sino puramente *resolutivo*.

No comprendemos cómo puede hacerse semejante afirmación en presencia de los términos bien claros y precisos de la ley, que en su artículo 8.º establece bien expresa y terminantemente que el Consejo *dictaminará, estudiará, informará* en los asuntos que le sean sometidos por el Ejecutivo.

El Consejo, como hemos dicho, lo constituyen el Director del Departamento como presidente; cuatro vocales ingenieros, jefes de las diferentes secciones, un abogado y un médico que se nombran anualmente para dictaminar en los casos relacionados con puntos jurídicos ó de higiene pública, pudiendo además el Ejecutivo integrarlo en casos extraordinarios con uno ó dos vocales ad hoc, especialistas en la materia de que se trate.

Para la parte ejecutiva, tiene el Departamento su cuerpo de ingenieros con su personal auxiliar, distribuido en las diferentes secciones en que el Departamento se halla dividido y que corresponden á los diferentes servicios que le están cometidos.

Esas secciones son cuatro: la de ferrocarriles y obras hidráulicas, encargada de informar, vigilar é inspeccionar las obras y la eje-

cución de proyectos relativos á ferrocarriles, trabajos hidráulicos en general, puertos, canales de navegación y de riego, faros, telégrafos, teléfonos, el control técnico de los ferrocarriles garantidos, invenciones y demás asuntos análogos;—la de puentes, caminos públicos y topografía, cuyas atribuciones son las establecidas en la ley de caminos de 15 de Abril de 1884; entender en todos los trabajos que se relacionen con los caminos carreteros, puentes y demás construcciones que puedan afectar á éstos; informar en todo lo relativo á las operaciones geodésicas y topográficas; formar el registro gráfico de la propiedad territorial y practicar los estudios y trabajos de la misma especie que le fueren encomendados;—la sección de arquitectura y dibujo subdividida en dos reparticiones: la de arquitectura encargada de estudiar é informar en la confección de proyectos de ciudades, villas y pueblos, de edificios públicos ó particulares destinados al servicio público, é inspeccionar las construcciones que se emprendan, á fin de que se cumplan las prescripciones del arte en todo lo relativo á solidez y estética de las mismas. En cuanto á la repartición de dibujo, su misión es prestar sus servicios á todas las demás secciones cuando sean requeridos, para la parte de dibujo que concierne á la ingeniería, arquitectura y topografía.

Hay, por último, una cuarta sección, que es la industrial y de minas, á la que corresponde informar sobre todo lo relativo á privilegios, industrias y minas, maquinarias que se relacionen con las mismas; vigilar el exacto cumplimiento de las leyes y concesiones, dando cuenta de las infracciones que se cometan en su explotación; ejercer todas las atribuciones que el Código de Minería atribuye á la Inspección Fiscal de Minas; presentar una estadística de la explotación de minas en la República, de los minerales beneficiados, y hacer un estudio de los que existan en el país, proponiendo los medios más convenientes para su explotación.

Como hemos dicho, cada sección tiene su personal técnico compuesto de ingenieros de tres categorías: los jefes de sección, los de primera y los de segunda clase,—esto en la sección de ferrocarriles y en la de puentes y caminos; en la subdivisión de topografía correspondiente á esta última, hay además un cuerpo de ocho agrimensores con el correspondiente jefe de la subdivisión; en la sección de arquitectura hay un ingeniero-arquitecto jefe de la sección, un arquitecto de primera clase y otro de segunda; habiendo además en la subdivisión de arquitectura un dibujante proyec-

tista jefe de la sala, tres dibujantes de primera clase y dos de segunda.

En la sección de minas hay también tres ingenieros: el jefe de la sección, que es además inspector de minas, otro ingeniero del mismo ramo y uno industrial, á los cuales está agregado un agrimensor.

En cuanto á las atribuciones que corresponden á cada categoría de dichos ingenieros, no están expresamente determinadas: no las establece la ley, ni tampoco su decreto reglamentario, que aun no ha sido dictado á pesar de ser de una necesidad indispensable para organizar el funcionamiento regular del Departamento de acuerdo con las bases fundamentales de su estatuto y el personal que la ley ha establecido. Y en cuanto al Reglamento interno de dicha repartición, aprobado por decreto de 21 de Noviembre de 1893, sólo se limita á decir sobre el punto á que nos referimos, que "cada jefe de sección tiene á sus órdenes los empleados que la ley les asigna, y los dirige en los estudios y trabajos que se les cometan."

Como se ve, nuestro Departamento General de Ingenieros es una institución análoga á la que existe en Francia con el nombre de Administración de Puentes y Calzadas; lo es por sus cometidos y también por su organización, si bien á este respecto el primero presenta ciertas diferencias, algunas de las cuales se explican por la necesidad de adaptar ese organismo á nuestro estado incipiente en el ramo de obras públicas, mientras que otras son omisiones ó desviaciones del modelo, que no debían haberse cometido.

Como nuestro Departamento, la Administración de Puentes y Calzadas tiene á su cargo todo lo relativo á caminos nacionales y departamentales, vías férreas, ríos y arroyos navegables y flotables, canales de navegación, costas, puertos y faros; y si bien no tienen algunas otras atribuciones, como las relativas á edificios públicos, minas é industrias, que por nuestra legislación corresponden también al Departamento, es porque allí esos ramos, por la importancia y el desarrollo que han alcanzado, se han confiado á otras administraciones especiales, mientras que en nuestro país, por la escasa importancia que todavía tienen, han podido cometerse sin dificultad alguna á una misma repartición.

Presentan todavía ambas instituciones otra analogía, y es en cuanto á su organización, según resulta de lo que hemos insinuado

Como en nuestro Departamento, en la Administración de Puen-

tes y Calzadas hay también un Consejo, que es el Consejo General de Puentes y Calzadas, el que dictamina sobre los proyectos y planos de los trabajos, sobre todas las cuestiones de arte y de contabilidad que le sean sometidas y sobre todos los asuntos concenciosos que deban ser resueltos por el Ministro ó por el Consejo de Estado.

Dicho Consejo General, que lo preside el Ministro de Trabajos Públicos, lo forman los ingenieros superiores de la Administración de Puentes y Calzadas, que son los *inspectores generales* de 1.^a y 2.^a clase. Entre nosotros, lo forman, como hemos visto, el Director General y los ingenieros jefes de sección, que son los de la categoría más superior.

El Cuerpo de Ingenieros está dividido, como entre nosotros, en cuadros que corresponden á los diferentes servicios; los cuadros divididos en grados, y los grados en clases.

Los grados allí son cuatro: el de inspectores generales, dividido en dos clases; el de ingenieros jefes, dividido también en dos clases; el de ingenieros ordinarios, dividido en tres clases, y el de discípulos ingenieros, cuyo puesto desempeñan los alumnos de la Escuela especial de Puentes y Calzadas.

Nosotros no tenemos más que dos grados en cada cuadro: el de ingeniero jefe, en cuyo grado no hay sino una sola clase, y el de los ingenieros ordinarios, que son de primera y de segunda clase.

Esta organización especial del Cuerpo de ingenieros de la Administración de Puentes y Calzadas, no sólo responde á una separación de funciones y al principio de la división del trabajo, sino que tiene por objeto formar un personal apto y sólidamente preparado para el desempeño de los importantes y delicados cometidos que debe desempeñar. Por eso ella se complementa con las leyes que determinan las condiciones necesarias tanto para ingresar en el referido Cuerpo como para ascender sucesivamente en sus diferentes clases y grados.

Esto es lo que no ha tenido presente nuestro legislador al apartarse en ese punto de las legislaciones que le han servido de modelo en los detalles que antes hemos indicado, y limitarse á crear una corporación á la que le ha dado funciones vastísimas, sin preocuparse de formar un personal teórica y prácticamente preparado para desempeñarlas, y el que constituye una de las condiciones fundamentales para la buena organización del servicio.

A este respecto ella ha establecido solamente que para desempeñar los cargos de carácter profesional, como son el de Ingeniero Director, el de Jefe de sección y el de Ingeniero ordinario de primera y segunda clase, lo mismo que el de Arquitecto y Agrimensor, se requiere, como para todos los empleos, ser ciudadano natural ó legal y tener además el correspondiente título expedido, revalidado ó reconocido por la Universidad de Montevideo; habiendo agregado que si no hubiese en el país ingenieros de segunda clase que reúnan las condiciones indicadas, podrán ser nombrados los que hubiesen cursado cuarto año de ingeniería en la Facultad de Matemáticas, y que para el desempeño de los demás empleos que no requieren título, serán preferidos en igualdad de condiciones, los estudiantes matriculados en la referida Facultad.

Pero no ha dicho nada más; de manera que á eso se reducen todas sus disposiciones para el ingreso en los cuadros de ingenieros y la formación del personal técnico del Departamento.

Si deficiente es la ley en cuanto á la reglamentación de las condiciones de ingreso, lo es mucho más aún en cuanto á la reglamentación de los ascensos. A este respecto ella ha guardado un silencio completo, en el que no han incurrido seguramente las legislaciones que han tratado de dar una reglamentación acertada á esa clase de corporaciones técnicas, y en el que tampoco debió incurrir nuestro legislador, porque razones de todo género hablaban bien alto para que no se dejasen de lado detalles tan fundamentales para la buena organización del Departamento, cuyas funciones son sin duda alguna de las más delicadas, de las más importantes y de las más vastas que pueden confiarse á una repartición pública.

Entre tanto, véase de qué distinto modo pasan las cosas en otros países.

En Francia, por ejemplo, no se puede llegar á ser ingeniero de ninguno de los grados superiores del Cuerpo de Puentes y Calzadas sin haber empezado por los inferiores y haber recorrido gradualmente todo el escalafón; en segundo lugar, no pueden ser nombrados ingenieros de tercera clase sino los alumnos de la Escuela especial de dicho Cuerpo. Mientras los alumnos de esa Escuela cursan sus estudios, hacen la práctica en el mismo servicio de puentes y calzadas, recibiendo el título de ingenieros de tercera clase al terminar todos los estudios exigidos por el programa de la Escuela para obtener aquel título.

Fuera de esos alumnos, sólo pueden ingresar al Cuerpo de Ingenieros otros empleados de la misma administración, que son auxiliares de aquéllos y tienen por misión ayudarles en la preparación de los planos y proyectos, en la vigilancia y control de los trabajos y en lo relativo á la contabilidad. Esos empleados, que, como es consiguiente, deben tener también sus conocimientos especiales, forman en Francia el cuerpo de *conducteurs*, que corresponde más ó menos al de los sobrestantes del derecho español, y tiene una organización análoga á la del Cuerpo de Ingenieros. Se ingresa á él por concurso, empezando siempre por la clase inferior; cuando han llegado á la primera clase pueden también esos *conductores* pasar á ser ingenieros de tercera, siendo el concurso el único medio de obtener dicha plaza.

Esto es sólo en cuanto al ingreso.

En cuanto á los ascensos, están rigurosamente sujetos á la ley del escalafón, reglamentado en la siguiente forma: desde el puesto de ingeniero de tercera clase hasta el de ingeniero jefe de segunda, no se puede pasar de una clase á otra sin haber servido dos años en la anterior; desde ingeniero jefe de segunda hasta inspector general de esa misma clase no se puede ascender sin haber desempeñado tres años el puesto inferior, y se necesitan cuatro años en el desempeño del puesto de inspector de segunda clase, para ser ascendido al de primera.

Otro tanto pasa en España con el Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Según el artículo 6.º de su reglamento interno, la entrada en dicho Cuerpo será siempre por las plazas vacantes en la última clase, pero sólo optarán á ella los alumnos de la Escuela especial de la corporación, aprobados en virtud de estudios hechos con sujeción al reglamento por que éste se rige y guardando el orden correlativo en que hayan sido clasificados por la Junta de Profesores. Y según establece el artículo 8.º, los ascensos se conferirán invariablemente por orden de antigüedad y según el orden de clases y grados establecidos, no pudiendo nadie obtener ascenso sin haber cumplido dos años en la clase á que corresponda, ni sin que resulte vacante en la superior á que haya de pertenecer.

Esta sabia reglamentación, que tanto en España como en Francia tiene de militar hasta la imposición de llevar un uniforme especial, presenta desde luego dos ventajas, pues no sólo es un medio de formar un personal competente y experimentado, sino que ofrece

también un poderoso estímulo para los que entran á formar parte de esas Administraciones, ofreciéndoles de ese modo los beneficios de una carrera en que tienen la seguridad de ascender en las condiciones establecidas por las leyes orgánicas cuyas disposiciones acabamos de recordar.

Todo actuaba entre nosotros para que nuestro legislador no se hubiese apartado de las sabias disposiciones que al respecto le presentaba su modelo. Se habría llegado así á formar un personal mayor que el que se ha dado al Departamento; pero eso, lejos de ser un mal, habría sido un gran bien, al menos dentro de ciertos límites, porque es notorio que dicha repartición carece absolutamente del personal necesario para el desempeño de sus múltiples y variados cometidos, debiéndose sin duda á esa falta de personal, la forma irregular y anómala en que el Departamento desempeña actualmente sus funciones con respecto á las obras ó trabajos departamentales, haciendo bajar á la Capital todos los asuntos relativos á esa clase de trabajos en que debe intervenir, ó enviando á los empleados de su escaso personal, á los puntos más apartados de la República para que tomen allí los antecedentes ó informaciones necesarias ó ejerzan personalmente alguna otra función.

No pueden ser mayores los inconvenientes que estas prácticas presentan del punto de vista de la buena organización del servicio; inconvenientes que el legislador habría evitado si al mismo tiempo que atribuía al Departamento un cúmulo de funciones que debe ejercer constantemente en todos los puntos de la República, se hubiese ocupado de dotarlo del personal necesario y se hubiese dado cuenta de que ellas no pueden ser desempeñadas por media docena de ingenieros radicados en la Capital.

Por otra parte, para evitar el peligro de la formación de un personal activo excesivo, podía haberse tomado otro camino, que era el de haber establecido para nuestros ingenieros diferentes situaciones, como lo han hecho los países que han querido dar á este servicio una organización acertada, como lo ha hecho Francia para los ingenieros de la Administración de Puentes y Calzadas, como lo ha hecho España en la organización de su Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos; ambos países han establecido diferentes situaciones para sus ingenieros, que pueden estar en servicio activo, en disponibilidad ó en espectación de destino, con licencia, que se concede á los ingenieros que son solicitados para prestar sus servicios en corporaciones ó empresas particulares dentro ó fuera del país;—y en retiro, que puede ser impuesto ó voluntario,

Podíamos también haber tomado algo de eso, modificándolo es claro con arreglo á nuestras condiciones y á nuestros recursos; y siguiendo en todas esas indicaciones al modelo que sólo hemos imitado en una parte, habríamos hecho una obra más completa y habríamos dado al servicio de trabajos públicos una organización mucho más acertada y conveniente.

Podemos muy bien decir aquí, lo que decía hace años M. Béhic entonces Consejero de Estado, en un informe dirigido al Ministro de Trabajos Públicos, en nombre de una comisión encargada de preparar un proyecto de organización de los cuerpos de puentes, calzadas y de minas:

“Se cree que la formación en el seno de la Administración Pública, de cuerpos especiales, tiene por objeto principal procurar á los individuos que hacen parte de ellos, ventajas más ciertas y garantías más extensas. Ese modo de organización del personal de los servicios públicos, no tiene, por el contrario, más que un solo fin: es obtener la mejor gestión posible de los intereses generales, no encargando de regirlos sino á agentes preparados desde largo tiempo, y vinculando esos agentes al servicio del Estado, una vez que ellos han sido admitidos después de serias pruebas, por medio de ventajas, modestas si se quiere, pero cuya modicidad está compensada con la seguridad del porvenir y con la consideración que un cuerpo que goza de la estimación pública, proyecta sobre cada uno de sus miembros; manteniendo, en fin, por el sentimiento de la solidaridad, el respeto esclarecido de las tradiciones, fuente de todo progreso, la emulación y la moralidad.”

Es sin duda una organización tan ordenada y severa, la que ha contribuido tan poderosamente á formar ese personal que con su sobresaliente competencia ha dado á la Administración de Puentes y Calzadas de Francia el renombre universal de que goza.

SECCIÓN II

Obras de interés local

En la organización administrativa del servicio de obras públicas de interés local figuran en primer término las Juntas E. Administrativas, cuyas atribuciones deben por esa misma circunstancia ocupar en primer lugar nuestra atención.

En nuestro régimen esencialmente centralista las Juntas E. Administrativas, aunque son las autoridades encargadas por el artículo 126 de la Constitución de la República, de promover la agricultura, la prosperidad y ventajas del Departamento en todos los ramos, y proponer á la Legislatura y al Gobierno todas las mejoras que juzgaren necesarias ó útiles, son meras dependencias del Poder Central, como las Comisiones auxiliares establecidas en los pueblos ó villas que no son cabeza de Departamento son también simples dependencias de la Junta del Departamento á que correspondan.

Las Juntas carecen de facultades propias para proceder con independencia del Poder central; la Constitución no se las acuerda de una manera expresa, y lejos de eso, las ha colocado bajo la dependencia del Poder Ejecutivo, á quien deben ellas proponer las reformas ó mejoras que consideren útiles, y á quien compete formar sus reglamentos, conforme al artículo 129 de la Carta fundamental.

En virtud de esos preceptos constitucionales, las Juntas sólo pueden proceder en virtud de las autorizaciones ó delegaciones que en casos particulares ó en disposiciones generales les hayan sido otorgadas por la ley ó el Poder Ejecutivo.

Y si bien es cierto que si el Gobierno hubiese sido siempre liberal en la delegación de facultades para que las Juntas pudiesen atender directamente á la satisfacción de las necesidades locales, se habría llegado á una descentralización por lo menos de hecho que habría sido sumamente ventajosa para los Departamentos, no lo es menos que ese espíritu liberal y descentralizador ha estado muy lejos de predominar, al punto de que hasta hace muy poco las Juntas han estado privadas de disponer de sus rentas, las que estaban obligadas á enviar á la Tesorería General del Estado, de

donde, como es sabido, no siempre salían para satisfacer las necesidades de las localidades que habían contribuido á formarlas.

Nuestras mismas Asambleas Legislativas tampoco han mostrado más interés por las Juntas departamentales, cuya organización han descuidado hasta la fecha, dejándolas abandonadas á un sinnúmero de resoluciones gubernativas sin orden ni consecuencia y sin otra mira muchas de ellas, que favorecer las tendencias absorbentes de la administración central.

Por otra parte, la Constitución establece en su artículo 127 que para atender á los objetos á que se contraen las Juntas E. Administrativas, dispondrán de los fondos y arbitrios que señale la ley en la forma que ella establecerá. Esta disposición habría permitido á nuestros legisladores favorecer en cierto grado la autonomía municipal y con ella el desarrollo de los intereses locales, si al mismo tiempo que se votaban las rentas departamentales se hubiese facultado á las Juntas para administrarlas, en vez de dejar la puerta abierta para que los reglamentos ó las resoluciones gubernativas ordenasen después la administración de esos recursos según el criterio del Poder Ejecutivo, que, como hemos dicho, no ha sido siempre del todo favorable á los intereses municipales.

A consecuencia, pues, del espíritu absorbente y centralizador que siempre ha imperado en nuestras prácticas de administración local, los Departamentos se han visto privados de todos los medios de acción para atender á sus necesidades propias, hasta que últimamente un decreto de 21 de Marzo de 1892 autorizó á las Juntas para aplicar directamente el producto de los impuestos municipales, dándoles el destino fijado por las leyes de su creación ó empleando en mejoras locales los que no tengan ninguna afectación especial.

Antes de tan ventajosa reforma sólo la Junta de Montevideo había conseguido sustraerse á la influencia aplastadora del Poder central y realizar en parte al menos, la constante aspiración de la autonomía del municipio, obteniendo de la Asamblea Legislativa la sanción de la ley de 17 de Octubre de 1888 que la autorizó para contratar el empréstito de seis millones de pesos destinado á obras municipales, cuya ley además de cometer exclusivamente á la Junta la inversión de esos fondos sin otra limitación que la de dar cuenta al Ejecutivo de los contratos que celebrase y que necesitasen aprobación superior, estableció también que las rentas municipales que en ella se enumeran son de propiedad exclusiva de la mencionada Junta.

Esa importante reforma, debida á la iniciativa del progresista doctor Pena, Presidente á la sazón de la Municipalidad de Montevideo, la completaba su autor, en el ramo de obras públicas, con el proyecto de expropiación que ya hemos recordado, por el cual se facultaba á la Municipalidad de la Capital para hacer en cada caso la declaración de utilidad de la obra que exigiese la ocupación del dominio particular.

El Cuerpo Legislativo se resistió á acordar esa facultad, pero obligado á reconocer la importancia de las razones que la Junta alegaba en favor de esa reforma, adoptó un temperamento transaccional, evitando en parte el inconveniente de solicitar en cada caso la declaración de utilidad pública, por medio de la declaración general contenida en el artículo 1.º de la ley que con ese motivo sancionó, y que es la de 30 de Septiembre de 1889.

Pero concretémonos por ahora á las Juntas de los Departamentos. Éstas desempeñan la misión que les señala el citado artículo 126 de la Constitución, de conformidad con algunas pocas disposiciones legislativas que les atribuyen ciertas funciones, y diferentes decretos ó resoluciones del Poder Ejecutivo autorizándolas para el desempeño de otras.

Así, refiriéndonos solamente á las que se relacionan con el servicio de obras públicas, el decreto-ley de 13 de Agosto de 1868 las facultó para la construcción, reparación y conservación de las calles, puentes, calzadas y caminos públicos; igual atribución les fué cometida más tarde por la ley de caminos de Abril 15 de 1884, la cual hasta les adjudicó como renta destinada especialmente á ese fin, el producto del impuesto de rodados.

El decreto de 1868 que acabamos de recordar, fué después ampliado por el de Abril 22 de 1874, que hizo extensiva á las Juntas de los Departamentos la facultad de autorizar el establecimiento de tranvías y ferrocarriles locales, que por resolución de 9 de Enero de ese mismo año había sido acordada á la Junta de Montevideo. La autorización para conceder el establecimiento de tranvías, les ha sido dada también á las Juntas por la ley especial de 20 de Julio de 1874. Podemos citar además, como otras disposiciones legislativas que han autorizado á dichas corporaciones para ciertos trabajos públicos, la de 24 de Julio de 1873 y la de 8 de Julio de 1885, relativas á empedrados, cercos y veredas, respectivamente.

No debemos olvidar tampoco las varias atribuciones que el C6-

digo Rural ha cometido á las municipalidades, tanto en materia de caminos como en cuanto al uso y aprovechamiento de las aguas públicas, — de cuyas atribuciones nos ocuparemos al tratar especialmente de esas ramas de nuestra legislación; y por último, debemos citar el decreto de Enero 8 de 1881, que reglamenta la ejecución de las obras públicas municipales costeadas con los fondos del Estado.

Dicho decreto establece que las Juntas acordarán al principio de cada año las obras públicas á realizarse, formulando los correspondientes proyectos y pliegos de condiciones por medio de la Dirección de Obras Municipales la de la Capital, y de la Dirección General de Obras Públicas las de campaña; para el orden en que dichas obras hayan de ejecutarse dispone que se clasifiquen en *urgentes, menos urgentes, de necesidad* para el servicio público, y de simple ornato para las poblaciones, y reserva al Poder Ejecutivo el derecho de apreciar esa clasificación y de designar las obras que deban ejecutarse, como también el de aprobar los proyectos.

En resumen: las Juntas no tienen más derecho propio, inalienable, garantido por la Constitución de la República, que el de *proponer* mejoras, como lo dice el artículo 126 de la Carta fundamental; y en cuanto á *ejecutar*, sólo podrá hacerlo en los casos en que estén autorizadas por disposiciones legislativas ó por resoluciones del Gobierno, y en la forma que esas mismas resoluciones ó disposiciones lo establezcan; así resulta del art. 126 de la Constitución. Podrán, por consiguiente, proceder á la ejecución de una obra pública municipal, en virtud de autorización dada por el Poder Ejecutivo, de conformidad con el decreto de 8 de Enero de 1881 si se trata de obras ejecutadas con fondos del Estado, ó de acuerdo con el decreto de 21 de Marzo de 1892, decreto que está limitado en sus efectos por la circular de 31 de Marzo de ese mismo año y por el decreto de 23 de Diciembre de 1883, que las obliga á solicitar autorización superior para toda erogación que no esté expresamente autorizada en la ley de presupuesto.

Y aun para las erogaciones autorizadas por ley, las Juntas están bajo la dependencia del Poder Ejecutivo, si aquélla no las ha facultado para proceder por sí solas, é invertir según les parezca los fondos de que dispongan. En virtud de esa autoridad que el Poder Ejecutivo ejerce sobre las municipalidades, la resolución de

26 de Abril de 1870 dispone que todos los contratos que las Juntas celebren, deberán ser sometidos á la aprobación de la superioridad, y es así también que aun en materia de vialidad, en que las Juntas tienen facultades tan amplias y precisas, y hasta disponen de rentas especialmente afectadas á aquella clase de obras, el Poder Ejecutivo ha podido reglamentar la percepción de esos fondos y la ejecución de esos trabajos, como lo ha hecho por la circular de 20 de Junio de 1890, que prohíbe á las municipalidades emprender obras de vialidad departamental sin la consulta y autorización previa del Ministerio de Gobierno.

Tales son las atribuciones que el Gobierno y las Juntas tienen en materia de obras públicas departamentales.

Debemos agregar para concluir con lo relativo á esta parte de nuestra exposición, que fuera de su residencia, las Juntas desempeñan su cometido por medio de las Comisiones Auxiliares, creadas por el decreto-ley de 22 de Octubre de 1867, y las que bajo la dependencia y dirección de las primeras, tienen la administración particular de la localidad á que pertenezcan.

Esto en cuanto á las autoridades de carácter ejecutivo. Ahora con respecto á las corporaciones técnicas ó consultivas, que también forman parte de la organización del servicio de que ahora tratamos, debemos citar el Departamento Nacional de Ingenieros, que tiene los cometidos que al principio hemos visto, en materia de trabajos departamentales, y desempeña además las funciones que por las leyes y resoluciones gubernativas que dejamos citadas correspondían á la Dirección de Obras Públicas; y por último, las Inspecciones y Sub-inspecciones departamentales creadas por el decreto de 5 de Marzo de 1875, para desempeñar en los Departamentos, bajo la dependencia de dicha Dirección, los cometidos de esta última; inspecciones que, por consiguiente, deberían estar ahora bajo la dependencia del Departamento N. de Ingenieros, pero que no lo están, porque á pesar de haber sido creadas por el referido decreto y autorizadas por la ley de construcciones de Julio 8 de 1885, no han sido nunca constituidas.

Debemos decir ahora dos palabras sobre la Junta de Montevideo, con respecto á la cual rigen algunas disposiciones especiales que es oportuno hacer notar, lo mismo que algunos detalles que ofrece su organización en el ramo de obras públicas departamentales.

En primer lugar observaremos que las atribuciones de dicha

Junta, indicadas como las de esas corporaciones de campaña, en numerosas disposiciones sueltas esparcidas sin orden alguno en nuestras colecciones de leyes, han sido últimamente ordenadas, ampliadas y minuciosamente detalladas en el reglamento de 4 de Diciembre de 1891, y modificaciones autorizadas por resolución superior de fecha 25 de Enero de 1893.

Como acabamos de decirlo, esas atribuciones son las mismas que hemos visto cometidas á las Juntas de los Departamentos, pero con algunas ampliaciones, exigidas por la importancia y las necesidades del medio en que ellas deben ejercerse.

Así, concretándonos á las que se relacionan con el servicio de trabajos públicos, ellas son:

Decretar ó disponer, según los sistemas y en las condiciones que juzguen más convenientes, todas las obras locales ó departamentales que hayan de llevarse á cabo con los fondos de la Junta, ya sean requeridas por la vialidad, la pavimentación general, el adoquinado, ó por la comodidad ú ornato, proveyendo á su conservación y cuidado;

Ordenar el establecimiento de plazas, paseos y parques; requerir de la autoridad judicial la expropiación de los terrenos necesarios al efecto, ó para la apertura de nuevas calles ó para cualquier otro objeto municipal; correspondiendo á la Junta calificar la necesidad de la expropiación y hacer la designación de propiedad con arreglo á las leyes generales de expropiación.

Autorizar en las condiciones que considere equitativas la planeación de nuevas líneas de tranvías y resolver sobre las existentes y concesión de ramales;

Dictar las reglas para la nivelación y delineación de las calles de la ciudad y caminos departamentales y vecinales del Departamento, para su ensanche y regularización de calles con sujeción á planos aprobados, existentes ó que se adopten después de aprobados por el Ejecutivo;

Determinar con sus rentas la construcción y reparación de caminos, puentes y calzadas, recabando los datos necesarios del Consejo de Obras Públicas y de la Dirección de Caminos ó de la oficina que haga sus veces;

Proveer á la conservación y mejora de los edificios y monumentos públicos, mercados, paseos, empedrados, cloacas y demás obras municipales;

Entender en todo lo relativo á construcciones municipales ó particulares con sujeción á la ley de 8 de Julio de 1885;

Dictar las ordenanzas necesarias para la desinfección del suelo, del aire, las aguas y las habitaciones, desecación y obras de drenaje en los pantanos que considere insalubres, cercado de terrenos baldíos y su terraplenamiento.

Como se ve, el reglamento de 1891 ha venido á acentuar más aún la autonomía que la Junta de Montevideo había adquirido á favor de la ley de 1888, pues no sólo la faculta para determinar con sus rentas la construcción y reparación de los caminos, puentes y calzadas, sino que hasta la autoriza para decretar y reglamentar la percepción y distribución de sus rentas, facultando á la vez al Presidente para celebrar contratos ó autorizar trabajos dentro del presupuesto y según las resoluciones que la Junta haya dictado.

Es cierto que todas esas facultades, lejos de constituir una verdadera descentralización, son más bien simples delegaciones que no están amparadas por la Constitución, ni siquiera por medio de una ley expresa; pero de todos modos constituyen un gran paso y un valioso antecedente en favor de la autonomía municipal, tan deseada y tan necesaria para la vida y el progreso de los intereses locales.

Entrando en el tercer punto que debemos hacer notar con respecto á la Junta de Montevideo, observaremos que ésta desempeña los diferentes servicios que le están confiados por medio de órganos especiales que tienen el nombre de Direcciones, existiendo también una de éstas para el servicio de que nosotros tratamos: es la Dirección de Obras Municipales.

Para las funciones de carácter técnico que corresponden á esa Dirección, tiene ella una oficina especial, que es la Inspección Técnica de Obras Municipales, dividida en dos secciones: la sección científica municipal para las obras situadas dentro del boulevard Artigas, y la sección científica departamental que corresponde al resto del Departamento.

Estando, pues, la Junta de Montevideo dotada de las oficinas técnicas necesarias para el desempeño de su cometido, es obvio que no tendrá necesidad de utilizar los servicios que por la ley está obligado á prestar el Departamento de Ingenieros, tanto para la ejecución de obras nacionales como departamentales. Por consi-

guiente, si bien puede oír y dar intervención al Departamento cuando lo considere oportuno, sólo estará obligada á hacerlo cuando y en la forma en que sus reglamentos ó las leyes especiales, le impongan expresamente aquella obligación.

Según lo decimos en la primera parte de estos Apuntes, además de los órganos del conjunto de los intereses generales, como es el Estado, y de los órganos del conjunto de los intereses locales, como son las Juntas, existen también en el derecho administrativo los órganos de ciertos intereses ó servicios especiales que pueden tener un carácter general ó también local. Entre esos órganos están en primer término los que en el lenguaje especial del derecho administrativo se denominan *establecimientos públicos* y que son ciertas corporaciones creadas por la ley ó la Administración, con existencia y recursos propios para el desempeño de un servicio público especial.

Como ejemplo de esos órganos, en relación con el servicio de que tratamos, podríamos citar las Comisiones de obras públicas departamentales, creadas por el decreto de 17 de Enero de 1889 para los trabajos que debieron efectuarse con el famoso empréstito de veinte millones, y las que suelen crearse para llevar á cabo alguna obra pública departamental determinada.

Para concluir con esta parte de nuestra exposición, debemos decir todavía dos palabras sobre unas instituciones de carácter muy especial, á las cuales están encomendados ciertos trabajos que interesan directa y principalmente á un número determinado de personas de la agrupación cuyos intereses comunes son administrados por las Juntas ó Comisiones auxiliares.

Se ha considerado que estando el interés principal y directo de esas obras limitado á un reducido número de propietarios, y pudiendo éstos emprender la ejecución de aquéllas, no era justo recargar con tales trabajos á la Administración, tanto más si se trata de municipalidades como las nuestras, á las cuales no les sobran los recursos.

De esa consideración ha surgido la idea de cometer la ejecución de dichas obras á asociaciones especiales formadas por los directamente interesados en aquéllas, — sociedades que en el derecho italiano se conocen con el nombre de *consorzi*, en el derecho francés con el de asociaciones sindicales, que existen también en el derecho español y en el nuestro, aunque sin ninguna denominación especial, con excepción de cuando tienen por objeto el riego de

los campos y las obras necesarias para su servicio, en cuyo caso toman el nombre de comunidades de regantes, llamándose *sindicos* los que las representan, siendo también esta circunstancia la que ha dado el nombre de *sindicales* á las asociaciones francesas.

Esas asociaciones pueden ser *libres* y constituirse por acuerdo de los interesados, en cuyo caso forman instituciones de carácter meramente privado y se rigen por las cláusulas que libremente hayan estipulado.

Hay, sin embargo, ciertas obras que pueden ser de una necesidad indispensable, pero que no pueden realizarse eficazmente sino con el concurso de todos aquellos á quienes aprovechan, de manera que bajo un régimen de completa libertad bastaría que uno solo se opusiese á su ejecución, para que ésta se hiciese imposible, viéndose entonces perjudicada la gran mayoría de los propietarios por la resistencia inoportuna de uno solo.

Éste es el inconveniente que se ha querido evitar por medio de las asociaciones *autorizadas* que, á diferencia de las libres que sólo se constituyen por el acuerdo unánime de los interesados, pueden formarse por resolución de la mayoría, una vez que ha sido comprobada la utilidad de la obra proyectada. El propietario que no quiere sujetarse á esa resolución y que por lo tanto no está dispuesto á contribuir al trabajo de que se trata, puede hacerlo cediendo á la comunidad el terreno que le pertenece.

Éste es el régimen adoptado por la legislación francesa, para los trabajos de defensa contra las aguas, de limpieza, ahondamiento y regularización de canales y cursos de agua no navegables ni flotables y canales de desecamiento y de riego, de desecación de pantanos, obras para la explotación de salinas, y de saneamiento de terrenos insalubres. Para los tres primeros casos la legislación francesa autoriza además la constitución de asociaciones *forzadas*, que se forman sin consultar la voluntad de los particulares, bastando sólo la orden de la autoridad local que decreta su formación después de haber declarado la utilidad de los trabajos.

Nuestra legislación de aguas, á ejemplo de la española que le ha servido de modelo, no habla de las asociaciones *libres*, que estarían, por consiguiente, sujetas á los principios del derecho común; pero dispone la formación de las que nosotros, siguiendo la clasificación francesa, hemos llamado asociaciones *autorizadas*, en los casos de obras de defensa y de desecación, que ya hemos visto en el régimen francés.

He aquí el modo de proceder al efecto, que establece el Código Rural:

Art. 419. Cuando las obras de defensa proyectadas sean de alguna consideración, la Municipalidad local, á solicitud de los que las promuevan, podrá obligar á costearlas á todos los propietarios que hayan de ser beneficiados por ellas, siempre que preste su conformidad la mayoría de éstos, computada por la parte de propiedad que cada uno represente, y que aparezca completa y facultativamente justificada la común utilidad que las obras hayan de producir. En tal caso, cada cual contribuirá al pago según las ventajas que reporte.

Art. 420. Para hacer constar la voluntad de los interesados ó sea de la comunidad, se convocará á todos ellos á junta general, que se reunirá ante la Municipalidad del lugar donde hayan de construirse las obras, ó ante la persona que ésta designe, si interesasen á varias localidades.

Resultando la conformidad de la mayor parte de los concurrentes, según el cómputo establecido en el artículo anterior, nombrarán acto continuo y á pluralidad de votos, una comisión que forme el reparto de cargas con arreglo al beneficio que haya de reportar la propiedad contribuyente, y luego se ocupará de su recaudación y aplicación.

Art. 421. La ejecución de las obras se hará por el sistema que la comunidad prefiera, y se llevará á cabo bajo la dirección de un ingeniero, mediante la activa vigilancia de la comisión encargada de la recaudación y pagos, la cual rendirá cuenta justificada á sus comitentes.

Los que en cualquier concepto se consideren perjudicados por los acuerdos y actos de la comisión, podrán recurrir en queja á la Municipalidad, quien ejercerá sobre todos los actos de la comunidad la alta inspección que le corresponde.

Disposiciones análogas rigen para la desecación de lagunas y terrenos pantanosos, como se verá por los artículos siguientes:

Art. 427. Cuando las lagunas ó terrenos pantanosos pertenezcan á varios dueños, y no siendo posible la desecación parcial, pretenden varios de ellos que se efectúe en común, el Gobierno podrá obligar á todos los propietarios á que costeen colectivamente las obras

destinadas al efecto, siempre que esté conforme la mayoría, entendiéndose por tal, los que representen mayor extensión de terreno saneable. Si alguno de los propietarios resistiese el pago y prefiriese ceder gratuitamente á los condueños su parte de propiedad saneable, podrá hacerlo.

Art. 428. Para explorar la voluntad de la mayoría, se convocará á todos los propietarios á una junta en los términos que establece el artículo 420, observándose en su celebración y en la ejecución de las obras que se acuerden las demás prescripciones contenidas en el mismo.

Otro tanto sucede en los casos de aprovechamientos colectivos de aguas públicas para riegos. Si el número de hectáreas regables, dice el artículo 616 del Código citado, llega á 200, se formará necesariamente una comunidad de regantes, y cuando fuese menor el número de hectáreas, quedará á voluntad de la mayoría la formación de la comunidad, salvo el caso en que á juicio de la Municipalidad, lo exigiesen los intereses locales de la agricultura.

La comunidad organiza la distribución de las aguas, lo mismo que cuida de la construcción y conservación de los canales, presas, acequias y demás obras que sean necesarias para el aprovechamiento de las aguas concedidas, siendo presidida por un sindicato elegido por ella y al cual le corresponde ejecutar todas sus disposiciones.

No es ahora el momento de entrar á apreciar esas disposiciones y de examinar las deficiencias que ellas puedan ofrecer, especialmente las relativas á los trabajos de defensa y desecación, como única reglamentación de las asociaciones ó comunidades á que se refieren. Pero de todos modos los preceptos legislativos que acabamos de recordar completan la organización administrativa de los trabajos públicos, creando para determinadas obras, corporaciones que habrán podido pasar inadvertidas hasta la fecha, porque nuestra campaña ha vivido hasta el presente una vida completamente primitiva, pero cuya utilidad, como la de muchas otras disposiciones de nuestra legislación rural que por la misma causa no han tenido ocasión de aplicarse todavía, se comprenderá prácticamente á medida que el sistema primitivo de que por fortuna empiezan á salir nuestras industrias madres, se vaya sustituyendo por otro más racional é ilustrado, y que las necesidades y el progreso de esas mismas industrias obliguen á sus cultivadores á precaverse

contra los obstáculos de la naturaleza, y á utilizar como fuerzas productoras esos mismos elementos naturales que hasta ahora no han sabido utilizar ó que sólo han actuado como agentes perturbadores de la producción.

Entre tanto podremos recordar que cuando se discutía en Francia la ley de 1854 sobre asociaciones sindicales de riego, M. de Levavas seur observó que eran esas asociaciones las que habían salvado allí los obstáculos que ofrecía para la agricultura, la organización territorial creada por la democracia.

Realmente son esas corporaciones una necesidad indispensable en el régimen de fraccionamiento de la tierra, sancionado por los Códigos modernos, porque como observa muy bien Christophle, ellas sustituyen á la iniciativa privada y á los recursos limitados de los individuos, la maravillosa palanca de una coalición de intereses poderosa por su número y por su unión, facilitando así la construcción de trabajos considerables que extienden la vida y la abundancia en regiones antes incultas y desheredadas.

CAPÍTULO V

Contabilidad de la Hacienda y los trabajos públicos

SECCIÓN I

Contabilidad del Estado

En el capítulo anterior nos hemos ocupado principalmente de la organización y atribuciones de las autoridades encargadas del servicio de obras públicas, tanto nacionales como departamentales.

Lógico será que para completar ese estudio nos ocupemos ahora especialmente de lo relativo á los *recursos*, sin los cuales ni habría obra pública posible ni tendrían aquellas autoridades cómo desempeñar su cometido.

La cuestión que acabamos de plantear es por demás compleja y comprende varias otras referentes ya sea á la obtención como á la distribución y aplicación de los mencionados recursos.

Para el estudio de esas diferentes cuestiones debemos tener presente en primer lugar las reglas generales que rigen en cuanto á la contabilidad y hacienda públicas, y luego las especiales que el servicio de que tratamos exige para garantizar la buena aplicación de los fondos que en él se inviertan.

Empezando por las primeras, diremos que los recursos con que la Administración cuenta para costear sus diferentes servicios los obtiene por dos medios principales: uno, que podemos llamar ordinario, y es el *impuesto*, y otro extraordinario, que es el *empréstito*; á los cuales podemos agregar todavía los bienes del Estado.

En el ramo de trabajos públicos cuenta á veces también la Administración, con las contribuciones voluntarias que los particulares suelen ofrecer para ayudar á la ejecución de una obra, — concurso que puede prestarse pura y simplemente ó bajo alguna condición,

como la de que se establezca una estación en tal parte, si se trata de una línea férrea, ó de que el camino pase por tal otra, como suele hacerse especialmente cuando se trata de caminos vecinales, ó alguna otra condición que interese á los que ya sea con su dinero, ó cediendo los terrenos necesarios, ó proporcionando materiales, ó en cualquier otra forma, ofrecen concurrir á la ejecución de la obra.

A esos ofrecimientos voluntarios debemos agregar también el concurso personal obligatorio que algunas legislaciones imponen en determinados casos á los particulares beneficiados por la obra que se construye. Así, por ejemplo, la ley municipal española de 2 de Octubre de 1877, establece en su artículo 74, que, para el cumplimiento de las obligaciones de los Ayuntamientos, podrán éstos imponer prestaciones personales, y el artículo 79 agrega, que esa prestación se concede como auxilio para fomentar las obras públicas municipales de toda especie, teniendo los Ayuntamientos facultad para imponerla á todos los habitantes mayores de diez y seis años y menores de cincuenta, exceptuando los acogidos en los establecimientos de caridad, los militares en servicio activo y los imposibilitados para el trabajo.

Establece todavía ese mismo artículo que el número de días no excederá de veinte al año ni de diez consecutivos, siendo redimible cada uno por el valor que tengan los jornales en cada localidad.

Ese concurso obligatorio no es ni más ni menos que un impuesto personal que va desapareciendo de casi todas las legislaciones, por ser enteramente contrario á los más elementales principios que la ciencia consagra en materia de impuestos, pues ni lo justifica la necesidad, ni guarda proporcionalidad alguna con los medios de cada contribuyente, ni es tampoco un sistema ventajoso para la buena ejecución de los trabajos.

A este respecto afirma Mlle. Royer que, cuando Turgot hizo avallar el gasto que exigían anualmente los trabajos públicos, que hasta entonces había sido el producto de la *corvea* (así se llamaba al impuesto personal), los ingenieros establecieron que, como *máximum*, aquel gasto podía ascender á diez millones de francos en todo el reino, mientras que el valor de los jornales proporcionados por los *corveables* no bajaba de veinte millones. Tomando en cuenta Turgot todos los recargos que la *corvea* hacía pesar sobre el pueblo sin aprovechar al Estado, hacía subir á 40 millones la pérdida total

que tal impuesto ocasionaba á la Nación, siendo ese hecho uno de los principales argumentos en que se apoyaba para pedir la abolición de esa carga tan injusta como inútilmente gravosa.

Entre nosotros no existe el impuesto personal sino para el servicio militar y para alguno que otro de carácter civil, en casos en que puede justificarse más ó menos por circunstancias especiales, como sucede, por ejemplo, con el concurso personal que la ley de Octubre 17 de 1891 impone á los vecinos para la extinción de la langosta.

Decíamos, pues, al comenzar, que los medios principales por los cuales la Administración obtiene los fondos necesarios para atender á las erogaciones que demandan los servicios públicos, son los impuestos y los empréstitos. Ya se trate de unos ú otros, y ya sean nacionales ó municipales, deben ser ellos expresamente autorizados en cada caso por el Cuerpo Legislativo, que es el único facultado por la Constitución de la República para crear los primeros y disponer la contratación de los segundos.

El Cuerpo Legislativo no sólo es el que vota los recursos de la Administración, sino que es además el que dispone el destino que se les ha de dar, pudiendo hacer esto de dos modos: ya sea afectando tales ó cuales fondos á una obra ó servicio determinado, ó aplicándolos á los servicios generales de la Administración, pero sin afectarlos especialmente á ninguna obra ó servicio en particular.

Cuando el Poder Legislativo no ha destinado ninguna cantidad para atender á una erogación determinada, el Ejecutivo podrá no obstante invertir en ella la suma que demande, ya sea tomándola de los fondos que tenga disponibles, como son, por ejemplo, los de la partida de eventuales, ó haciendo uso del derecho de trasposición que, como veremos, le acuerdan siempre nuestras leyes de presupuesto general de gastos.

Además el Reglamento de Contabilidad de 18 de Marzo de 1890 establece también que, cuando sea necesario hacer una erogación ó pago no previsto en la ley de presupuesto, ni ordenado tampoco por otra ley especial, y que por su carácter de urgente y extraordinario no permite recabar inmediatamente la anuencia del Cuerpo Legislativo, será autorizado en acuerdo de Gobierno, con expresión de motivos, dando cuenta á la Contaduría General.

Los empréstitos se contraen siempre para un objeto que pueda estar determinado de una manera más ó menos amplia, pero al cual están especialmente afectados. Así, por ejemplo, el de los veinte

millones se contrajo para obras públicas en general y rescate de la deuda Consolidada de 1886; y el empréstito municipal de 1888 fué contratado para compra de un edificio destinado á la Junta de Montevideo, el adoquinamiento de la ciudad, apertura, construcción, compostura y mejoras de calles y caminos en el resto del Departamento, obras de salubricación, y rescate ó expropiación de empresas de carácter municipal.

Los impuestos pueden ser también nacionales ó municipales: los primeros forman las rentas generales del Estado y no tienen afectación ninguna especial con excepción del cuarenta y cinco por ciento de los derechos de aduana, que está especialmente afectado al servicio de la Deuda Consolidada, y de los impuestos á las herencias y de instrucción pública destinados expresamente á este último servicio; pudiendo incluir también el impuesto de correos entre los que están afectados al mismo servicio que los produce.

Los principales impuestos de carácter nacional son en primer lugar los de aduana, que producen las dos terceras partes de las rentas generales del Estado; la otra tercera parte la forman en primer término la contribución inmobiliaria, luego el impuesto de patentes de giro, el de papel sellado, el de timbres, el de fábricas, los ya citados de correos, instrucción pública y sobre las herencias, y algunos otros de escasa importancia.

Los impuestos municipales son varios y muy numerosos, aunque no por eso su rendimiento deja de ser sumamente escaso, como lo veremos en la segunda parte del presente capítulo.

Todos los gastos de la Administración se establecen anualmente en el presupuesto general, que es un estado en el que están calculadas las entradas y establecidas las erogaciones de la Administración, previamente al período en que dicho estado debe regir, y que es generalmente de un año, como sucede entre nosotros.

El presupuesto es siempre materia de una ley especial que se sanciona ó que debe sancionarse todos los años, conforme á los artículos 17 y 82 de la Constitución, según los cuales corresponde á la Asamblea General aprobar ó reprobear, aumentar ó disminuir los presupuestos de gastos que presente el Poder Ejecutivo, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos y ordenar su distribución, debiendo por su parte el Ejecutivo presentar anualmente á la Asamblea el proyecto de presupuesto general de gastos para el año entrante.

No haremos aquí un estudio detallado de esa ley en todas las

fases en que puede ser considerada; pero siendo ella una de las más importantes y de las más fundamentales de la Administración, debemos, sin embargo, decir dos palabras sobre las cuestiones principales que su estudio puede presentar, y que se refieren á la preparación, sanción, ejecución y control del presupuesto.

La preparación del presupuesto está cometida entre nosotros al Poder Ejecutivo, como lo hemos visto por el precepto constitucional que acabamos de recordar.

Ése es también el sistema generalmente adoptado, y debemos agregar que es también el más racional, puesto que siendo aquel Poder el encargado de la ejecución de los servicios públicos, nadie mejor que él puede apreciar sus necesidades, lo mismo que las de la sociedad en que actúa y con la cual está en contacto permanente por medio de los diferentes órganos de la Administración. Él es, por consiguiente, el que está en mejores condiciones para comprender las medidas que esas necesidades reclaman, para indicárlas y para apreciar las erogaciones que demande su satisfacción.

Siendo así, parece natural que la indicación de aquellos gastos correspondiese tan sólo al Poder Administrador; de manera que la misión del Cuerpo Legislativo debería limitarse según eso, á aceptar ó rechazar el presupuesto que el Gobierno le presente.

Tal es, en efecto, el sistema inglés, según el cual la misión del Parlamento se limita á aprobar ó no el proyecto presentado; pero nuestra Constitución, como hemos visto, no lo ha comprendido así, habiendo por el contrario facultado á la Asamblea para que haga en el proyecto del Ejecutivo todas las modificaciones, aumentos ó disminuciones que crea convenientes.

Semejante facultad no puede ser más perjudicial, pues de ese modo desaparecen todas las ventajas que ofrece el que sea el Ejecutivo el que presente el estado de todos los gastos que necesita para la buena organización de los servicios públicos y el buen desempeño de sus funciones de gobierno y administración. De poco vale acordarle ese derecho, si luego la Asamblea, con menos conocimiento de las condiciones y de las exigencias de cada servicio, puede hacer todas las modificaciones que quiera; lo que tiene además el inconveniente de romper la unidad del presupuesto, y es también un gran peligro para su equilibrio, porque es un hecho comprobado por la experiencia, especialmente por la nuestra, que los legisladores, cediendo á influencias extrañas á la buena

organización de los servicios, están siempre dispuestos á proponer y sancionar mociones de aumento, con lo cual ó se produce inevitablemente un excedente de los gastos sobre las entradas, ó para evitarlo es necesario disminuir por un lado al mismo tiempo que se aumenta por otro; de donde resulta un presupuesto sin plan, sin orden de ninguna clase, sin criterio ni proporcionalidad alguna en las diferentes asignaciones que establece para los respectivos empleos.

Dadas esas circunstancias, no pueden desconocerse las ventajas que ofrecería entre nosotros el sistema inglés, el que nuestros legisladores, haciendo acto de sabiduría y de prudencia, podrían adoptar como norma de conducta; lo que podrían hacer con un poco de buena voluntad y sin perjudicar en lo más mínimo el precepto constitucional á que antes nos hemos referido.

Entre nosotros no existe ninguna disposición expresa que reglamente la preparación del presupuesto por el Ejecutivo. La práctica es que cada Ministerio prepare el suyo por medio de los presupuestos parciales que deben presentarles las oficinas de sus respectivas dependencias. Una vez que cada Ministerio ha formulado el suyo, lo pasa al Ministro de Hacienda que los reúne, los ordena, formula el cálculo de recursos, y después de haberlo discutido en el Acuerdo de Gobierno, concluye el proyecto definitivo que debe ser enviado á la Asamblea.

Como se comprende, el cálculo de los recursos, ó sea la avaluación de los gastos, es una de las operaciones más importantes y más difíciles; importante, porque de ella depende todo el equilibrio del presupuesto, y difícil, no sólo porque lo es siempre prever con acierto hechos futuros cuya realización depende de numerosas contingencias, sino también por el peligro de que el Ministro de Hacienda, impulsado por la necesidad de equilibrar las entradas con los gastos, aumente imprudentemente la cifra de las primeras.

Por eso dice muy bien Sturm, que, para calcular con acierto el monto de las rentas, se requieren dos condiciones: la sagacidad y la sinceridad. La sagacidad, para ver el porvenir tan claro como es posible; la sinceridad, para no decir sino la verdad cuando ella ha sido discernida.

La primera de esas condiciones importa, como lo observa el mismo autor, un don del individuo que escapa á los reglamentos de hacienda; pero no así la *sinceridad*, que puede ser más ó menos garantida por acertadas disposiciones que impidan disimular el déficit con cálculos exagerados y sin base alguna razonable,

A eso responden las diferentes medidas adoptadas para disminuir en lo posible las dificultades de una previsión certera é impedir las evaluaciones arbitrarias é imprudentes.

Entre esas medidas tenemos, en primer lugar, la de que el presupuesto se prepare y discuta en la época más próxima al período en que ha de aplicarse.

De ahí proviene la diferencia de fecha que existe en casi todos los países, incluso el nuestro, entre el año civil y el financiero. La fijación de este último depende de la época en que las Cámaras sancionen el presupuesto.

Así, entre nosotros, debiendo las Cámaras tratar de esa ley en las sesiones ordinarias, que tienen lugar de Febrero á Julio, el año financiero comienza en ese mes, ó sea inmediatamente de haberse discutido el presupuesto en la Asamblea. Por lo menos así debe ser, aunque en la práctica suelen pasar las cosas de muy distinta manera.

Al mismo fin de evitar toda arbitrariedad en el cálculo de los recursos, responde el procedimiento de las evaluaciones automáticas, el cual consiste en apreciar la renta del nuevo año por lo producido en los años anteriores, en vez de seguir el sistema de las mejoras (*majorations*), que permite hacer libremente aquella apreciación tomando en cuenta el aumento que las circunstancias hagan esperar.

Nuestra ley de 5 de Mayo de 1832 estableció que, con el presupuesto de gastos, el Gobierno pasaría al Cuerpo Legislativo una relación de todas las rentas que hubiesen estado en ejercicio en el año último, con indicación del importe que cada una hubiese producido y de lo que calculase que pudiesen producir en el mismo año para aplicarse á los gastos presupuestados. Como se ve, esa disposición deja al Poder Ejecutivo la facultad de apreciar libremente el monto probable de la renta; facultad que en la práctica ha sido ejercida aplicando algunas veces el procedimiento automático, y otras el de las mejoras.

Una vez terminada la preparación del presupuesto, es éste enviado al Cuerpo Legislativo, lo que debe hacerse antes del 1.º de Abril, según lo dispone la ley de 8 de Agosto de 1883, á fin de que el proyecto pueda ser discutido y sancionado antes de empezar el nuevo año económico.

El presupuesto sigue en el Cuerpo Legislativo la tramitación general establecida para la sanción de las leyes; es decir, pasa á

estudio de una comisión especial, y después que ésta ha presentado su informe, la Cámara lo discute en sesión pública.

No es necesario decir que el estudio de la comisión de presupuesto en las condiciones en que se hace entre nosotros, no tiene utilidad ni ventajas de ninguna clase, porque, por lo general, los miembros de dicha comisión ignoran completamente la organización y las necesidades de cada servicio, cuyo conocimiento completo y detallado exigiría un estudio detenido y minucioso que dicha comisión no puede hacer.

Por eso en otros países, como Inglaterra y Estados Unidos, no es una comisión de unos cuantos miembros, sino la Cámara constituida en comisión ó comité general, la que procede al estudio de esa ley, estableciendo las conclusiones que son después sancionadas en sesión ordinaria.

Nuestras Cámaras votan el presupuesto partida por partida,— lo que representa en primer lugar un recargo inútil de trabajo y una pérdida de tiempo que no le sobra á nuestras Asambleas;— bastaría, en efecto, con tomar en consideración solamente las partidas que recién vayan á establecerse ó que aparezcan modificadas con relación á las que ya existen en los presupuestos anteriores. En segundo lugar, esa forma de votación tiene además el inconveniente de abrir la puerta á todo género de mociones de aumento, y en tercer término, aunque tenga todas las apariencias de la más rigurosa fiscalización, es completamente inútil, desde que la misma ley faculta al Poder Ejecutivo para hacer las trasposiciones que considere convenientes,— facultad ésta que suele ser muy criticada y que acordada ilimitadamente puede prestarse á serios abusos, como en otros países ha sucedido, pero que á nuestro modo de ver, con ciertas restricciones no es posible dejar de acordarle al Ejecutivo cuando los gastos se autorizan detalladamente, partida por partida, como entre nosotros sucede, pues si el Gobierno encuentra que le falta un empleado en una parte y le sobra en otra, no hay necesidad de obligarlo á acudir á la Asamblea en demanda de la autorización para efectuar ese cambio, que puede perfectamente ser hecho por aquél, sin menoscabar en lo más mínimo las facultades que el Cuerpo Legislativo tiene con respecto á la inversión de las rentas y fiscalización de los gastos públicos.

Como hemos visto, el presupuesto es votado por un año, que es el período generalmente adoptado para estos casos, pues un período más largo haría todavía más difícil la previsión acertada de los gastos y rentas de la Administración,

Como dice Sturm, ese período corresponde á la medida habitual de las previsiones humanas.

Observaremos de paso que no debe confundirse el *año* con el *ejercicio*. Para comprender lo que es este último, basta tener presente que el presupuesto no puede ser completamente ejecutado durante el año de su vigencia, por cuanto ni todas las entradas ni todos los gastos del año pueden percibirse ó ejecutarse en ese tiempo.

Así, por ejemplo, si hay un crédito votado para determinada obra pública, deberán pagarse con él trabajos hechos desde el 1.º de Julio hasta el 30 de Junio; pero es necesario formular las cuentas de las obras construídas hasta esa fecha, comprobarlas, liquidarlas y abonarlas, — todo lo cual no puede hacerse sino después de aquel plazo, es decir, cuando ya ha comenzado el nuevo año financiero. Este año, con un período que se agrega para que todas las operaciones del presupuesto vencido queden completamente terminadas, — período que entre nosotros es de dos meses, con arreglo al decreto de 13 de Junio de 1890, — es lo que constituye el *ejercicio*.

Sancionado el presupuesto por el Poder Legislativo, le corresponde al Gobierno ejecutarlo, sujetándose rigurosamente á lo que en él se halla establecido; debiendo en todo caso solicitar de la Asamblea créditos *extraordinarios* si se viese obligado á hacer gastos imprevistos, ó *créditos suplementarios* si los votados para un servicio resultasen insuficientes.

El Ministro de Hacienda es el encargado de todo lo relativo á la ejecución del presupuesto, del percibo de las rentas conforme á las leyes especiales que á cada una de ellas se refieren, y de su inversión con arreglo á lo que dicha ley de gastos dispone.

No es necesario que nos detengamos á demostrar cuán delicada, cuán difícil es y qué alto grado de moralidad administrativa exige esta función del cumplimiento exacto de la ley de presupuesto. De aquí la imprescindible necesidad de reglamentar y controlar su ejercicio por medio de disposiciones que garantan en lo posible la debida inversión de los dineros públicos.

El procedimiento á seguirse para los pagos, más ó menos establecido por la práctica, ha sido expresamente fijado por el decreto de 18 de Marzo de 1890, que ha completado y puesto en vigor disposiciones existentes desde mucho tiempo atrás, aunque olvidadas algunas de ellas.

Según ese decreto, cada Ministerio puede ordenar los pagos ne-

cesarios para atender á las erogaciones ó servicios que estén legalmente autorizados; pero las órdenes firmadas por el Presidente de la República y refrendadas por el Ministro respectivo, deben ser libradas contra el Ministerio de Hacienda, que es el que manda cumplirlas por la Tesorería General ó por otra oficina recaudadora si es del caso, previa la intervención de la Contaduría General del Estado. (Arts. 4.º y 5.º)

Con el objeto de que el Ministro de Hacienda tenga el debido conocimiento de los pagos que haya de atender, por concepto de los contratos de obras públicas ó de cualquiera otra clase que la Administración celebre, y de que dichos pagos se estipulen en las condiciones que sean más ventajosas para el erario público, establece también el decreto citado, en su artículo 3.º, que, en toda obligación ó contrato que celebren los demás Ministerios, deberán acordar con el de Hacienda las condiciones y formas de pago.

Si los gastos que sea necesario hacer no están legalmente autorizados, deben solicitarse de la Asamblea los fondos correspondientes, y si la urgencia del caso no lo permitiese, el mismo decreto establece que serán autorizados en acuerdo de Gobierno, dando cuenta á la Contaduría General,—é inmediatamente al Cuerpo Legislativo, pudo muy bien agregar.

El control administrativo de todos los gastos se verifica, como ya lo hemos insinuado, por la Contaduría General del Estado, á la que ya la ley de 9 de Febrero de 1830 cometía el encargo de intervenir en todas las órdenes de pago, debiendo observar al Gobierno siempre que en el libramiento no conste el objeto, causa y ramo de gastos á que pertenezca, imponiéndole á la vez la más absoluta prohibición de intervenir en orden alguna que sea contraria á la ley.

Las funciones que corresponden á la Contaduría y Tesorería General, en cuanto á la intervención y cumplimiento de los pagos, están establecidas en el decreto reglamentario de 6 de Marzo de 1855.

Debemos citar todavía, entre las disposiciones destinadas á facilitar el mejor cumplimiento de las funciones que corresponden á la Contaduría General y al Ministerio de Hacienda, las que á continuación transcribimos, pertenecientes al ya citado decreto de 18 de Marzo de 1890:

Art. 1.º La Contaduría General del Estado, como dependencia directa y exclusiva del Ministerio de Hacienda, comunicará con los diversos Ministerios sólo por intermedio del de Hacienda. En con-

secuencia se dirigirán á éste las comunicaciones que al presente se efectúan directamente á aquella oficina, ya se trate de gastos generales, de comisión de deudas, de nombramiento de empleados, de ascensos militares ó de las trasposiciones autorizadas por la ley de presupuesto.

Art. 2.º La Contaduría General no podrá liquidar cuenta alguna, si no le ha sido avisada previamente por el Ministerio de Hacienda la existencia del hecho ó disposición que la origina.

Al efecto los demás Ministerios deben comunicar al de Hacienda, anticipadamente, toda medida que por su naturaleza importe ó pueda importar una erogación.

Entre los sistemas adoptados para fiscalizar y reglamentar los pagos del Estado no podemos dejar de mencionar el de los ejercicios cerrados, últimamente reincorporado á nuestra legislación por el decreto de 13 de Junio de 1890, y el de la caducidad quinquenal puesto en práctica por las legislaciones de otros países.

Ya hemos dicho en qué consiste el ejercicio y hemos indicado también su objeto, que no es otro que el agregar al año financiero un período más ó menos corto para que puedan efectuarse todos los gastos y las entradas que quedaban pendientes al finalizar dicho año.

De ese modo, separados así los gastos y las entradas que corresponden al año anterior de los que pertenecen al corriente, se evitan las confusiones en la contabilidad, los abusos en las prácticas administrativas y las dificultades para apreciar la verdadera situación de la hacienda al finalizar el año, que se producen con el sistema de los ejercicios indefinidamente abiertos.

Observa Sturm que en Francia aquellos abusos habían llegado á tal extremo, que poco tiempo antes de la revolución, y á pesar de que el reinado de Luis XV había durado cincuenta años, todavía la contabilidad admitía créditos del tiempo de Luis XIV. Y si prescindiendo de otros países pasamos la vista por las memorias de nuestro Ministerio de Hacienda, encontraremos en los estados de ingresos y gastos correspondientes á un año determinado, fuertes cantidades pagadas por erogaciones correspondientes á los dos ó tres años anteriores.

Para evitar esas confusiones de ejercicios financieros é independizarlos unos de otros, á fin de que se pueda comprobar en una forma más precisa la gestión del presupuesto general de gastos y se puedan fijar y deducir con la mayor eficacia las conclusiones

económicas á que da mérito la ejecución de dichos presupuestos, el citado decreto de 13 de Junio de 1890 dispone lo siguiente:

“Mientras los ejercicios económicos abracen el período de doce meses, que termina con el mes de Junio, todas las reparticiones por donde se recauden rentas é impuestos de cualquier naturaleza que sean, no cerrarán sus cuentas hasta el 31 de Agosto siguiente á la terminación del ejercicio, á fin de computar en esos dos meses el ingreso de las rentas y la liquidación de las erogaciones que correspondan al ejercicio expirado, sin perjuicio de abrir los libros del nuevo ejercicio el mismo día 1.º de Julio; bien entendido que en esa fecha no se pasarán á éstos los saldos del anterior.

Para el efecto, dichas reparticiones, después de balancear en sus libros las cuentas correspondientes al mes de Junio último del ejercicio, abrirán á continuación una cuenta complementaria, á la que serán llevados los saldos de Junio y los restos de los productos que se realizasen, así como también las erogaciones ordinarias y créditos especiales, todo correspondiente al ejercicio concluido.

Terminados los dos meses complementarios, las referidas reparticiones cerrarán definitivamente las cuentas del ejercicio económico vencido en 30 de Junio, pasando los saldos que no se pudieran liquidar en los dos meses de respiro, á la cuenta de Setiembre siguiente, esto es, al tercer mes del nuevo ejercicio, entrando así á formar parte de los recursos de éste.”

Como se ve, el decreto establece que las entradas que no hayan sido percibidas en los dos últimos meses del ejercicio fenecido, se imputarán al siguiente, y aunque no dice nada de los gastos que no hayan sido satisfechos en ese mismo tiempo, la experiencia nos demuestra constantemente que los atrasos de pagos correspondientes al año ó á veces también á años anteriores, entran á recargar los gastos del ejercicio corriente.

En esas condiciones el régimen de los ejercicios cerrados pierde gran parte de sus ventajas, pues no impide la confusión en los gastos, que es uno de los principales fines que deben procurarse.

Así resulta que, por más que se cierren totalmente las cuentas el 31 de Agosto de cada año, y por más que la ley de presupuesto diga siempre que para atender al pago de las erogaciones que establece, el Poder Ejecutivo dispondrá de las rentas que la misma ley ha calculado para el año á que se refiere, buena parte

de esas rentas se invierte en solventar los atrasos del año ó años anteriores.

Si en vez de permitir esa confusión, que favorece el desorden habitual de nuestra hacienda y el déficit perpetuo de nuestro erario nacional, existiese la separación absoluta de los ejercicios, las cosas pasarían de muy distinta manera, pues entonces el Gobierno estaría obligado á la terminación de cada año á solicitar de la Asamblea los fondos necesarios para cubrir los atrasos, y de ese modo forzosamente cuidaría mejor de la inversión de los dineros públicos, porque la fiscalización legislativa sería también mucho mayor, más fácil y más eficaz que lo que es actualmente con el sistema de las memorias ministeriales y las cuentas del Ejecutivo, que pueden ser encarpetadas ó aprobadas de plano por las Cámaras, sin que resulte de ahí ningún tropiezo ni ninguna dificultad que obligue á los legisladores á ver qué es lo que se gasta y cuánto es con lo que se cuenta.

Con la separación absoluta de los ejercicios, el Cuerpo Legislativo, que ha votado un presupuesto más ó menos equilibrado y que al fin del año se encuentra con que tiene que votar recursos para el nuevo ejercicio y también para cubrir los atrasos del anterior, se hallaría, no con una cuestión de mera fórmula, como puede ser la aprobación de las cuentas del Ejecutivo cuando la Asamblea no tiene la suficiente independencia y conciencia de su deber, sino con una dificultad real, positiva, porque no le sería muy fácil conseguir fondos para ambas cosas, cuando, por regla general, apenas tiene de dónde sacar los necesarios para atender á las exigencias del nuevo presupuesto. Con el sistema actual se vota esa ley, y como quiera que se cumpla es igual; si resulta déficit al fin del año, se cubre con los fondos votados para el siguiente, y así se va viviendo, acumulando déficit sobre déficit, si no hay algún expediente momentáneo de que echar mano para disminuir sus proporciones, hasta que un buen día se crea una deuda para cubrir todos los atrasos, y entonces el erario, momentáneamente aliviado y al corriente de sus compromisos, empieza muy pronto á recorrer de nuevo el mismo camino de permanentes angustias, al fin del cual vuelve á encontrarse el mismo expediente de una nueva deuda para solventar los atrasos. Ésa ha sido hasta el presente la historia de nuestra hacienda, á cuyas irregularidades y desquicio permanente no ha dejado de contribuir, en buena parte, esa confu-

sión de ejercicios, que á nuestro modo de ver no ha evitado el decreto de 13 de Junio de 1890. Desde ese punto de vista era mejor, sin duda alguna, la reglamentación del decreto de 5 de Diciembre de 1873, que á la vez que disponía que los libros no se cerrasen hasta el último día del segundo mes después de vencido el año, agregaba que para las existencias que acaso quedasen sin realizar á fines de Febrero, las oficinas de recaudación abriesen libros auxiliares en que constase su ingreso é inversión, cuidando siempre de no confundir recursos y gastos correspondientes al presupuesto del año anterior con los del actual ejercicio.

En Francia la ley de 1834, que completaba la organización de los ejercicios cerrados, prohíbe terminantemente pagar cualquier gasto que pertenezca á uno de aquellos ejercicios, sin la expresa autorización legislativa, quedando al efecto anulados á la terminación del año todos los créditos presupuestados que no hubiesen recibido en aquél la aplicación debida.

Como dicha autorización legislativa demora por lo general, pues que se dicta conjuntamente con la ley de aprobación de las cuentas del ejercicio vencido, el Gobierno puede ordenar el pago de los atrasos que han sido incluidos en el estado correspondiente que se eleva al Cuerpo Legislativo con las cuentas del año, y siempre que esos atrasos no excedan el límite de los créditos respectivos incluidos en el presupuesto del ejercicio terminado.

Ese derecho, que no impide el que luego se voten, por vía de regularización, los fondos necesarios para atender á dichos pagos, importa una facilidad para los acreedores, y puede ser acordado sin inconveniente alguno, desde que en realidad se trata de erogaciones que estaban ya autorizadas y que no habiéndose efectuado todavía, han dejado libres los fondos que les correspondían por la ley del presupuesto vencido. Pero fuera de esa excepción, lo esencial del sistema á que nos venimos refiriendo y cuyas ventajas no es posible desconocer, es, como ya hemos dicho, que ningún pago correspondiente á ejercicios vencidos puede hacerse sin nueva autorización legislativa.

El régimen de los ejercicios cerrados que, como hemos visto, se refiere exclusivamente á la contabilidad y no perjudica en nada los derechos de los acreedores que no han percibido el importe de sus créditos dentro del ejercicio vencido ó *perimido*, se completa en Francia con el principio de la *caducidad quinquenal*,

en virtud del cual todos los créditos que por causas no imputables á la Administración no hayan sido liquidados y pagados dentro de los cinco años contados desde la apertura del ejercicio, quedan prescritos en favor del Estado; principio que se justifica no sólo por la necesidad de que cuanto antes queden definitivamente arreglados y cancelados todos los créditos correspondientes á ejercicios expirados, sino también por cuanto puede ser un medio de librar al Estado de reclamaciones atrasadas, cuya legitimidad es por eso mismo de carácter muy dudoso, y con las cuales suele sorprenderse al bien recargado erario público.

Además del control administrativo, existe también el legislativo, que la Constitución ha establecido en varias de sus sabias disposiciones: en la del artículo 88, que obliga á los Ministros de Estado á dar cuenta á las Cámaras, una vez abiertas sus sesiones, del estado de todo lo concerniente á sus respectivos departamentos; en la del artículo 82, que obliga al Poder Ejecutivo á dar cuenta anualmente, y en los quince primeros días de la apertura de las sesiones ordinarias, según la ley de 8 de Agosto de 1883, de la inversión de los fondos hecha en el año anterior; y en la que acuerda á la Asamblea el derecho de aprobar ó reprobar en todo ó en parte las cuentas que presenta el Poder Ejecutivo, á cuyo efecto existe una Comisión de Cuentas compuesta de dos senadores y tres representantes. (Ley de 17 de Mayo de 1880.)

Como medida de garantía podemos citar todavía el juicio político á que están sometidos los Ministros malversadores de fondos públicos, según lo establece el artículo 26 de la Constitución; la responsabilidad penal establecida por el Código de la materia, y por último el control de la opinión pública que se efectúa por medio de la publicación de los estados de Tesorería que ya el decreto de 2 de Setiembre de 1847 mandaba hacer mensualmente y que luego volvió á ordenar otro decreto de 29 de Diciembre de 1882, disponiendo que aquélla se hiciese cada dos meses.

Terminemos aquí la primera parte de nuestra exposición de los principios de contabilidad pública consignados en la legislación del país.

No hay duda de que ellos pueden ser completados con otras disposiciones igualmente inspiradas en las necesidades de la mayor fiscalización y en la mejor reglamentación de los gastos públicos; pero de todos modos, no es posible desconocer que si en la práctica todo dependiese solamente de las disposiciones escri-

tas, las de nuestro derecho positivo habrían contribuido con mucha más eficacia á garantir la buena inversión de los dineros públicos y asegurar el orden en la hacienda nacional. Desgraciadamente en la aplicación de los principios suelen faltar ciertos factores que no dan ni pueden dar las leyes ni los reglamentos administrativos por más sabios que ellos sean.

SECCIÓN II

Contabilidad municipal y especial de trabajos públicos

La mayor parte de los principios de contabilidad pública contenidos en las leyes y decretos que antes hemos recordado, son de un carácter general, y como tales se aplican tanto al servicio de la contabilidad del Estado como de las Juntas E. Administrativas. Pero con respecto á la de estas últimas existen además otras disposiciones que complementan su reglamentación y cuyos principios no deben desconocer los ingenieros llamados á prestar sus servicios lo mismo en los trabajos del Estado, que en los de carácter meramente departamental.

Los recursos de las municipalidades proceden también del impuesto, del empréstito y del producto eventual de la venta ó arrendamiento de los bienes de propiedad municipal.

La más importante de esas tres fuentes de recursos es el impuesto. Sólo un empréstito municipal, de importancia por lo menos, se ha celebrado hasta la fecha, y es el de *seis millones* de pesos contratado por la Junta de Montevideo en 1888.

La venta de solares y chacras realizada por todas las Juntas del interior en 1892-93, á cuyo año corresponden los últimos estados publicados, ascendió á *diez mil* y tantos pesos; es bien poco, y aun así, es una entrada que debe disminuir constantemente. En cuanto á los arrendamientos, con excepción de la Junta de la Capital que suele percibir por ese concepto algunos miles anuales (5900 \$ en el año 1892-93), sólo da á las Juntas departamentales un producto escasísimo, que no llega á cuatrocientos pesos por año, aparte de que sólo lo perciben tres ó cuatro de dichas Juntas.

Podemos dividir los impuestos ó rentas municipales en dos cate-

gorías: la de los que no tienen ninguna afectación especial y están por lo tanto destinados á obras y mejoras locales en general, y los que están afectados á determinadas obras ó servicios.

Entre los de la primera categoría figuran como los más importantes, el de 1 % sobre la Contribución Inmobiliaria (especial para la Junta de Montevideo), el de 1 % sobre los pagos, el de registro de ventas, el de permisos para edificar, el de loterías de cartones y rifas, el de abasto y tablada que percibe la Junta de la Capital, pues el de las Juntas del interior tiene afectación especial, el de mercados, que sólo lo perciben algunas Juntas, y algunos otros recursos eventuales de escasisima importancia.

Entre los que tienen afectación especial debemos citar en primer término los destinados á obras de vialidad, en cuyo caso está el impuesto de rodados que produce una de las rentas municipales más importantes, el adicional de abasto y tablada (especial para la Junta de Montevideo), el de peaje, pontazgo y barcaje. Los demás impuestos municipales están también afectados á la instrucción pública ó á los servicios especiales á que se refieren; en el primer caso está, por ejemplo, el de abasto y tablada que perciben las Juntas del interior, y en el segundo los de alumbrado, sereno, salubridad, etc.

A pesar del número crecido de rentas asignadas á las Municipalidades, su rendimiento es bastante escaso, con excepción de la Junta de Montevideo, pues las entradas normales de todas las de campaña poco exceden de 200.000 \$ anuales, mientras que pasan de 800.000 las de la Municipalidad de la Capital.

En cuanto á la inversión de sus rentas y ordenación general de sus gastos, las Juntas están sujetas á los siguientes principios, que creemos poder establecer como resumen y resultado definitivo de ese cúmulo de disposiciones que registran las colecciones legislativas y que hacen de la legislación municipal un verdadero caos.

Primero: como dependencias del Poder Ejecutivo las Juntas formulan anualmente sus presupuestos de gastos y los remiten al Ministerio respectivo para que sean incluidos en el proyecto de Presupuesto General de Gastos que aquél debe presentar anualmente al Cuerpo Legislativo.

Segundo: que en cuanto al manejo de los fondos municipales las Juntas están bajo la vigencia del decreto de 23 de Diciembre de 1880, el cual dispone que todas las rentas que perciban aquellas corporaciones y que no tengan por ley una afectación espe-

cial, deberán invertirlas en el pago de sus presupuestos, y también bajo la vigencia del decreto de 21 de Marzo de 1892, que las facultó para aplicar directamente sus entradas, dándoles su destino á las que estén afectadas por la ley á una erogación determinada y aplicando á mejoras locales las que no tengan tal afectación.

Tercero: que si bien ese decreto autorizó á las Juntas para invertir sus fondos en la forma que queda indicada, el ejercicio de esa facultad está sujeto á lo que dispone la circular de 20 de Junio de 1890, y á lo que dispone otra circular de la Contaduría General de fecha 31 de Marzo de 1892, pasada á todas las Juntas, precisamente á consecuencia del decreto del 21 del mismo mes que mencionamos en el párrafo anterior, y de cuya circular resulta que ese decreto no ha eximido á las Juntas de la obligación de exigir autorización previa para todas las erogaciones que no estén autorizadas por la ley, como lo dispone el decreto de 23 de Diciembre de 1880, y de renovar anualmente esa autorización como lo dispone otra circular de 18 de Junio de 1891. Las Comisiones Auxiliares necesitan igualmente autorización previa para cualquier gasto no incluído en el presupuesto vigente. (Artículo 4.º, decreto-ley de 20 de Octubre de 1867.)

En lo demás las Juntas están regidas por el decreto de 8 de Enero de 1881 para los trabajos ejecutados con los fondos del Estado, así como también por los decretos de 27 de Noviembre de 1860, y el ya citado de 23 de Diciembre de 1880, que establece las formalidades á que debe sujetarse su contabilidad y los modos de fiscalización ya sea por medio de las cuentas que anual y mensualmente deben presentar al Poder Ejecutivo, como por medio de la publicación de estados en los periódicos de la localidad.

En cuanto á la Junta de Montevideo, ya hemos dicho que ella tiene la libre disponibilidad de sus fondos por la ley del empréstito municipal y por su reglamento especial de 4 de Diciembre de 1891, estando además regida su contabilidad por el reglamento de 26 de Octubre de 1892, el decreto de 13 de Junio de 1890 y por las demás disposiciones que antes hemos indicado, en cuanto no han sido derogadas por la que acabamos de mencionar especialmente.

Hasta aquí hemos expuesto las disposiciones generales, relativas á nuestra contabilidad pública, tanto nacional como municipal; pero la particularidad que presenta el servicio de trabajos públicos por la gran diversidad de gastos que ocasiona, sin que sea

posible detallarlos en la ley, ha impuesto la necesidad de sujetar esas erogaciones á determinados principios de contabilidad que forman el objeto propio de reglamentos especiales, indispensables en toda mediana organización de aquel servicio, y por medio de los cuales, además de la exactitud numérica de los gastos hechos, la Administración se propone también asegurar su conveniencia, su oportunidad y su autenticidad.

No tenemos necesidad de decir que nosotros carecemos hasta el presente de toda reglamentación de esa especie, lo cual, dicho sea de paso, no es muy de extrañarse, desde que en materia de obras públicas nuestro país se encuentra todavía en un estado bastante incipiente, y si se tiene en cuenta además que, con excepción de los trabajos de vialidad realizados por la Junta de Montevideo en los años de 1888 á 1890, las pocas obras públicas de importancia que en el país existen, han sido construídas principalmente por el sistema de concesión.

Por eso también en el estado actual de nuestra legislación sólo en las disposiciones de la mencionada Junta podemos encontrar algunos principios sobre la materia á que nos referimos; principios cuyo origen é importancia indicaremos oportunamente.

Pero por lo mismo que nuestra legislación presenta sobre el particular un vacío casi absoluto, y puesto que se trata de uno de los puntos más importantes y fundamentales del servicio de que nos ocupamos, será tanto más útil que nos detengamos á hacer algunas indicaciones sobre la organización de dicha contabilidad en otros países,—indicaciones que complementaremos al ocuparnos especialmente de la contabilidad de los trabajos ejecutados por empresa, pero que de todos modos debemos limitarlas á lo más fundamental del sistema, pues no tenemos para qué entrar á considerar detalles que pueden ser más bien de carácter local y que no podrían ser comprendidos sin el conocimiento completo de los reglamentos que los establecen.

Y para simplificar nuestro estudio en lo posible, sin perjudicar su provecho, concretaremos nuestras referencias al Reglamento de 28 de Setiembre de 1849 adoptado por el Ministerio de Trabajos Públicos de Francia,—reglamento que es sin duda alguna uno de los modelos más perfectos que podríamos tomar; pudiendo agregar todavía como otra circunstancia justificativa de esa preferencia, la de que algunos de sus principios han sido ya incorporados á nuestra legislación en el pliego de condiciones generales de 1889

adoptado por la Junta E. Administrativa de Montevideo para las empresas constructoras de caminos carreteros en el departamento de esta capital.

Una contabilidad administrativa, decía en su informe la Comisión encargada de formular dicho reglamento, no es fácil mientras no constate los hechos á medida que se realizan; no es segura mientras no anote esos hechos en un registro auténtico y sin posibilidad ulterior de ser cambiados; en fin, ella no es irrecusable sino en tanto que cada uno de los hechos registrados en sus anotaciones diarias puede ser justificado por las correspondientes piezas probatorias.

No es suficiente con eso, agregaba; los hechos de contabilidad registrados en el libro diario y con el apoyo de un cuerpo de pruebas, ofrecerán sin duda todas las garantías de evidencia y de verdad deseables. Pero ¿qué se puede concluir de la exactitud aritmética de ese número indefinido de hechos *aisladamente* considerados? Para que ellos se demuestren por sí mismos, es necesario que se les pueda observar en sus relaciones respectivas, en su encadenamiento continuo y en su conjunto completo. Tal es el fin á que se llega trasladando esos mismos hechos del libro primitivo en que han sido anotados á medida que se han ido produciendo, á otro libro en que se clasifiquen según su naturaleza.

Tales son los principios en que se encierra toda la filosofía del sistema adoptado por el reglamento de 1849, y el cual expuesto de una manera sumaria consiste en lo siguiente:

La contabilidad de los diferentes servicios dependientes del Ministerio de Trabajos Públicos tiene por base las anotaciones elementales que constatan todos los hechos de gasto á medida que ellos se producen. Las anotaciones elementales son hechas por los agentes encargados de la vigilancia inmediata de los trabajos en su libro *diario ó libreta de constancia*, en el cual todos los hechos de gasto se anotan sucesivamente por orden de fecha. Los asientos de dicha libreta son transportados á otro registro (*sommier*), en donde se anotan, no ya por su orden, sino clasificándolos y cargándolos, según su naturaleza, á los diferentes créditos á que respectivamente deben aplicarse. Los resultados de las cuentas de ese libro se resumen al fin de cada mes en un estado mensual que se remite al funcionario inmediato superior, y los resultados de esos diferentes estados remitidos por los agentes

secundarios se resumen á su vez en estados generales y recapitulativos que se elevan á la Administración central.

Tanto el sistema de las libretas de constancia, como el de la concentración de cuentas por el orden jerárquico de los funcionarios encargados del servicio, han sido adoptados también, con ligeras modificaciones, por los artículos 22 y siguientes del título segundo del pliego de condiciones generales de la Junta de Montevideo á que antes hemos hecho referencia.

Pero entremos algo más en los detalles del mecanismo establecido por el Reglamento á que nos referimos, tanto para la comprobación de los gastos como para el cumplimiento de los pagos.

Dicho Reglamento trata separadamente de la contabilidad de los conductores ó inspectores de obras, de la de los ingenieros ordinarios y de los ingenieros jefes.

Con respecto á los conductores, ya hemos dicho cuáles son los dos libros que está obligado á llevar y el objeto de cada uno de ellos; pero dada la importancia que éstos tienen, especialmente las *libretas de constancia*, que constituyen la base principal de toda la contabilidad, deben aquéllas llevarse con arreglo á diferentes formalidades destinadas á garantizar la exactitud y autenticidad de sus asientos.

A este objeto las libretas deben ser entregadas por el ingeniero en jefe á los ingenieros ordinarios, que numeran y rubrican sus páginas antes de entregarlas á los conductores, quienes á su vez deben devolver dichas libretas á sus superiores una vez que han sido llenadas completamente.

En cuanto á la forma y efectos de las anotaciones, ya hemos dicho que ellas deben hacerse á medida que se producen los hechos á que se refieren, sin ninguna clasificación, y sin dejar espacio alguno entre una y otra; en segundo lugar, en cada asiento deben hacerse las indicaciones de las piezas y demás datos que sean necesarios para su justificación; en tercer lugar, los asientos deben tener sus fechas y su número de orden, y deben ser firmados por el interesado cuando se refieran á hechos que deben constatarse contradictoriamente; además los gastos indicados en aquéllos no se tienen en cuenta sino en cuanto han sido aceptados por los ingenieros, y por último, no constituyen nunca un título á favor del empresario. Algunas de estas formalidades han sido establecidas también en el pliego de la Junta de esta capital.

Ya hemos indicado el objeto del registro al cual se trasladan

los asientos de las libretas clasificándolos y distribuyéndolos por su clase en las diferentes cuentas abiertas á cada uno de los créditos cuya aplicación ó empleo debe vigilar el conductor.

Cuando los trabajos se ejecutan directamente por la Administración, los jornales de los obreros se constatan por medio de listas especiales que deben llevar los capataces de cada taller; dichas hojas se envían al conductor al fin de cada mes ó antes si se hubiese establecido, anotándose sus resultados en las libretas de constancia; después esas listas son enviadas al ingeniero ordinario.

Y para terminar con lo que á los conductores se refiere, diremos que por medio de los datos extraídos de sus libretas, deben aquéllos formar mensualmente varios estados indicando la situación de las obras, las cantidades adeudadas por trabajos y aprovisionamientos; estados que los conductores deben enviar al ingeniero ordinario antes del cinco de cada mes para servir de base á su contabilidad.

El ingeniero ordinario, dice el artículo 23, centraliza, verifica y coordina todos los resultados constatados por los conductores que trabajan bajo sus órdenes. Resume en un estado, también mensual, los que hemos visto que le envían sus conductores y remite aquél al ingeniero en jefe, acompañado del estado general que forma al fin de cada mes con los datos sacados de las diferentes cuentas abiertas en su *libro de contabilidad*; expide los certificados para los pagos que hayan de hacerse, y al fin de cada año forma las cuentas de todas las empresas á su servicio y las envía al ingeniero en jefe después de haberlas notificado á los empresarios respectivos.

En cuanto á la contabilidad del ingeniero en jefe, debemos decir que las operaciones de éste con respecto á las cuentas y estados elevados por los ingenieros ordinarios, son enteramente análogas á las que éstos deben hacer con respecto á los estados y cuentas que les son enviados por los conductores. El resultado de aquellas operaciones sirve de base á las cuentas que el ingeniero en jefe debe presentar personalmente al Ministro de Trabajos Públicos.

Justificados debidamente los gastos hechos y cada una de las cantidades que por ese concepto se adeudan, queda por establecer el procedimiento que debe seguirse para su pago. Esta segunda parte del servicio especial de contabilidad es mucho más fácil de reglamentar que la primera, y lo que al respecto debe tener pre-

sente una buena reglamentación, es que los pagos se efectúen con toda puntualidad, de manera que sin descuidar las exigencias de una buena fiscalización, no se demoren ni se dificulten á consecuencia de tramitaciones inútiles á la vez que embarazosas.

Con ese objeto el Reglamento de 1843, á que nos hemos referido, dispone que los ingenieros jefes librarán las órdenes de pago en vista de los certificados expedidos por los ingenieros ordinarios, y dentro de las sumas de que están autorizados á disponer en virtud de la distribución que de los créditos presupuestados hace mensualmente el Ministro de Trabajos Públicos; y establece también que cuando los trabajos se ejecutan en los departamentos las órdenes pueden ser libradas contra el pagador que reside en cada cabeza de departamento ó contra las diferentes oficinas receptoras que existen en las demás localidades. Se evitan así los viajes y molestias que de otro modo se ocasionarían á los acreedores del Estado.

Terminaremos aquí esta ligera idea del sistema adoptado para la contabilidad de los trabajos de la Administración de Puentes y Calzadas. Nuestra exposición se ha limitado apenas á indicar los principios fundamentales á que obedece la organización de dicha contabilidad. Es cuanto podíamos hacer. El conocimiento completo de esa organización sólo puede alcanzarse con el examen detenido del Reglamento de 1843 á que nos hemos referido, y más que todo, de los modelos que el mismo Reglamento establece para los libros, las cuentas y estados que deben ser llevados ó producidos tanto por los conductores como por los demás ingenieros del servicio; los más importantes de esos modelos pueden verse en el apéndice.

TÍTULO SEGUNDO

Medidas previas á la ejecución de los trabajos públicos

CAPÍTULO I

Estudios y proyectos

La ejecución de los trabajos públicos requiere ciertas operaciones ó medidas previas que nosotros, siguiendo en nuestros estudios el orden natural de los hechos, debemos también examinar antes de entrar á ocuparnos de los diferentes sistemas que pueden seguirse para aquella ejecución y de las diferentes cuestiones á que ésta puede dar lugar.

Desde luego toda obra debe hacerse con arreglo á un proyecto, pero la formación de un proyecto requiere también ciertos estudios previos para los cuales puede ser necesario penetrar en las propiedades privadas. La redacción de los planos y pliegos de condiciones especiales, dice Christophle, exige la mayor parte de las veces, estudios previos sobre el terreno. Es necesario hacer nivelaciones, sondajes y hasta algunas veces es preciso ocupar temporalmente terrenos particulares. De aquí la necesidad de conceder á los ingenieros encargados de practicar los estudios el derecho de penetrar en los dominios privados y de ocuparlos durante todo el tiempo que los estudios lo requieran.

Ese derecho se halla establecido en nuestra legislación para

ciertas clases de obras; en materia de ferrocarriles, aunque de un modo ilegal, porque sólo ha sido acordado en un decreto reglamentario, siendo así que la ocupación de los terrenos con el objeto indicado, constituye una verdadera servidumbre que sólo puede ser impuesta por medio de una ley; y se halla establecido también para los trabajos de aprovechamiento de aguas, en el artículo 538 del Código Rural. Pero como esa servidumbre no ha sido impuesta de un modo general, es claro que no puede extenderse á otras obras públicas ni á otros casos que los expresamente indicados en la ley.

Así, por ejemplo, la ley sobre servidumbres de caminos habla de la ocupación temporaria, pero para depósito de materiales y otros objetos y establecimiento de las carpas de los camineros; de manera que con arreglo á los términos expuestos de la disposición que á ella se refiere, no sería posible extenderla á otros casos que los taxativamente indicados.

El ejercicio de esta servidumbre está sujeto á ciertas formalidades basadas en el respeto debido á la propiedad privada, y que son más ó menos las indicadas en el decreto reglamentario de la ley de ferrocarriles y en la de servidumbres de caminos. En primer lugar se requiere en cada caso resolución administrativa que autorice los estudios, que faculte á los encargados de practicarlos á penetrar en las propiedades particulares y que designe las propiedades que hayan de ser ocupadas. En segundo término, se requiere que esta última resolución sea comunicada á los propietarios con cierta anticipación, que es generalmente de diez días,—quince en el caso de los estudios para líneas férreas,—durante cuyo plazo puede el propietario deducir las reclamaciones á que se considere con derecho. En tercer lugar, debe disponerse la intervención de la autoridad judicial de la localidad para los casos de resistencia por parte de los propietarios, y por último debemos consignar el derecho de los propietarios á ser indemnizados de todos los perjuicios que el ejercicio de la servidumbre puede ocasionarles; estos perjuicios se rigen por los mismos principios que los daños causados por los trabajos públicos en general, y de los cuales nos ocuparemos oportunamente.

Establecida dicha servidumbre en interés de los estudios previos que las obras requieren, debe limitarse á lo que sea actualmente requerido por aquéllos, degenerando en un verdadero y condenable abuso, todo acto que no sea absolutamente necesario para el

objeto indicado. A este respecto son dignas de mencionarse las recomendaciones contenidas en una circular del Ministerio de Trabajos Públicos de Francia y dirigidas tanto á los ingenieros del Estado como de las empresas concesionarias de trabajos públicos.

“Cualquiera que sea el interés de los estudios y de los trabajos á emprender, dice, se debe siempre proceder regularmente, y aunque la estricta observancia de las formalidades legales ocasionase algún retardo, el respeto al derecho de propiedad es un principio muy elevado para que se le subordine á semejante consideración. Yo recomiendo, pues, nuevamente, y de la manera más expresa á los ingenieros, que no procedan jamás sin estar previamente munidos de todas las autorizaciones necesarias, y si aun así encuentran resistencia, que no recurran á las vías de rigor sino después de haber agotado todos los medios conciliatorios compatibles con el cumplimiento de sus obligaciones. Yo les renuevo igualmente mis recomendaciones sobre la conducta que deben observar cuando han entrado en las propiedades, ya sea para ocuparlas temporalmente ó para atravesarlas. La resistencia de los propietarios tiene á menudo por causa el temor de ver cometer destrozos inútiles, que son para ellos una causa de irritación más grande que la ocupación misma de la propiedad; la indemnización pecuniaria no es aceptada como una reparación suficiente del mal moral causado por daños que no motiva una imperiosa necesidad. Los ingenieros deben preocuparse de hacer cesar tales temores dando buenas instrucciones á sus agentes y absteniéndose con el mayor cuidado de todo lo que puede dañar á la propiedad sin utilidad para las operaciones, y atenuando en cuanto dependa de ellos, los daños inevitables; en una palabra, cuidando de la propiedad en todo cuanto lo permitan las exigencias reales de los estudios ó de los trabajos.”

Nada diremos nosotros de la parte técnica de los proyectos, que es completamente ajena á la índole de nuestros estudios, y que corresponde á otras asignaturas que se estudian en esta misma Facultad. Recordaremos tan sólo que á los planos y proyectos se acompaña siempre una memoria explicativa, cuyo documento si bien no tiene mayor importancia para la ejecución misma de las obras, la tiene para la Administración, cuyas deliberaciones ilustra y cuyas resoluciones prepara, dándole á conocer el objeto y los fundamentos del proyecto sometido á su decisión.

Como dice M. Tarbe de Vauxclairs (Dict. des trav. publics. V. Mémoires), la memoria está destinada á hacer conocer el objeto ó el fin del trabajo á emprenderse, y los motivos de preferencia que han guiado al autor en la composición y en la elección de los medios; todo lo cual debe ser explicado de la manera más completa y clara, y previendo en lo posible las objeciones que puedan formularse, pues nada debe omitirse cuando se trata de ilustrar á la Administración y de ponerla en condiciones de dar su aprobación con pleno conocimiento de causa.

Esto aparte de las molestias y retardos perjudiciales que ocasiona una memoria oscura, que obliga á solicitar continuamente nuevas explicaciones y aclaraciones cuya necesidad ha podido y debido ser evitada.

A la parte técnica de los proyectos, debemos referir también los pliegos de condiciones especiales, en los cuales se establecen las que deben llenar los trabajos tanto del punto de vista de la construcción como de los materiales empleados.

Además de la faz técnica, los proyectos presentan también una faz jurídico-administrativa, que se refiere á las obligaciones y derechos de la Administración, tanto con respecto á las empresas como con respecto á terceros, y una parte económica, que se refiere al costo de las obras.

La primera puede abarcar diferentes cuestiones que se resolverán con arreglo á los principios respectivos, establecidos en el presente Curso. Para apreciar la segunda, debe formularse el presupuesto de la obra, á cuya formación concurren diferentes piezas que sirven para ilustrar á la Administración sobre la exactitud de los precios establecidos en aquél.

Esas piezas son generalmente las siguientes: los cuadros de precios (*bordereau de prix*), en donde se establecen los que corresponden á cada unidad de las diferentes clases de obras comprendidas en el proyecto, ó sea el *precio de aplicación* que sirve de base á la rebaja ofrecida por los empresarios si se hace la obra por el sistema de empresa. A los cuadros de precios se acompaña el subdetalle, ó análisis de precios, que es otra pieza ilustrativa en la cual están indicados los diferentes precios elementales que concurren á formar el precio por unidad de cada naturaleza de obra.

A esas piezas se agregan todavía los estados de cubicaciones (*avant-mètre*), en las cuales están indicadas las medidas ó dimensiones correspondientes á las diferentes clases de obras; de ma-

nera que con esos estados y los cuadros generales se forma de una manera tan clara como sencilla el precio correspondiente á cada clase de obra, y cuya indicación corresponde al presupuesto (*détail estimatif*).

De la importancia de todas esas piezas, del punto de vista de los derechos de los empresarios y de la Administración, nos ocuparemos con más atención al tratar expresamente de los contratos de empresa.

Cuando la obra, en vez de ser ejecutada por el sistema de Administración ó el de empresa, ha de ser construída por una empresa concesionaria, se comprende que en ese caso la Administración no tiene necesidad de efectuar trabajos previos tan completos, pudiendo bastarle entonces para darse cuenta del objeto, utilidad y disposiciones principales de la obra, los anteproyectos y la memoria descriptiva con la apreciación sumaria de los gastos; á esas piezas deben acompañarse las indicaciones sobre las tarifas, basadas en los gastos calculados y los rendimientos probables de la obra proyectada.

En el sistema de algunos países, además de todas esas operaciones ó medidas previas á la aprobación de los proyectos, se requiere una información destinada á justificar la utilidad pública de los trabajos á emprenderse. Esa utilidad debe ser expresamente declarada, siempre que para la ejecución de los trabajos sea necesario proceder á la expropiación forzosa del dominio privado; pero las legislaciones varían en cuanto á la forma en que aquella declaración debe hacerse, estableciendo unas que debe ser precedida de una información, aun cuando la utilidad sea declarada por el Poder Legislativo, mientras que según otras, los Poderes públicos están autorizados para declarar por sí solos dicha utilidad, sin que sea necesario producir ninguna justificación previa.

En el primer caso, está, por ejemplo, la legislación francesa, según cuyos principios el exorbitante derecho de expropiación que lleva consigo el decreto de la autoridad que ordena ó autoriza los trabajos, no puede ni debe ser ejercido sino cuando ha sido plenamente probado que los sacrificios impuestos á la propiedad particular son reclamados y justificados por el interés general.

Para comprobar la existencia de esa utilidad, debe producirse una información administrativa, á cuyo efecto se depositan en un local público los anteproyectos, indicando las disposiciones más principales de las obras, y la memoria descriptiva indicando el

objeto de las obras, la utilidad que ellas pueden reportar y la apreciación sumaria de sus gastos. Se constituye en seguida una comisión compuesta de los principales industriales, negociantes y propietarios de la localidad, para que después de tomar en cuenta todas las observaciones hechas por los particulares, y las que son recibidas durante cierto plazo en registros especiales abiertos al efecto, formule su opinión sobre la oportunidad y conveniencia de las obras, oyéndose también sobre esos mismos puntos la opinión de las corporaciones que, como las cámaras de comercio y las cámaras consultivas de artes y manufacturas, están encargadas de dirigir ó proteger los intereses comerciales é industriales en las localidades en donde las obras deben construirse.

La legislación nuestra sigue el otro sistema, según el cual la utilidad que da mérito á la expropiación puede ser declarada sin necesidad de ninguna información previa; nuestro legislador ha considerado que, por regla general, el derecho de los particulares ha quedado suficientemente garantido con establecer, como en efecto lo ha hecho, que la declaración de la utilidad pública que da mérito á la expropiación debe ser hecha por medio de disposición legislativa.

Eso no quita, sin embargo, que en ciertos casos haya creído conveniente la información de utilidad de los proyectos, y la haya impuesto como requisito previo para la presentación ó aprobación de aquéllos.

Así, por ejemplo, el artículo 577 del Código Rural, refiriéndose á los proyectos de canales de riego, establece que dichos proyectos con la memoria explicativa, el presupuesto de gastos y la tarifa del canal de riego, serán expuestos por un mes en los departamentos donde deban tomarse las aguas, á fin de que los interesados deduzcan sus reclamaciones; y el 578 agrega que resueltas esas reclamaciones, si las hubiese, se pedirá informe á la Municipalidad si es ó no útil el proyecto á la industria rural ó fabril; debiendo llenarse esos mismos requisitos en los proyectos de canales de navegación y en los de desecación de lagunas y parajes encharcados. Y el artículo 592 del mismo Código, referente á los canales de navegación, dispone á su vez que, al solicitarse de las Cámaras Legislativas la ley para la concesión, deberá acompañarse una información de la utilidad del proyecto, con audiencia de la Municipalidad del departamento y de las interiormente situadas. Ya tendremos ocasión de ocuparnos detenidamente de esas disposiciones.

La autoridad competente para declarar la utilidad pública, con ó sin la previa información, varía también según las legislaciones, algunas de las cuales disponen que puede ser el Poder Ejecutivo ó el Legislativo, según los casos ó la importancia de los trabajos, y disponiendo otras que sólo puede ser el segundo cuando se trata de una utilidad que haya de dar mérito á la expropiación. En cuanto á la utilidad de las obras á que se refieren las disposiciones del Código Rural antes citado, puede ser reconocida por las autoridades á quienes compete por el mismo Código otorgar las concesiones de las obras á que dicha utilidad se refiera.

Otra operación previa también á la ejecución de los trabajos, es la expropiación ó enajenación forzosa de las propiedades particulares que han de ser ocupadas por la obra pública proyectada. Pero dada la importancia y la gravedad que aquella medida encierra y las múltiples cuestiones á que da lugar el ejercicio de ese derecho por parte del Estado, dejaremos esa materia para tratarla separadamente en los capítulos siguientes.

CAPÍTULO II

Expropiaciones

Es muy frecuente que para la ejecución de los trabajos públicos la Administración necesite disponer de propiedades particulares que deben ser ocupadas por las obras proyectadas.

En tal caso puede suceder que los dueños de esas propiedades estén dispuestos á cederlas gratuitamente ó mediante un precio amistosamente acordado con la Administración. Pero si ocurriese lo contrario, si aquellos propietarios se negasen á ceder bajo cualquier forma sus inmuebles, se comprende hasta qué punto sería imposible la ejecución de los trabajos, si la sociedad no tuviese el derecho de obligar á los particulares á ceder sus propiedades en beneficio de la comunidad y mediante una justa indemnización.

El derecho de propiedad, lo mismo que todos los derechos individuales, está limitado por el derecho social que debe primar sobre aquéllos; la sociedad se vería imposibilitada de llenar sus funciones si el desempeño de éstas pudiese ser impedido ó obstaculizado por el derecho de los particulares. Si es justo que el individuo no desaparezca ante la sociedad, lo es mucho más que la sociedad no desaparezca ante el individuo, y que en el conflicto de los dos derechos primen los de la primera con el menor sacrificio posible de los derechos individuales.

El Estado no puede arrebatár su propiedad al individuo, pero éste no puede oponerse á que la obra se construya donde la utilidad pública lo exija. En la necesidad, pues, de conciliar ambos derechos, el Estado obliga á los particulares á que le cedan su propiedad pagándole su justo precio, y más los perjuicios que con tal motivo se le ocasionen; de manera que lo que el Estado hace no es sino cambiar la forma de la propiedad, ó si se quiere, sustituir una por otra, dando al propietario una cantidad de dinero equiva-

lente al inmueble de que es desposeído. — En ésto consiste el derecho de expropiar.

La expropiación es, pues, el acto por el cual el Estado ó la Administración obliga á los particulares á ceder sus propiedades muebles é inmuebles en los casos y condiciones que la ley establece; y precisando más su carácter cuando se refiere á la segunda de dichas dos clases de bienes, diremos que consiste en una enajenación ó *desposesión* forzosa de un inmueble que se incorpora al dominio del Estado. Notemos bien este carácter, que nos servirá para distinguir la expropiación de ciertas servidumbres de utilidad pública y de los daños causados por la ejecución de los trabajos.

Tanto la expropiación, como aquellas servidumbres y daños, tienen sus caracteres propios que los distinguen unos de otros, pero sin embargo hay casos en que la distinción no deja de ofrecer sus dificultades ó sus dudas, como lo demuestran los fallos de la jurisprudencia.

Así, por ejemplo, la expropiación se caracteriza por la desposesión del inmueble, y la servidumbre consiste en un gravamen impuesto á la propiedad; pero sin embargo el Consejo de Estado en Francia resolvió que había expropiación y no servidumbre ni daño en el siguiente caso: una empresa constructora de un puente giratorio que estaba compuesto de dos volados que se levantaban para dejar pasar los más grandes navíos, tuvo necesidad de destruir la parte superior de un edificio próximo, para facilitar de ese modo el movimiento de dichos volados.

Los propietarios reclamaron, sosteniendo que era un caso de expropiación parcial, por cuanto habían perdido una parte de la propiedad, y que por consiguiente la empresa estaba obligada á expropiar la totalidad del edificio. La compañía se excepcionaba diciendo que la destrucción de la parte superior del edificio constituía un daño material causado á la propiedad, pero de ningún modo una expropiación, puesto que no había habido cesión ó trasmisión de una parte de la propiedad al dominio público, sino simplemente una servidumbre *altius non tollendi*, que no importaba ni enajenación ni desmembramiento de la propiedad.

Pero, como observan con mucha razón Christophle y Auger, la acción de los reclamantes se fundaba en dos perjuicios muy distintos: 1.º la destrucción de la parte superior del edificio, y 2.º la servidumbre *altius non tollendi* que les había sido impuesta para facilitar el mo-

vimiento de los volados del puente; lo primero importaba, es cierto, la pérdida de una parte de la propiedad, pero no había la adquisición correspondiente del dominio público, condición esencial de la expropiación; el dominio del Estado no se había aumentado absolutamente en nada con los pisos superiores de la propiedad; la Administración se había limitado á destruirlos, imponiendo sobre la parte restante del edificio el ejercicio de una servidumbre que, por más onerosa que fuera, no tenía las condiciones esenciales de la desposesión (t. II, p. 367).

Ese mismo criterio es el que debe aplicarse para distinguir la expropiación de un simple daño. En este último caso hay deterioro de la propiedad, pero ésta no se incorpora al dominio público sino que continúa en poder de su dueño, quien conserva íntegros sus derechos de propietario.

El derecho del Estado á expropiar la propiedad privada, lo consagran todas las constituciones y es en todas partes objeto de una ley especial que establece los casos y condiciones en que puede aplicarse y el procedimiento que debe seguirse para su ejercicio. Nuestra Constitución lo ha consignado también en su artículo 144, como asimismo el Código Civil en su artículo 445, y era hasta hace poco objeto de dos leyes especiales, la de 14 de Julio de 1877 y la de 30 de Setiembre de 1889, cuyas disposiciones han sido incorporadas á la última edición oficial del mencionado Código.

La primera cuestión que se presenta al estudiar esta importante materia, es la relativa al *título*, ó sea á la causa de la expropiación. A este respecto han existido en la doctrina y en el derecho positivo dos criterios distintos: el de la *necesidad* y el de la *utilidad* públicas; siendo este último el que actualmente predomina en casi todas las legislaciones y el que ha sido adoptado también por nuestras leyes de 14 de Julio de 1877 y de 30 de Setiembre de 1889.

El principio de la *necesidad pública* como causa de la expropiación, ha sido generalmente abandonado por considerarse que restringía demasiado el derecho de la sociedad, facultándola para expropiar sólo cuando se tratase de alguna obra indispensable para la existencia misma de aquélla, pero no en los casos en que sólo existe una razón de simple ventaja ó conveniencia general, por más grande que ésta sea.

En cambio contra el criterio de la pública utilidad han alegado algunos autores su poca precisión, su vaguedad, y debemos

agregar, su vaguedad peligrosa, que podría facilitar la expropiación no sólo en favor de una verdadera necesidad pública, sino también cuando sólo se tratase de simples medidas de ornato, y hasta de muchas otras cuya utilidad sólo estaría tal vez en las miras más ó menos caprichosas ó más ó menos legítimamente interesadas de los llamados á dirigir los actos de la Administración.

Las legislaciones, en efecto, no definen por regla general lo que por utilidad pública debe entenderse, y aunque lo hagan poco adelantando en el sentido de fijar un límite preciso al derecho de expropiación. Así, por ejemplo, la ley española de 10 de Enero de 1879 establece que son obras de utilidad pública las que tengan por objeto directo proporcionar al Estado ó á una ó más provincias, ó á uno ó más pueblos, cualesquiera usos ó mejoras que sean en bien general. Como se ve, poco se adelanta con semejante explicación que, en vez de resolver la dificultad, no hace sino cambiarla de lugar, pues nos quedaría entonces por averiguar qué es lo que debe entenderse por usos ó mejoras en bien general.

La cuestión es más grave de lo que á primera vista pudiera creerse, pues á favor de una expresión tan amplia é indefinida como la de *utilidad pública*, se ha llegado hasta decretar la expropiación por razones de simple ornato, como lo hace la ley de 21 de Agosto de 1888 sobre expropiación de los edificios con frente á la Plaza Independencia, y lo que es más todavía, se ha llegado hasta autorizar la expropiación, no para incorporar los inmuebles al dominio público, sino para revenderlos ó adjudicárselos á una empresa particular en pago de obras hechas, como lo disponen respectivamente la misma ley citada y la de 18 de Enero de 1889 que autorizó la construcción del boulevard Maillart. En ese camino, como lo observa muy bien el profesor Gianquinto, de restricción en restricción se llega muy pronto á la supresión de la propiedad; es cuestión de grados, y una vez establecido el principio de que el Gobierno puede hacerlo todo por razones de una utilidad que sólo él está llamado á apreciar, no se ve qué fuerza poderosa podría detenerlo dentro de los límites de la justicia y del respeto á la propiedad, base indispensable de toda buena organización social.

Como medio de prevenir tales abusos, de acordar á la propiedad privada mayores garantías y de que la utilidad pública sea plenamente comprobada en cada caso, disponen muchas legislaciones que aquélla no puede ser declarada sino en virtud de la información previa de que anteriormente hemos hablado; y otras, como la nuestra,

aunque no establecen esa formalidad previa, estatuyen que la declaración de utilidad pública no podrá ser hecha nunca sino por medio de una ley.

Pero ya hemos visto con los ejemplos que hemos tomado de nuestro propio país, cuán pocas garantías ofrece ese mismo sistema, cuando no se establece un principio más preciso que guíe al legislador para resolver en cada caso, cuál es la utilidad que puede justificar un derecho tan exorbitante como el de la enajenación forzosa de la propiedad privada.

La regla más general que á este respecto se puede establecer, de acuerdo con la naturaleza del derecho de expropiación, y con los antecedentes de la jurisprudencia, es que cualquiera que sea la amplitud que se quiera dar á la expresión *utilidad pública*, la Administración sólo puede expropiar cuando necesita de un inmueble para un servicio público ó para incorporarlo al dominio público, pero nunca para usufructuarlo como propietaria, ni para revenderlo, ni para adjudicárselo bajo ningún concepto á un individuo ó empresa particular.

La expropiación se funda, en efecto, en el derecho que tiene el Estado de remover los obstáculos que se oponen al cumplimiento de sus fines; en ese sentido puede privar de la propiedad á un particular, porque él mismo la va á ocupar en un servicio público ó porque otro lo va á hacer en su nombre construyendo una obra de utilidad pública.

Pero no hay principio ninguno de derecho ni de una utilidad bien entendida, que lo autorice á expropiar una propiedad para lucrar con ella como propietario ó revenderla para especular con la diferencia de precio, ni para dársela á un tercero ni siquiera en pago de una obra hecha, como lo disponía la ley del boulevard Maillart.

M. Dumay, citado por Fremy Ligneville (*"Traité de la législation des bâtiments et constructions"*, t. I, p. 485), sostiene, sin embargo, la teoría contraria. La construcción de una calle, dice aquel autor, no supone solamente el suelo sobre el cual aquélla debe ser abierta, sino también el conjunto de los medios pecuniarios, sea para adquirir el terreno, sea para subvenir á otros gastos que entraña su ejecución; queriendo el fin, es preciso autorizar los medios de conseguirlo; proponer á una comuna sin recursos que haga gastos que jamás podrá soportar, es exigir lo imposible, es impedir de una manera absoluta una operación que se supone sin em-

bargo de una utilidad general y urgente, más aún, de necesidad misma. Por consiguiente, la expropiación en el caso indicado no sólo debe recaer sobre el terreno necesario á la cosa principal, sino también sobre aquel afectado á las accesorias, sin las cuales la obra principal no podría existir. En el caso indicado, el accesorio obligado de la calle, y cuya falta haría imposible la obra, sería el terreno vecino que el Estado debe expropiar para revender, á fin de obtener en esa operación fondos necesarios para cubrir el importe de la obra principal, calle ó camino.

Este es, en resumen, el gran argumento de los defensores del sistema monstruoso que hace de la expropiación un negocio, una fuente de ganancias para el Estado.

Pero fácil es destruir una argumentación tan errónea, pues en primer lugar, las obras que se trate de construir pueden no ser urgentes, absolutamente indispensables, y en tal caso es una insensatez pretender construirlas si el Estado ó la Municipalidad no tienen medios para hacerlo.

Los Estados ó las Municipalidades sin recursos, lo mismo que los individuos que se encuentran en igual caso, no pueden darse los gustos ó las comodidades que sólo pueden costear los que tienen una situación desahogada ó han alcanzado mayor grado de riqueza.

Si la obra es indispensable, hágase en buena hora, pero por los medios regulares que toda sociedad tiene establecidos, el impuesto, el empréstito, la venta de bienes públicos; hágase, como dice con toda verdad el doctor Alcorta, pero hágase sin violar ningún derecho, ni desnaturalizar los resortes públicos creados para el funcionamiento del organismo del Estado ó de los Municipios. Los recursos tienen su fuente y á ella debe ocurrirse; si de esa manera no se consiguen, no hay otra de hacerlo, y debe renunciarse á lo que no está á la altura de los medios, esperando mejor fortuna.

Lo otro sería constitucionalmente un atentado y financieramente una incalificable anomalía.

No negaremos que hay casos en que la expropiación seguida de la enajenación de los bienes expropiados puede ser perfectamente legítima. Así, por ejemplo, la ley de tranvías de 20 de Julio de 1874 autoriza á las Juntas para expropiar las líneas, debiendo éstas ser inmediatamente enajenadas por medio de licitación. Pero ese caso, lejos de oponerse á la doctrina que sostenemos, le sirve de la confirmación más completa.

No se expropia la línea por vía de especulación, como medio de que el expropiante obtenga una ganancia en la reventa, que es lo que nosotros sostenemos que no puede hacerse, sino que se expropia por razones de utilidad pública, para mejorar las condiciones de un servicio público, nada más que para eso; y si luego se enajena la línea, no es buscando aquel lucro indebido, sino como medio de que la línea sea explotada por una empresa particular y no directamente por la Municipalidad.

De acuerdo, pues, con todas estas consideraciones, pensamos que aun cuando proceda la expropiación para obras de embellecimiento, ella debe limitarse siempre á lo que debe ser incorporado al dominio público, es decir, á lo que estrictamente se necesita para el servicio ú obra pública de que se trate.

Una tradición constante, dice Aueoc, confirmando esta misma doctrina, dictada por el rol mismo que nuestra legislación atribuye á la autoridad administrativa, y confirmada implícitamente por nuestras leyes, establece que la expropiación sólo procede en vista de un servicio público. Así, la Administración puede expropiar una casa sea para afectarla en su estado actual á un servicio público, ó bien para demolerla y construir en su lugar un edificio ú obra pública como camino, calle, línea férrea, etc. Pero ella no podría aplicar semejante medida para especular sobre la reventa en lugar del propietario desposeído ó para disfrutarla á título de dueño.

Sin embargo en la misma legislación francesa se ha hecho una excepción á ese principio por la ley de 26 de Marzo de 1852, que autorizó á la villa de París para expropiar la totalidad de los edificios afectados sólo parcialmente por la calle ó camino, "cuando las porciones sobrantes no tuviesen una extensión ó una forma que permitiera levantar una construcción higiénica.

Una razón de salubridad es la que motivaba esa derogación al principio de que la Administración sólo puede expropiar la parte estrictamente necesaria para el servicio ó la obra pública proyectada.

Otra excepción al mismo principio, aunque por un motivo mucho más discutible que el que acabamos de recordar, se registra también en el derecho administrativo francés.

Es la contenida en la ley de 22 de Junio de 1852, dictada especialmente para las expropiaciones ocasionadas por la construcción de la avenida de la Emperatriz. Por razones de embellecimiento se autorizó la expropiación de todas las propiedades linderas, cu-

yos dueños no quisiesen sujetarse á las condiciones impuestas, de cerrar todas las propiedades con verjas uniformes y de no edificar sino á cierta distancia de dichas verjas.

Pero observa el mismo Aucoc, que dicha expropiación fué autorizada por una ley especial, porque no se consideró que la ley general de expropiaciones por razón de utilidad pública, comprendiese también la enajenación forzosa por razones de simple embellecimiento.

Por nuestra parte creemos que nuestra ley de 1877 podría perfectamente aplicarse á los casos de embellecimiento siempre que se trate de obras de uso público, pero nunca tratándose de obras que por su naturaleza deben quedar en el dominio particular, como sucedía con los edificios linderos de la avenida antes citada, y como ocurre, por ejemplo, con los de nuestra plaza Independencia, cuya expropiación está autorizada al solo efecto de darles á todos una fachada uniforme, — lo que después de todo puede discutirse si es una belleza ó una monotonía de mal gusto.

Ésa es también, á nuestro modo de ver, la única doctrina compatible con el artículo 144 de la Constitución de la República, que autoriza la expropiación sólo cuando el Estado necesite la propiedad privada para *usos públicos*, pero en ningún otro caso.

Resuelta esta primera cuestión, relativa al título ó causa para la expropiación, veamos ahora sobre qué bienes puede recaer y á quién corresponde el derecho de expropiar.

Por regla general, la expropiación tiene por objeto los bienes inmuebles, aunque también puede recaer sobre los muebles; pero esto es lo menos común, y desde luego, con arreglo á nuestra ley de 1877, sólo puede tener lugar cuando ocurra lo que dice en su inciso final el artículo 81 de la Constitución, es decir, en los casos graves é imprevistos de ataque exterior ó de conmoción interior, rigiéndose entonces por disposiciones especiales que la misma ley establece.

Como se sabe, según el Código Civil existen tres clases de bienes inmuebles; á saber: inmuebles por *naturaleza*, por *destino* ó por *el objeto* á que se refieren; de manera que dada esa circunstancia puede preguntarse si la expropiación comprende esas tres clases de bienes.

Con respecto á los primeros no puede haber cuestión de ninguna especie: casi podríamos decir que ellos constituyen el objeto propio y exclusivo de la medida de que tratamos, sobre todo en materia de

trabajos públicos. En cuanto á los segundos, es decir, á los inmuebles por destino, se debe distinguir entre los que están incorporados y forman una sola cosa con el terreno ó edificio, y los que han sido puestos al servicio del predio sin estar adheridos á él, como ocurre, por ejemplo, con los animales y útiles destinados á la labranza.

Los primeros de esas dos clases de bienes entran en la expropiación, si el dueño no prefiere separarlos y llevárselos; pero no así los segundos, que quedan siempre en poder del propietario, por una razón bien fácil de comprender: el carácter inmueble de esos bienes resulta solamente de la circunstancia de estar destinados al cultivo de la propiedad, y como ese destino desaparece con la expropiación, dichos bienes vuelven á adquirir entonces el carácter que les corresponde por su naturaleza, es decir, vuelven á ser bienes *muebles*, y en ese concepto no siguen al terreno expropiado, sino que deben quedar en poder del propietario, sin perjuicio de la indemnización á que puede dar lugar el cambio de destino que el propietario se vea obligado á darles.

Los bienes que son inmuebles por su objeto según el artículo 427 del Código Civil, tales como el usufructo, uso, habitación, y las servidumbres prediales, están comprendidos en la expropiación del inmueble á que se refieren; el Estado no tiene, pues, que proceder á una expropiación distinta para cada uno de aquellos derechos, los cuales quedan extinguidos con la expropiación del inmueble sobre que recaen, sin perjuicio de que los terceros á quienes aquellos derechos pertenezcan puedan hacerlos valer, no sobre el inmueble, sino sobre la indemnización abonada por la Administración. En cuanto al derecho del reivindicante, ése no se comprende, porque, como lo observa Gianquinto, expropiando el inmueble la Administración, no tiene ningún interés en hacerse ceder una acción que tiende á recuperar la misma propiedad objeto de la expropiación.

Nuestra legislación positiva nos ofrece muchos ejemplos de expropiación de concesiones otorgadas á empresas particulares para obras y servicios públicos. Por más que en esos casos el derecho de los concesionarios tenga origen en un verdadero contrato en el cual es parte la Administración, no puede negarse el derecho que ésta tiene á expropiar la concesión siempre que esa medida sea exigida por una razón superior de interés social. Los motivos que justifican aquel derecho en los demás casos tienen igual fuerza en el presente, tanto más, cuanto que la indemnización que el expro-

piado debe recibir quita á aquella medida todo carácter injusto y violatorio de la buena fe de los contratos.

Fundándose la expropiación en razones de utilidad pública, es claro que el sujeto expropiante sólo puede ser la Administración central ó local, ó sus causa-habientes, en cuyo caso están las empresas concesionarias ó arrendadoras de trabajos públicos, que representan á la Administración en todo lo relativo á la ejecución de la obra pública objeto de la empresa ó de la concesión (artículo 468 del Código Civil).

Por la misma razón los particulares jamás pueden expropiar en beneficio propio bienes de terceros, cualquiera que sea la ventaja que á ellos les reporten y por insignificante que sea el perjuicio que se cause á los expropiados. Es cierto que en algunos casos la ley obliga á los particulares á ceder sus propiedades en beneficio de otros, como sucede, por ejemplo, en el caso de la medianería, en el cual la ley faculta al vecino para adquirir la propiedad de la mitad de la pared divisoria; pero no se debe confundir esa venta forzosa con la expropiación, pues ésta constituye, como ya hemos dicho, un desapoderamiento impuesto al propietario, mientras que por la servidumbre de medianería el dueño de la pared no sufre desapoderamiento alguno, sino que está obligado solamente á compartir con el vecino la propiedad del muro, ó en otros términos, á establecer con el lindero el condominio de la pared divisoria, que es en lo que consiste esencialmente la servidumbre de medianería.

Hay todavía otro caso en que la ley obliga á un particular á ceder parte de su propiedad en beneficio de otro. El propietario de un predio enclavado y que no tiene salida á calle ó camino público, dice el artículo 556 del Código Civil, puede reclamar paso por los predios vecinos para la explotación del suyo, pagando el valor del terreno necesario y resarciendo de todo otro perjuicio. Pero no es tanto en el interés de los particulares que la ley obliga á ceder el terreno necesario para el paso, como por una razón de interés público, pues éste se perjudicaría si hubiesen de inutilizarse todos los predios que á consecuencia de una mala distribución de la propiedad ó por otra circunstancia, resultasen sin acceso á la vía pública; y aquella inutilización sería inevitable si la ley no hubiese impuesto á los linderos del camino ó calle, la obligación de dar salida al predio enclavado.

Y lo mismo que no procede la expropiación en el interés par-

ticular de ningún individuo, tampoco procede en el interés particular del Estado ó de las Municipalidades, los cuales si bien pueden expropiar por razón de utilidad pública ó en beneficio de un servicio público, no pueden nunca acudir á semejante medida en favor de los bienes particulares que poseen y administran en las mismas condiciones que poseen y administran sus propios bienes todos los individuos de la colectividad.

Pero si bien la Administración tiene el derecho de expropiar la propiedad privada por una razón de utilidad pública, el ejercicio de ese derecho está sujeto á la obligación de abonar el importe de la propiedad ocupada y los demás perjuicios que de esa ocupación le hayan podido resultar al particular expropiado. Evidentemente éste sufre una pérdida con la expropiación de todo ó parte de su inmueble, y esa pérdida impuesta en beneficio general de la sociedad debe ser compensada por ésta, pues no sería ni equitativo ni justo que ese beneficio general fuera á expensas de un individuo ó de un número más ó menos limitado de personas únicas á quienes se impusiera la obligación de costearlo. De aquí resulta para el Estado ó la Administración, representantes de la sociedad, el deber de indemnizar con los dineros públicos la privación ó la pérdida impuesta á los particulares en beneficio de los intereses también públicos.

Es ésta una condición fundamental, sin la cual, como observa el profesor Gianquinto, la expropiación no sería sino una odiosa expoliación, una rapiña del más fuerte, un criminal atentado contra el derecho de propiedad cometido precisamente por el mismo Poder instituido para protegerlo y garantizarlo.

La obligación de indemnizar la establece terminantemente el artículo 144 de la Constitución, así como también el artículo 445 del Código Civil, y bien que éste agrega que dicha obligación será sin perjuicio de la que al respecto establezcan leyes especiales, ese agregado está de más, porque ninguna ley especial puede modificar el principio de la previa indemnización establecida con toda justicia en términos absolutos por nuestra Carta Fundamental.

Es preciso hacer esa observación, cuando al amparo de esas leyes especiales se ha llegado en muchos casos á violar abiertamente el precepto constitucional, resolviéndose no sólo que el expropiado no tenía derecho á indemnización alguna, sino que al contrario era él el que debía indemnizar al Estado.

El modo de regular la indemnización lo veremos en el momento oportuno, al estudiar el procedimiento que debe seguirse en las expropiaciones, lo que constituirá el asunto de la conferencia siguiente.

CAPÍTULO III

Expropiaciones

(Continuación)

En el procedimiento establecido para las expropiaciones y que tiene por objeto principal dejar bien establecida la utilidad de la obra y acordar las mayores garantías á la propiedad privada, los autores distinguen generalmente varios períodos que podríamos dividir en cinco, correspondientes á los siguientes puntos: procedimiento anterior á la declaración de utilidad pública; 2.º declaración de esa utilidad; 3.º designación de los bienes á expropiarse; 4.º expropiación efectiva y reglamento de la indemnización; 5.º ocupación definitiva de la propiedad expropiada.

Como vamos á verlo, en el desarrollo de esos diversos períodos están llamados á intervenir los tres Poderes del Estado, siendo ésa una de las medidas de garantía en la que por regla general coinciden todas las legislaciones.

Entremos, pues, en esta segunda parte de nuestro estudio sobre la importante materia que nos ocupa.

De los dos primeros puntos ya hemos tenido ocasión de ocuparnos, habiendo indicado ya cuál es el objeto de la información que algunas legislaciones exigen previamente á la declaración de utilidad pública, é indicado también que, en algunos países, esa información se exige en todos los casos, ya sea que la declaración de utilidad corresponda al Gobierno ó al Poder Legislativo; mientras que en otros, como en Italia, por ejemplo, no se exige cuando es aquel Poder el que debe declarar la utilidad de la obra. Por último, hemos indicado cómo se produce dicha información, y hemos agregado que el sistema adoptado por nuestra ley del 77 participa del italiano en cuanto no exige información previa al-

guna cuando la declaración de utilidad pública corresponde al Poder Legislativo, diferenciándose no obstante de aquél, lo mismo que del de la legislación francesa, en cuanto los dos establecen que dicha declaración debe ser hecha por el Poder Legislativo ó el Ejecutivo según los casos, mientras que según nuestra ley, en ningún caso puede ser hecha sino por el legislador (art. 447 del C. Civil).

Con respecto á este último punto hay mucha discrepancia en las legislaciones, habiendo variado también según las épocas el sistema adoptado por un mismo país, como ha sucedido, por ejemplo, en Francia, según hemos tenido ocasión de verlo al tratar de la organización del servicio de trabajos públicos. El sistema más generalmente adoptado es el de atribuir el derecho de declarar la utilidad de la obra á los dos Poderes, según la importancia de los trabajos, pues aunque se sostenga que en principio dicha declaración debe corresponder al Poder Administrador por ser el que por su contacto diario con las necesidades del país está en mejores condiciones para apreciar la utilidad que á los intereses generales puede reportar la obra proyectada, es principio generalmente admitido que, la gravedad que importa la resolución de los grandes trabajos de interés general, y el peligro de los abusos que podrían cometerse si se dejase al Poder Ejecutivo la libre facultad de decidir por sí solo la ejecución de esas obras, hacen necesarias ciertas garantías que se ha creído encontrar, cometiendo al Cuerpo Legislativo la facultad de hacer en esos casos la declaración de utilidad pública. Como hemos visto, á este respecto nuestra legislación es completamente radical, habiendo adoptado ese sistema absolutamente para todos los casos (art. 2.º de la ley de 14 de Julio de 1877, inc. 1.º).

Como más adelante veremos, siempre que se adjudica una obra pública á una empresa arrendadora ó concesionaria de los trabajos, se establece el plazo dentro del cual deben aquéllos comenzarse y terminarse, de manera que en virtud de esa cláusula, las expropiaciones requeridas por esas obras deben llevarse á cabo dentro de cierto tiempo después de la declaración de utilidad. Pero aparte de eso, algunas legislaciones, como la italiana, por ejemplo, disponen que al declararse la utilidad de una obra, debe establecerse también el término dentro del cual tienen que efectuarse las expropiaciones á que aquélla pueda dar lugar, pasado cuyo plazo caduca dicha declaración, pudiendo los dueños de las

propiedades indicadas para ser expropiadas, pedir el decreto de caducidad. Producida esta última, sería necesario solicitar una nueva declaración con todas las formalidades legales, si más tarde se tratase de llevar adelante los trabajos. Con una disposición semejante, que se aplica lo mismo á las empresas que á la Administración, habría caducado ya la autorización concedida el año 1889 para expropiar los edificios de la plaza Independencia, cuyos frentes deben ser sometidos á una fachada uniforme.

La razón que se da para limitar á cierto tiempo los efectos de la declaración de utilidad pública ó la autorización para expropiar, es que los inmuebles amenazados con la expropiación están en realidad como interdictos, en cuanto no pueden ser objeto de ninguna transacción, porque es difícil que alguien se anime á celebrar contratos sobre una propiedad de la cual se sabe que va á ser despojado de un momento á otro. Hay, pues, conveniencia en que ese estado desaparezca cuanto antes, y más aún, no es justo dejar al propietario en esa situación por un tiempo indefinido.

No puede desconocerse que hay en esa observación una gran parte de verdad; pero sin embargo nosotros creemos que todo lo que puede hacerse para evitar que las expropiaciones ya autorizadas se demoren indefinidamente, está hecho con fijar un término para el comienzo y la duración de los trabajos, y que lo demás es casi inútil, si vencido el plazo puede obtenerse una nueva autorización, aunque sea llenando otra vez todas las formalidades, desde la información previa de utilidad pública.

Tal vez por una consideración semejante la legislación francesa no contiene una disposición análoga á la que mencionamos, y que existe sin embargo en la legislación italiana, como antes hemos dicho, así como también en la inglesa y la prusiana.

Hecha la declaración de utilidad pública es necesario designar los bienes que han de ser expropiados. Esa designación es un acto esencialmente administrativo que corresponde siempre á este Poder. Así lo establece también el inciso 2.º del artículo 2.º de nuestra ley de 1877, que entre las formalidades previas á la expropiación exige "decreto del Poder Ejecutivo designando las propiedades á que el derecho de expropiación sea aplicable," expedido en virtud de los informes que considere oportunos y con audiencia de las respectivas Juntas E. Administrativas, cuando se trate de la apertura de calles ó caminos públicos y del establecimiento de vías férreas (art. 447, inc. 2.º C. Civil).

Dicho decreto no tiene fuerza ejecutoria sino después que han sido emplazados los dueños de los bienes que han de expropiarse y que han sido resueltas las reclamaciones que ellos deduzcan, no sobre la utilidad de la obra, sino sobre la necesidad de expropiar sus respectivos inmuebles.

Casi todas las legislaciones acuerdan esa nueva garantía á los propietarios, á cuyo efecto disponen que la persona ó corporación encargada de la ejecución de los trabajos, deposite los planos parcelarios indicando los terrenos ó edificios cuya ocupación se considere necesaria, si ésta ha de ser total, ó la parte que haya de ocuparse si ha de ser parcial, y los nombres de los propietarios. Dichos planos, que deben contener con la mayor claridad todos los datos necesarios para que los interesados puedan darse una idea suficientemente exacta de las obras y de la necesidad de la ocupación de sus respectivos inmuebles, se depositan por cierto número de días en un local público, en donde puedan ser examinados por los interesados, á los cuales se les hace saber el depósito por medio de avisos publicados en los diarios ó parajes visibles de la localidad, emplazándolos al mismo tiempo para que deduzcan las reclamaciones que crean de su derecho, sobre la designación de los bienes á expropiarse, en la parte que á cada propietario se refiera.

Nuestra ley de 1877, y actualmente nuestro Código Civil, ha concedido también ese derecho á los propietarios, pero en esta parte han dado á la autoridad judicial una intervención que sólo se explica por haber confundido esas reclamaciones con las que se refieren á la indemnización; sólo así pueden haber dado intervención á los tribunales ordinarios en una cuestión que es puramente administrativa, pues nadie más que la Administración es la que puede apreciar si es necesario ocupar tales ó cuales inmuebles y si se debe ó no hacer alguna modificación en el trazado de las obras.

El ya citado artículo 2.º de la expresada ley del 77 (artículo 447 del C. Civil), establece, en efecto, que, además de la resolución legislativa sobre la utilidad de los trabajos y del decreto del Ejecutivo designando los bienes que deben expropiarse, se requiere también que por medio de edictos autorizados por los jueces locales, publicados en los diarios y fijados en los parajes públicos, se haya hecho saber aquella resolución y aquel decreto, emplazándose al mismo tiempo á los dueños de las propiedades designadas para ante el Juez de Hacienda de la jurisdicción que corresponda.

Y el artículo 3.º agrega á su vez, que los dueños que por sí ó por medio de sus representantes se opongan á la designación hecha por el decreto gubernativo, serán oídos en juicio breve y sumario con el Fiscal de Hacienda, pudiendo apelarse de la sentencia recaída para ante el Superior Tribunal, cuya sentencia causará ejecutoria. Si no hubiese oposición, dice en seguida el artículo 4.º, ó si aquélla hubiese sido desechada por sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada, el Juez ordenará que se proceda á fijar el monto de la indemnización (arts. 449 y 450 C. Civil). Como se ve, al someter al fallo de las autoridades judiciales las cuestiones relativas á los bienes que deben ocuparse y las que se refieren á la indemnización á que los propietarios tienen derecho, el legislador ha confundido dos cuestiones de naturaleza completamente distinta; bien está que el poder judicial intervenga en lo que se refiere á la indemnización y para decretar la expropiación efectiva; pero todo lo que se relaciona con la designación de los inmuebles, ó en otros términos, con la ubicación de la obra proyectada, no puede ser sino del resorte puramente administrativo, como lo es en todas partes.

Designados ya definitivamente los bienes que la Administración necesita ocupar, interviene entonces el Poder Judicial, no para examinar si la obra es realmente útil, ó si la dirección ó ubicación que se le piensa dar es la más conveniente, sino para decretar la expropiación de aquellos bienes, nada más.

Algunas legislaciones, como la italiana, por ejemplo, cometen á las mismas autoridades administrativas la facultad de ordenar la expropiación; pero en esta parte nuestro legislador ha seguido con acierto el ejemplo de la ley francesa de 1841, que reserva aquella facultad al Poder Judicial;—sistema que es el que más garantías ofrece para la propiedad privada, pues sería un gravísimo peligro para esta, el que la Administración, que es parte en el asunto, pudiese disponer por sí sola de las propiedades particulares, y no existiese el control de la autoridad judicial, llamada á examinar si se han llenado las formalidades que la ley prescribe,—condición indispensable para que aquélla pueda decretar la expropiación.

Ese decreto es dictado en vista de todos los antecedentes á que se refiere el artículo 447 del Código Civil, salvo si se tratase de terrenos particulares necesarios para la apertura, ensanche ó rectificación de las calles comprendidas dentro del amanzanamiento oficial de los centros urbanos de la República, y de los caminos

cuyo trazado se haya previamente autorizado; obras cuya utilidad pública está declarada ya por la ley del 89 y la declara el mismo artículo 448 del Código Civil reformado, por cuya razón no se requiere en esos casos nueva autorización legislativa, como tampoco resolución del Ejecutivo que designa los bienes á expropiarse.

Como, según antes hemos dicho, no es justo que la amenaza de la expropiación pese indefinidamente sobre los bienes designados, disponen algunas legislaciones que el referido decreto no sólo puede ser dictado á pedido de la Administración, sino que pueden provocarlo los mismos propietarios si aquélla deja transcurrir un año sin hacerlo.

El decreto de expropiación dictado por la autoridad judicial puede dar lugar á una cuestión importante, que en el terreno de la doctrina y en el del derecho positivo ha sido resuelta con distinto criterio. Puede suceder, en efecto, que, de acuerdo con la designación hecha por la Administración, sólo se decrete la expropiación de una parte del inmueble. En este caso, ¿cuál será la situación del propietario? ¿podrá obligar al Estado á que adquiera toda la propiedad?

Nuestra ley de 14 de Julio de 1877, siguiendo las prescripciones de la legislación francesa, había distinguido dos casos, estableciendo que: cuando la expropiación afectase una parte del *edificio*, éste debía ser adquirido totalmente si así lo requiriese el propietario ante la autoridad judicial; y que cuando en vez de edificio se tratase de la expropiación parcial de un terreno, éste debía ser comprado también íntegramente, siempre que: 1.º á consecuencia de aquella expropiación quedase reducido á la cuarta parte ó menos del área total; 2.º de que la fracción así reducida fuese inferior á mil metros, y 3.º que el propietario no tuviese ningún terreno contiguo.

Este sistema tiene el inconveniente de ser gravoso para la Administración en el primer caso, é injusto para los particulares en el segundo. Gravoso para la Administración, porque la obligaba á adquirir todo el inmueble, siempre que al propietario se le ocurriese, aun cuando ella no necesitase sino una pequeña parte, cuya ocupación no perjudicase el destino útil del resto del edificio. Es indudable que en ese caso no hay motivo alguno para hacer obligatoria la adquisición de todo el inmueble, como si éste hubiese quedado inservible.

En el otro caso, es injusto y muy especialmente para los pequeños propietarios. A éstos, en efecto, con poco que les tome la Administración, puede dejarles menos de mil metros, y sin embargo no estaría obligada á comprarles todo el terreno, porque lo ocupado no serían tres cuartas partes ó más de la propiedad. En otros casos, á la inversa; podría suceder que les tomase más de las tres cuartas partes, y sin embargo, por más que lo que quedase fuese inútil para el aprovechamiento útil del inmueble, tampoco la Administración estaría obligada á adquirir el total, si lo que quedase fuese mayor de mil metros.

El criterio no era, pues, justo ni equitativo en ninguno de los dos casos, ni se ajustaba tampoco al propósito que en esta materia debe guiar al legislador, que es conciliar los intereses de las dos partes, haciendo obligatoria la adquisición total del inmueble, en el caso, y nada más que en el caso de que lo que reste de la expropiación parcial no pueda ser útilmente aprovechado por el propietario; pero imponiendo dicha obligación siempre que esa circunstancia se produzca, sin tener para nada en cuenta si lo que se expropia es más ó menos de las tres cuartas partes y si lo que queda es más ó menos de mil metros.

Ese criterio mucho más racional es el seguido por la legislación italiana y el adoptado por la ley de 30 de Setiembre de 1889, para la expropiación de terrenos, aunque por una inconsecuencia inexplicable dicha ley ha seguido el mismo principio que la del 77 para la expropiación parcial de edificios, los cuales obliga á adquirir totalmente siempre que el dueño lo requiera.

Así han quedado las cosas en la nueva edición del Código Civil, que en su artículo 463 establece la siguiente disposición, que es la que está actualmente en vigencia: cuando la expropiación afectase una parte del edificio, éste será comprado íntegramente si así lo requiriese formalmente el propietario ante la autoridad judicial dentro del término de treinta días después de resuelta judicialmente la expropiación. Del mismo modo se hará con toda fracción de terreno que á consecuencia de la expropiación quede depreciada necesaria y considerablemente.

De manera, pues, que con arreglo á ese principio se resolverá en cada caso si la parte de propiedad que queda es realmente inservible para todo destino útil que quisiera darle el propietario. Éste, por otra parte, deberá siempre deducir su reclamación dentro de los 30 días de haber sido resuelta judicialmente la expropiación, y aun-

que la ley no lo dice, se comprende también, que antes de que se haya regulado la indemnización.

Nuestro legislador no ha establecido de un modo expreso y terminante cuáles son los efectos del decreto judicial de expropiación; efectos que otras legislaciones, entre ellas la francesa, de la que tanto hemos tomado, han precisado bien claramente tanto con relación al propietario como con respecto á los terceros que tengan algún derecho sobre los bienes expropiados.

Con respecto al primero, es un principio reconocido por la doctrina y sancionado por el derecho positivo, que en virtud del referido mandato, la propiedad del inmueble pasa al expropiante, si bien el expropiado conserva no obstante la posesión y percibe todos los frutos de la cosa, hasta que le hayan sido abonadas las prestaciones debidas, pues es también otro principio universalmente admitido en la materia de que tratamos; que nadie puede ser despojado de su propiedad por razones de utilidad pública sin que se le abone previamente una justa indemnización.

En lo que se refiere á la posesión, tanto nuestra ley del 77, como el Código Civil reformado, en su artículo 453, establecen el mismo principio que acabamos de recordar, pues ambos disponen que á menos de mediar consentimiento de las partes, el juez no mandará dar posesión de las propiedades expropiadas, sin que previamente haya sido abonada la correspondiente indemnización (art. 453 del C. citado).

¿Pero el propietario conserva también la propiedad hasta ese momento, ó aquélla se trasmite de pleno derecho al expropiante, en virtud del decreto de expropiación? Nuestro legislador no ha resuelto claramente este punto, cuya solución, en principio por lo menos, no deja de tener su importancia, porque si el propietario, además de la tenencia continúa con la propiedad de la cosa, los riesgos serán á su cargo; además podrá hipotecarla, enajenarla, constituir sobre ella un usufructo, una servidumbre ó un arrendamiento, etc., en cuyos actos bien podrá haber más ó menos buena fe tanto en el propietario como en los terceros que con él contraten, pero de todos modos, y aunque aquéllos nunca podrían impedir los efectos de la expropiación, podrían no obstante provocar reclamaciones y dificultades que habría conveniencia en evitar y que se evitarían si la ley estableciese claramente que la propiedad se trasmite al expropiante desde el momento en que el juez pronuncia el mandato de expropiación.

Sin embargo, aun en el silencio de nuestra legislación, nos parece indudable que el decreto de expropiación que forzosamente debe existir antes del auto de la ocupación material, según resulta de los artículos 8.º y 13 de la ley del 77 y 463 y 464 del Código Civil, no puede importar otra cosa que declarar de propiedad de la Administración los bienes designados por ésta para ser expropiados, pues de otro modo no habría tal decreto; habría un auto mandando nombrar peritos ó cualquier otra cosa, pero no lo que la ley dice, decreto de expropiación.

Los efectos de éste con respecto á terceros, sí han sido establecidos en la ley. Los consigna el artículo 457 del Código Civil, al decir que ninguna reclamación de tercero que alegue estarle afecta la cosa, puede impedir la expropiación ni sus efectos, y que el tercero hará valer sus derechos sobre el precio de la cosa ó la indemnización, quedando aquélla libre de todo gravamen.

Ese principio no es sino una aplicación del que consagran generalmente las leyes especiales de la materia que tratamos, y en virtud del cual los derechos de todos los terceros, reivindicantes, acreedores hipotecarios, dueños de servidumbres, usufructuarios, arrendatarios, etc., quedan extinguidos por el decreto de expropiación.

Como se ve, es ese principio muy distinto del que rige en las enajenaciones de derecho común, según el cual *res cum suo onore transit*, la cosa pasa al nuevo dueño con todos sus gravámenes. La necesidad de esa derogación se explica perfectamente, porque si no se extinguiesen tales derechos, si cada interesado los pudiese hacer valer sobre el inmueble mandado expropiar, no habría expropiación posible ó se lucharía para ésta con un cúmulo de dificultades que el legislador estaba en el caso de evitar. Pero, como, por otra parte, no era justo que los derechos de los terceros fuesen extinguidos sin más recurso en beneficio de la Administración, lo que en realidad hace la ley es transformar aquéllos en un crédito. ¿Contra quién, contra el expropiante ó contra el expropiado? Justo sería que la ley hubiera dicho que contra el primero, en cuyo beneficio los primitivos derechos se han extinguido; pero es ése otro punto que nuestro legislador tampoco ha resuelto claramente.

El tercero hará valer sus derechos sobre el precio de la cosa ó la indemnización, decía el artículo 18 de la ley del 77, y dice ahora el artículo 457 del Código Civil. ¿Pero sobre qué indemnización? ¿sobre la debida al propietario?—Podría ser en algunos

casos, pero en otros la indemnización debida al tercero es distinta de la debida al expropiado.

El acreedor hipotecario que tiene el inmueble afectado en garantía hará valer sus derechos sobre la suma de dinero que se sustituya á dicho inmueble; esa misma suma usufructuará el que tenía un usufructo constituido sobre el inmueble, y en general todos los derechos reales ó gravámenes que pesaban sobre la propiedad pesarán sobre la suma que el expropiado deba percibir á consecuencia de la expropiación de su inmueble.

Pero el arrendatario que no tiene ningún derecho real sobre la cosa, tampoco puede tenerlo sobre la suma de dinero que á aquélla sustituye, tanto más, cuanto que el arrendador no tendría responsabilidad alguna, puesto que según lo dispone el artículo 1779 del Código Civil, si durante el contrato la cosa arrendada fuese destruída por caso fortuito ó fuerza mayor, el arrendatario puede pedir ó que le rebajen el precio ó la rescisión del contrato, sin que en ningún caso pueda exigir del arrendador el pago de daños y perjuicios; pero eso no quiere decir que no pueda exigir una indemnización del expropiante autor del daño que el tercero se vería obligado á sufrir; y esa indemnización sería completamente independiente de la debida al propietario.

Por eso algunas legislaciones, como la francesa, establecen expresamente los diferentes principios que deben servir de base para regular la indemnización debida á los diferentes interesados que pueda haber, cada uno de los cuales tiene derecho á intervenir en el juicio, á cuyo efecto se publica el decreto de expropiación, debiendo además el propietario denunciar dentro de un breve plazo los nombres de los acreedores hipotecarios, usufructuarios, en una palabra, de todos los terceros que tengan algún derecho sobre el inmueble, y sólo en el caso de que aquéllos no concurren á deducirlo dentro del plazo fijado, sólo entonces, lo que se resuelva ejecutoriamente es irrevocable para todos, tanto para el propietario como para los demás interesados que han demorado ó descuidado su presentación; pudiendo en tal caso abonarse al propietario la indemnización fijada, sin peligro de que la Administración se vea condenada á pagar dos veces.

Otras leyes, como la italiana, no admiten que los terceros intervengan en el juicio de indemnización. Según ellas, la Administración no discute sino con el propietario, quien debe incluir en la suma reclamada todas las indemnizaciones accesorias que á su

vez tenga que abonar á los terceros, los cuales sólo pueden accionar directamente contra el propietario.

Ese sistema puede tener la ventaja de ser el menos complicado para la Administración, pero no es el que mejor la habilita para resolver sobre indemnizaciones que corresponden á terceros que no son oídos, ni es tampoco el que más garantías ofrece para aquéllos, pues, como se comprende, puede haber casos en que el propietario no tenga gran interés en una indemnización que acaso va á ser absorbida por un tercero, un usufructuario, ó más aún, un acreedor hipotecario. En tales condiciones, si se sigue el sistema á que nos referimos, se obliga al propietario á litigar para otros, lo que desde luego puede constituir una carga de una legitimidad más ó menos discutible, teniendo además el inconveniente de que en esa forma no siempre esos terceros saldrán suficientemente garantidos.

Por eso nosotros creemos que, aun cuando nuestra legislación no contiene ninguna disposición expresa sobre el caso, y aun cuando tanto el artículo 4.º de la ley del 77 como el 447 del Código Civil sólo se refieren al emplazamiento del propietario, no obstante, como la misma ley dice que los terceros harán valer sus derechos sobre la indemnización, es indudable que aquéllos estarían perfectamente facultados para intervenir en la fijación de ésta.

Decretada la expropiación, el expropiante no ocupa el inmueble mientras no se le haya satisfecho al expropiado la indemnización correspondiente.

Ésta puede ser fijada de dos modos: en forma amistosa, cuando las partes convienen en la cantidad que debe ser abonada, ó en forma contradictoria, cuando no ha sido posible llegar á un acuerdo amigable. El primero de esos dos procedimientos sólo puede ser empleado cuando las propiedades pertenecen á personas que tienen la libre disponibilidad de sus bienes; en los demás casos, es decir, cuando se trata de bienes de menores, interdictos, ó en una palabra, de personas que no tienen capacidad para disponer, la indemnización debe forzosamente ser fijada en forma contradictoria. Así lo disponen el artículo 17 de la ley y el 456 del Código Civil.

Las legislaciones varían mucho en cuanto al modo de fijar la indemnización en forma contradictoria; pero los diferentes sistemas que al efecto adoptan, pueden reducirse á tres fundamentales, que son los siguientes: fijación por la autoridad administrativa con ó sin apelación ante la judicial; por la autoridad judicial con ó sin

el concurso de peritos, ó por jurados especiales de expropiación, que es el sistema adoptado en Francia é Inglaterra.

De todos esos sistemas parece que el que debe ofrecer más garantías para todos es el último, puesto que los jurados debiendo ser propietarios, estarían en tal concepto interesados en que no se cometiera una injusticia con los expropiados, lo que podría constituir para ellos mismos un precedente peligroso; y por otra parte, como *contribuyentes* que á la vez deben ser, estarían también interesados en que no se recargase al erario con indemnizaciones excesivas. Pero parece que en la práctica no ha sucedido siempre así, sino que por el contrario, el jurado se ha mostrado con mucha frecuencia muy dispuesto á favorecer las pretensiones desmedidas de los expropiados. En Francia é Inglaterra se cuentan muchísimos casos en los cuales ése ha sido el resultado obtenido.

Nosotros puede decirse que hemos ensayado ese sistema por el decreto de 18 de Marzo de 1887, que constituyó una comisión especial encargada de revisar los créditos por expropiación y modificar las indemnizaciones fijadas por peritos con arreglo á la ley del 77; y aunque ese decreto meramente administrativo no tenía valor ninguno, por cuanto no podía modificar el procedimiento fijado por el decreto-ley de 1877, es sabido que la comisión especial por él constituida hizo muchas reducciones en las sumas fijadas por peritaje, que es la forma adoptada por nuestra legislación, y la que, según acabamos de verlo, no ha sido siempre la más favorable para los intereses del Fisco.

Según el artículo 450 del Código Civil, la indemnización debe ser fijada por peritos, á cuyo efecto cada parte nombrará el suyo y ambas el tercero, siendo este último nombrado por el juez, si aquéllos no se pusiesen de acuerdo.

El nombramiento del perito por parte del expropiado debe ser hecho con arreglo á la resolución de fecha 9 de Mayo de 1891, aclarada por la de 30 de Julio del mismo año, que exigen título de ingeniero ó arquitecto para ser tasador de construcciones; y el del Fisco, con arreglo á lo que dispone la ley del Departamento N. de Ingenieros (art. 2.º, inc. m).

En cuanto al nombramiento que haga el juez, debe ajustarse á lo que dispone el artículo 450 del Código Civil, es decir, que no puede recaer en ningún empleado público ó persona que reciba sueldo del Estado, ni en persona alguna que pueda ser justamente sospechada de tener interés directo ó indirecto á favor del propietario.

Según lo dispone el artículo 452 del mismo Código, la tasación hecha por los peritos puede ser observada por las partes y en caso de disconformidad se procederá á la retasa, resolviendo en último término el juez, si no resultasen conformes las dos tasaciones.

En la conferencia siguiente nos ocuparemos de las diferentes reglas establecidas en la ley para fijar la indemnización debida al propietario, y terminaremos el estudio de esta materia con el examen de los puntos que aun nos quedan por considerar.

CAPÍTULO IV

Expropiaciones

(Conclusión)

Para fijar la indemnización debida al propietario, la ley ha establecido varias reglas, á las cuales deben ajustarse los peritos en el desempeño de su cometido.

La primera de todas es la que establece los elementos ó las prestaciones que dicha indemnización comprende.

La indemnización debe regularse, dice el artículo 451 del Código Civil, tomando en cuenta el valor de la propiedad cuya ocupación se requiere, y además los daños y perjuicios que á su dueño resultasen de la expropiación á juicio de los peritos. Es decir, que debe indemnizarse al propietario de todo lo que éste pierda, ya sea por la privación de la cosa como por los demás daños que con tal motivo se le ocasionen.

En cuanto al primero de esos dos elementos, es evidente que el valor de la propiedad que debe ser fijado por los peritos, no es el intrínseco, ó sea el que corresponde al costo de la construcción, sino el valor *venal* ó el valor en cambio, que es el que habría podido obtener el propietario en una venta voluntaria ó libremente contratada; valor que, como se sabe, es independiente, pudiendo ser mayor ó menor, según las circunstancias, del que intrínsecamente tenga la propiedad.

Por otra parte, el valor que debe apreciarse es el que tenga el inmueble antes de la ejecución de la obra. El propietario en ningún caso podría pretender que se le indemnizase el valor mayor que podría tener su propiedad después de construída la obra pública proyectada. Y no podría por dos razones: primera, porque su propiedad y la obra pública son incompatibles, puesto que para

ejecutar la segunda ha sido necesario eliminar la primera, y por consiguiente dicho aumento de valor nunca se habría producido estando el inmueble en poder del propietario; y en segundo lugar, porque la indemnización debe compensar al propietario del sacrificio sufrido en el momento de verificarse la expropiación, pero no debe ser nunca una causa de ganancia ó de lucro para el expropiado.

Está fuera de toda duda que el propietario no tendría derecho á pedir indemnización por el mayor valor que hubieran producido al inmueble las obras ó mejoras hechas con el propósito manifiesto de aumentar su reclamación.

Además del precio, dice el artículo 451 del Código Civil, la indemnización deberá comprender los daños y perjuicios que la expropiación ocasione al dueño del inmueble.

Para determinar de un modo general y sintético las prestaciones que por ese concepto deben abonarse, podemos decir con Gianquinto, que se comprende en los daños y perjuicios toda pérdida ó disminución de derechos, todo gasto ó gravamen impuesto al propietario como consecuencia necesaria, é inmediata, podemos agregar, de la expropiación.

La consecuencia más importante que de ese criterio resulta es que la pérdida de un simple lucro al cual el expropiado no tuviese un verdadero derecho adquirido, no podría nunca ser objeto de indemnización. Así, por ejemplo, si se tratase de expropiar un establecimiento comercial ó industrial, debería tenerse en cuenta al fijar el precio la importancia que aquél tuviese por su buena ubicación, puesto que ese valor se comprendería siempre en una venta libremente contratada; pero en la indemnización no podrían incluirse nunca las ganancias futuras que el propietario esperase y que podrían resultar de su competencia, de su actividad, de la importancia de sus capitales ó de otras circunstancias que no habrían sido rozadas en lo más mínimo por la expropiación.

Además de los daños que resultan directamente de aquélla, puede haber otros que provengan de la ejecución de los trabajos.

En principio creemos que éstos, como lo disponen otras legislaciones, podrían incluirse en la indemnización de que tratamos, siempre que pudieran ser apreciados en el momento de fijarse aquélla.

Pero con arreglo á nuestra legislación, pensamos que tal cosa no podría hacerse, pues el artículo 451 del C. Civil dice expresamente, daños y perjuicios que resulten *de la expropiación*, y como ese pre-

cepto lo mismo que todos los que rigen en esta materia es excepcional, no pudiendo en consecuencia aplicarse sino á los casos taxativamente indicados en la ley, resulta que los peritos no tienen facultad sino para fijar los daños que la ley expresamente indica, pero nada más.

Veamos ahora dos disposiciones importantes que rigen en los casos de expropiación parcial.

Si los trabajos que hayan de ejecutarse en lo que ha de ser expropiado, ó el destino á que se consagra hubiesen de producir un aumento de valor inmediato y especial al resto de la propiedad, dice el artículo 451 del C. Civil, ese aumento será tomado en cuenta por los peritos para el avalúo de la indemnización. Este principio se justifica por una razón de equidad, puesto que si como luego veremos, la Administración además de pagar la parte de propiedad que ocupa debe abonar la depreciación causada á la parte restante, razonable es también que, cuando en vez de depreciación hay aumento de valor, esto se le tenga en cuenta al propietario para disminuir el importe total de la indemnización que haya de abonársele.

Pero es necesario, como la ley muy bien lo dice, que ese aumento de valor ó ese beneficio sea *especial é inmediato*. Beneficio *especial* quiere decir que sea exclusivo el propietario expropiado, porque si es común á otros, es claro que si á éstos no se les descuenta para nada, tampoco se le debe descontar al primero. En cuanto al beneficio *inmediato*, debe entenderse por tal, el que pueda calcularse que tendrá el resto del inmueble por la nueva obra pública proyectada, independientemente de toda ventaja eventual que más tarde pudiera aquélla ocasionar á la misma propiedad.

Sin desconocer la dificultad que por regla general puede ofrecerse para apreciar ese aumento futuro de valor, puede admitirse el principio de la compensación tal cual lo establece el artículo que acabamos de recordar, es decir, siempre que se trate de un beneficio especial al expropiado.

Pero esa condición no es exigida por el artículo 454, que se refiere á las expropiaciones para calles ó caminos públicos. Cuando con ese objeto se expropia parcialmente un inmueble, la ley dispone que también se tenga en cuenta el aumento de valor; pero no exige que sea un beneficio *especial*, — de donde resulta la injusticia que antes hemos indicado, y que consiste en que al propietario expropiado se le descuenta el aumento de valor ó el importe de los beneficios producidos á su propiedad, mientras que los demás pro-

pietarios, que obtienen más ó menos iguales ventajas, las reciben gratuitamente. La desigualdad y la injusticia que de ahí resulta no pueden ser más evidentes.

Pero detengámonos todavía á considerar estas dos disposiciones contenidas en los artículos 451 y 454 del Código Civil.

El primero establece que cuando los trabajos que hayan de ejecutarse en la parte expropiada deban producir algún aumento de valor en el resto de la propiedad, ese aumento será tomado en cuenta por los peritos al fijar la indemnización; y el segundo dispone que cuando la expropiación sea para calle ó camino, la indemnización consistirá en la diferencia entre el valor que tenga la propiedad antes de construída la obra y el que tenga la parte no expropiada después de trazado el camino ó calle.

¿Esos dos artículos dicen en el fondo una misma cosa ó establecen disposiciones realmente distintas? Parece difícil que el legislador haya establecido dos disposiciones distintas con un mismo objeto. Sin embargo creemos que así tiene que haber sucedido en el presente caso, á menos de haber consignado una verdadera injusticia, como vamos á verlo.

Supongamos el caso del primero de esos dos artículos: se expropia parcialmente un inmueble y la parte ocupada vale, por ejemplo, 8000 pesos; si todo el inmueble valía 20000 pesos, la parte que ha quedado restante no valdrá ya 12000, sino que, á consecuencia del fraccionamiento del inmueble, dicha parte se habrá depreciado de modo que, en vez de valer 12000, valdrá, por ejemplo, 9000 pesos.

En ese caso el Estado tendría que abonar 8000 pesos, valor de la parte ocupada, más tres mil por la depreciación causada á la propiedad restante, es decir, 11000 pesos. Supóngase ahora que, por efecto de la obra proyectada, aquella misma parte tenga un aumento de valor de 2000\$: esta suma se descontará del total de la indemnización, de manera que en definitiva el Fisco pagaría 11000 menos 2000, ó sean 9000 pesos.

Supongamos ahora que la expropiación sea para calle ó camino: en ese caso, dice la ley, se tasa el inmueble como si no hubiera obra, -- y supongamos que esa tasación importe 20000 pesos; se vuelve á tasar después independientemente la fracción á que queda reducida la propiedad, y la diferencia es lo que se abona al propietario.

Pues bien: esa segunda tasación no puede hacerse sino como en el caso anterior, es decir, agregando el importe del aumento calcu-

lado, no al valor que tendría la parte restante una vez descontado el precio de la parte ocupada, sino al valor que tenga la fracción no expropiada una vez descontado el importe de la depreciación que pueda sufrir á consecuencia del fraccionamiento de la propiedad. Si el terreno vale 20000 \$ y la parte ocupada 8000, el aumento no puede calcularse sobre los 12000 restantes, sino que es necesario tener en cuenta el importe de dicha depreciación; de lo contrario el propietario recibiría menos de lo justo.

Si el aumento de valor en el supuesto de que sea de 2000 pesos se agregase á los referidos 12000, resultaría entonces que la parte no ocupada valdría 14000 pesos, en cuyo caso el Estado pagaría la diferencia entre 20000 y 14000, es decir, 6000 pesos; pero si como debe ser, aquel aumento se agrega al valor de la parte restante después de deducido el importe de la depreciación, si ésta es de tres mil pesos, se tendría entonces $9000 + 2000 = 11000$ pesos. El Estado pagaría, pues, $20000 - 11000$, ó sea como en el caso anterior, 9000 pesos.

El primero de esos dos modos de tasar sería sin duda alguna el más favorable para el Fisco, pero es manifiestamente injusto, y, aunque se haya seguido muchas veces en la práctica, no resulta de los términos expresos de la ley, la que muy por el contrario obligaría á tener en cuenta la depreciación producida.

La única diferencia que existe realmente entre las dos disposiciones á que nos estamos refiriendo, es que la del artículo 451 sólo manda que se tenga en cuenta el aumento que sea *especial y directo*, mientras que la del artículo 454 no contiene esa limitación, lo que, como antes hemos visto, constituye una evidente injusticia.

Otra observación debemos hacer todavía con respecto al principio de la compensación aplicado por esos dos artículos.

Ha sucedido muchas veces entre nosotros que el aumento de valor atribuído á la fracción restante en el caso de expropiación parcial ha resultado igual ó mayor que el de la parte ocupada — lo que muy fácilmente puede suceder si se emplea en la tasación el procedimiento que antes hemos criticado; — y que de ese modo el Fisco no sólo no ha tenido nada que abonar, sino que hasta ha resultado ser él el que debía ser indemnizado por el expropiado.

Cualquiera de esos dos resultados es completamente opuesto al precepto consignado en el artículo 144 de la Constitución de la República, que prohíbe se disponga de ninguna propiedad privada

sin una justa y previa indemnización; precepto consagrado también por todas las leyes especiales sobre la materia, y sin el cual el derecho de propiedad desaparecería por completo; y es también contrario á la naturaleza misma de la expropiación, la cual, como al principio hemos visto, no consiste en último análisis, sino en un cambio de forma de la propiedad, ó sea en la sustitución de la propiedad sobre el inmueble, por otra que tiene por objeto la cantidad de dinero que se da en lugar de la propiedad ocupada.

Se lee en Aucoc (" Conf. sur l'Administration et le Droit Administratif ", t. II, p. 606), que en Francia, la jurisprudencia de la Corte de Casación ha resuelto siempre que en todos los casos debe el jurado fijar una indemnización, por pequeña que sea, y que el aumento de valor nunca puede compensar enteramente el importe de la propiedad ocupada. Agrega el mismo autor, que, para respetar esa regla, el jurado ha llegado en algunos casos á fijar indemnizaciones de *un franco*, lo que es tan irrisorio que sería muy de dudarse, si esa afirmación no estuviese abonada por la seriedad del autor que la hace.

Todo esto demuestra que el principio de la compensación no se puede aplicar en la forma á que nos hemos referido; que para evitar esas indemnizaciones absurdas, que son más bien una burla que una consecuencia del respeto á la propiedad, y como dice Gianquinto, *para evitar la consecuencia monstruosa de que un expropiante pueda convertirse en propietario gratuito de un fundo privado, contra la voluntad de su dueño, es indispensable que en todos los casos el expropiado reciba el precio de la parte del inmueble que se le toma*, de manera que la compensación debe hacerse solamente entre la depreciación de la parte restante y las ventajas que á la misma reporte la obra pública proyectada, y no entre esa ventaja y el precio de la parte expropiada. Esto último sería absurdo, agrega el mismo autor, porque en cambio de un valor cierto, cual es el de la parte ocupada, se daría al expropiado un valor futuro, incierto, eventual, cual es la ventaja que resultará de la obra pública á construirse; porque sería contrario á todos los principios jurídicos que rigen en materia de compensación, al principio fundamental (y constitucional) de que la indemnización debe ser previa y anterior á la toma de posesión; todo esto con tanta más razón, cuanto que el expropiado, para poder gozar de las ventajas presuntas, á menudo puede verse

obligado á ejecutar trabajos costosos tal vez con capitales prestados, á pesar de todo lo cual sería despojado de su propiedad sin ninguna indemnización.

Algunos autores, entre ellos Meuci, por ejemplo (*"Instituzioni di Diritto Amministrativo"*), no admiten el sistema que acabamos de indicar, y sostienen, por el contrario, que la compensación debe hacerse sobre toda la indemnización y no solamente sobre la parte de los daños, porque de este último modo podría resultar una ventaja indebida para el expropiado. Pero el mismo autor desautoriza su principio, pues afirma en seguida que la indemnización nunca puede ser totalmente compensada con los beneficios, sino que siempre debe abonarse por lo menos la mitad. Y esto ¿por qué? preguntamos nosotros; si se establece que la compensación debe hacerse sobre toda la indemnización, ¿por qué se desconoce el principio cuando los peritos ó el jurado consideren que el importe de la propiedad y el perjuicio sufrido igualan á las ventajas obtenidas? Si se establece que en ese caso debe pagarse al menos la mitad del precio, ¿no se le da al propietario esa pretendida ganancia indebida que se critica en el sistema indicado por Gianquinto?

Por otra parte, aunque el beneficio producido á la parte restante del inmueble sea mayor que el perjuicio, no puede ser nunca una razón para que no se abone la fracción que se le quita y se le obligue á recibir en pago beneficios futuros y eventuales, que no ha buscado, que la Administración no ha tenido intención de hacerle, y que en todo caso, lo mismo habría tenido la parte de propiedad que le queda aun cuando no hubiese sufrido ninguna expropiación.

Como muy bien se ha dicho, el principio de la compensación en materia de expropiaciones no puede servir de fundamento para perjudicar el pago íntegro del valor de la parte ocupada: es tan sólo un medio de contrabalancear en el interés del Estado las pretensiones desmedidas de los propietarios dispuestos á reclamar á título de depreciación, y por otras causas accesorias, una suma doble ó triple de la principal; el descuento del mayor valor no es un arma ofensiva: es tan sólo un medio de defensa que tiene el Estado contra esas exageradas y frecuentes pretensiones.

Por último, la ley ha determinado también los límites dentro de los cuales debe forzosamente encerrarse la indemnización que fijen los peritos. Al efecto el artículo 462 del citado Código Civil dis-

pone que dicha indemnización no podrá ser menor que la ofrecida por el expropiante y mayor que la pedida por el expropiado. Este principio ha sido tomado también de la legislación francesa, que lo ha establecido teniendo en cuenta que la indemnización es fijada por un jurado que se considera como juez en la materia, y es claro que el juez no puede resolver más allá de lo pedido. Pero entre nosotros, en donde no interviene tal jurado, no hay motivo alguno para tal limitación, y creemos que hasta ni hay conveniencia en establecerla, sobre todo en cuanto obliga á los peritos á fijar como *mínimum* la suma ofrecida por la Administración, cuya suma en ciertos casos puede muy bien exceder los límites de lo justo.

Establecido el monto de la indemnización, debe ser abonado previamente á la ocupación del inmueble.

Así lo disponen todas las leyes sobre la materia y lo exigen también el artículo 144 de nuestra Constitución y el 453 del Código Civil. El propietario no puede ser despojado de su propiedad sin que antes haya recibido el importe de esta última, y tendría el más perfecto derecho á pedir amparo de posesión mientras la Administración no haya cumplido con el pago en la forma que la ley indica.

Puede suceder, no obstante, que la urgencia en la ocupación de la propiedad no permita sin grave perjuicio para los trabajos, que se demore la toma de posesión hasta tanto se hayan llenado todos los trámites regulares de la expropiación. La ley ha tenido presente ese caso, y, consultando los intereses de ambas partes, ha adoptado un temperamento que concilia á la vez las exigencias de la Administración con el respeto á la propiedad, disponiendo que cuando sea urgente tomar posesión de los terrenos no edificados cuya expropiación hubiera sido pronunciada, y esa urgencia fuera especialmente declarada por decreto gubernativo, podrá el juez mandar dar posesión de esos terrenos consignándose por la Administración una suma representativa del valor de la especie según el prudente arbitrio del Juez, — después de oídas las partes en comparando verbal. Dicha consignación debe comprender, además del valor del inmueble, lo necesario según el arbitrio del juez, para asegurar el pago del interés legal de esa suma durante el tiempo que haya de prolongarse el juicio sobre indemnización. La declaración de urgencia debe ser decretada por el Poder Ejecutivo á solicitud de la respectiva Junta E. Administrativa, con vista del

Departamento de Ingenieros y del Ministerio Fiscal si se tratase de las obras de vialidad á que se refiere el artículo 448 (art. 455 del Código Civil).

Establece el artículo 464 del mismo Código, que, si á los seis meses de decretada la expropiación la Administración no persiguiese la fijación de la indemnización, podrá perseguirla el propietario. No vemos qué aplicación pueda tener este artículo, desde que según lo que dispone el 450, decretada la expropiación, se procede inmediatamente al nombramiento de peritos, los que tienen un término legal para expedirse.

La ocupación definitiva tiene lugar después de haber abonado la Administración el importe de la indemnización fijada en la forma que hemos visto, salvo que el propietario consintiese en la entrega del inmueble antes de que le hubiese sido hecho el referido pago; así lo establece el artículo 453 del Código Civil que ya hemos tenido ocasión de citar, como la excepción del artículo 455 del mismo Código.

El pago de la indemnización debe hacerse en la misma especie en que haya sido hecha la tasación. Entre nosotros ésta se hace á oro, que es la única moneda que en el país tiene fuerza cancelatoria. En ese caso la indemnización debe pagarse en la misma clase de moneda, no pudiendo obligarse al propietario á recibir ninguna otra ni á aceptar en pago y por su valor escrito ninguna clase de títulos del Estado más ó menos depreciados. Esto último constituye una violación del precepto constitucional de la justa indemnización y es una verdadera expoliación hecha al propietario, que de ese modo no recibe en realidad sino una parte de la cantidad que la Administración está obligada á abonarle.

En materia de pagos, la ley de 30 de Septiembre de 1889 (artículo 5.º) autoriza á las Juntas E. Administrativas para dar en compensación ó permuta las áreas que resulten á su favor por no haber sido incorporadas al dominio público. Ese principio debe entenderse limitado por el derecho de restitución que el Código Civil acuerda á los particulares expropiados; de manera que sólo podrá aplicarse cuando dichos particulares no ejerzan el mencionado derecho ó no puedan hacerlo por haber vencido el término fijado para ello.

Finalmente puede suceder que después de haber adquirido la Administración el dominio completo de la propiedad expropiada, no se dé á ésta el destino de utilidad pública en virtud del cual la

expropiación se verificó, ó que parte de dicha propiedad haya quedado sin esa aplicación, no por no haberse ejecutado la obra, sino por alguna otra causa que generalmente proviene de modificaciones ulteriores introducidas en los planos.

En cualquiera de esos dos casos todas las legislaciones acuerdan á los particulares el derecho de pedir que se les devuelvan los bienes expropiados. La legislación italiana llama á ese derecho, de *retrocesión* en el segundo de los dos casos mencionados, y de *restitución* en el primero; siendo éste el único nombre que le ha dado nuestra ley, que lo consigna también para ambos casos en las disposiciones de los artículos 465 y siguientes del Código Civil.

Si los terrenos adquiridos para objetos de utilidad pública, dice el primero de esos artículos, no reciben el destino para que fueron expropiados, dentro de los dos años contados desde la fecha de la ocupación, ó dejan de aplicarse á ese destino en algún tiempo, los antiguos propietarios ó quienes su derecho hubiesen, pueden exigir la restitución de la propiedad, devolviendo el precio recibido ó solicitando que se fije su avalúo por peritos sin que dicho avalúo pueda exceder del precio pagado por la expropiación.

Se comprende cuál es la razón de ese derecho. La Administración no adquiere la propiedad como propietaria, de un modo absoluto é incondicional, como un comprador cualquiera, sino con un fin de utilidad pública; es en virtud de exigirlo esta última, que ella obliga al propietario á que le ceda su inmueble aun contra toda su voluntad. Muy justo es entonces que si después resulta que la utilidad pública no exige ya la ocupación total ó parcial del inmueble expropiado, éste vuelva en ese caso á las manos del primitivo dueño, puesto que ya no existe el único motivo que podía justificar la privación que le fué impuesta.

Es claro que si la Administración ha adquirido el inmueble por medio de una venta ordinaria, no podría en ningún caso ejercerse tal derecho, porque, como es sabido, en la compraventa de derecho común, la causa mediata ó el destino que el comprador piensa dar al inmueble es completamente extraño al contrato; pero sí puede ejercerse en todos los casos en que la cesión haya sido hecha con un fin de utilidad pública, ya sea que se hayan llenado todos los trámites de la expropiación, ó que se haya empleado la vía amigable; la razón de equidad es la misma en los dos casos, pudiendo suceder todavía que en el segundo, el destino del inmueble haya sido una de las condiciones de la cesión ó venta.

Por el contrario no podría pretenderse el derecho de restitución alegando que la propiedad no se ha destinado á la obra que se tuvo en vista al expropiarla, sino á otra distinta. Siendo ésta igualmente de utilidad pública debidamente declarada, es evidente que la Administración tendría derecho á ocupar el inmueble por la misma razón con que lo habría expropiado anteriormente. También es indudable que, como lo reconocen todas las legislaciones y también la nuestra en el artículo 467 del Código Civil, el derecho de restitución tampoco puede ejercerse respecto de la parte de terreno ó edificio que hubiese sido comprendido en la expropiación por exigencia del propietario, conforme al artículo 463 del mismo Código. Como esa parte ha sido libremente cedida por el propietario, no existe la razón de equidad que justifica el derecho de retrocesión sobre la parte forzosamente enajenada.

¿ Quiénes pueden ejercer el derecho de restitución? Los antiguos propietarios ó quienes su derecho hubieren, dice la ley. Cuando la expropiación ha sido total, ese principio no puede ofrecer dificultad alguna, puesto que la propiedad no puede ser reclamada sino por su primitivo dueño, ó á falta de él, por los llamados á ejercer sus derechos, no siendo tampoco difícil precisar en ese caso quiénes son los causa-habientes del primitivo dueño.

Pero no sucede lo mismo cuando la expropiación ha sido parcial y el propietario expropiado ha vendido á un tercero la parte restante del inmueble ocupado. En ese caso ¿ quiénes son los causa-habientes del propietario? ¿ Son sus herederos ó es el que compró la parte restante y los representantes de éste?

Afirma Aucoc, refiriéndose á la legislación francesa, que establece un principio exactamente igual al nuestro, que si bien la mayoría de los autores resuelven la cuestión en el segundo sentido, varias resoluciones de los Ministerios de Finanzas y de Trabajos Públicos, y sentencias de diferentes Cortes de Apelación, especialmente de la de París, han consagrado la solución contraria, estableciendo que ningún adquirente á título particular, como sería el comprador, ó el legatario de la parte restante, ó quienes los representasen, pueden ejercer el derecho de restitución si no les ha sido expresamente cedido por el propietario.

Jurídicamente es indudable que no cabría otra solución que la que acabamos de indicar. El tercero que representa al primitivo dueño á título singular no puede tener más derechos que los que su vendedor ó causante le ha cedido, y en la venta de la parte restante

hecha por el primitivo propietario no puede entenderse tácitamente comprendido ningún derecho sobre la parte ocupada por la Administración y que ya no era del dominio del vendedor. Por consiguiente, para que el comprador pudiese reclamar la restitución, sería necesario que constase de una manera expresa que ese derecho le había sido transmitido por su vendedor. Por otra parte, el beneficio de la restitución es correlativo del sacrificio de la expropiación, — sacrificio que no lo ha sufrido el comprador, — y en segundo lugar, es en cierto modo como la reparación de un ataque á la propiedad, que lo ha sufrido el propietario primitivo y no el tercero causa-habiente á título singular. Por esas dos razones es evidente también, que, en rigor de derecho, la restitución sólo puede ser reclamada por el propietario primitivo ó por sus representantes universales, ó por los causa-habientes á título particular, en el caso que hemos indicado; es decir, cuando hubiesen adquirido expresamente ese derecho.

Pero esa solución tiene el inconveniente de ser contraria á la equidad, porque la restitución tiene también por objeto rehacer, diremos así, una propiedad fraccionada en virtud de una expropiación que no tiene ya razón de ser; y sobre todo, porque el que más interés tiene en la restitución, no es el primitivo dueño que nada tiene actualmente, sino el tercero que compró la fracción que no fué expropiada. Es ese tercero el que tendría interés en adquirir la pequeña parte que después hubiese resultado disponible y que hasta podría serle indispensable para dar á su propiedad frente á la vía pública. En esas condiciones, si el derecho de reclamar la restitución correspondiese al primitivo propietario, se comprende hasta qué punto podría éste abusar de su posición para imponerle á su comprador un precio elevado por la fracción readquirida; y si el tercero no tuviese interés en comprar esa fracción, podría ser que no siéndole útil á su dueño, tuviese éste que sacrificarla á cualquier precio, en cuyo caso la restitución, lejos de beneficiarlo, habría sido para él una causa de pérdida.

Por eso la ley italiana establece expresamente que el derecho de readquisición sólo corresponde *agli spropriati e agli aventi ragione da essi che abbiano la proprietà dei beni da cui fu staccato quello spropriato*, que es la primera de las dos soluciones que hemos indicado anteriormente, y la que creemos cabría perfectamente dentro del artículo 465 de nuestro Código Civil y la que se ajusta á la doctrina seguida por el decreto-ley de 31 de Agosto de 1867,

que, fundándose en consideraciones análogas á las que acabamos de aducir, estableció que los dueños de los terrenos con frente á la vía pública tendrían preferencia para adquirir las sobras fiscales que resultasen de la rectificación del camino.

La ley establece dos condiciones á las cuales está sujeto el ejercicio del derecho de restitución. La primera es la del pago del precio; "... devolviendo el precio recibido ó solicitando que el precio se fijé por peritos," dice el citado artículo 465; agregando que "en ningún caso los peritos podrán fijar un precio mayor que el pagado por la expropiación."

Algunas legislaciones establecen que en el caso de que lo restituido sea sólo una parte de lo expropiado, si esa fracción ha sido mejorada, la Administración puede cobrar el aumento de valor. Creemos, sin embargo, que el principio más justo es el consagrado por nuestro Código, porque la expropiación no debe ser nunca un motivo de ganancia directa para la Administración, según hemos tenido ocasión de manifestarlo anteriormente.

La otra condición á que nos hemos referido es la indicada en el artículo 466, según el cual el derecho de restitución sólo puede ser ejercido dentro de los seis meses después de publicada la resolución que declara no ser ya necesarios los bienes expropiados para el objeto de utilidad pública que dió causa, á la expropiación.

Por regla general, la Administración estará interesada en la venta de los sobrantes, de manera que no sería justo obligarla á esperar indefinidamente á que el propietario se presentase ejerciendo su derecho de restitución; razonable es entonces que éste tenga un término para presentarse.

Por la misma razón la Administración será la más interesada en publicar los avisos á que se refiere el artículo 466, puesto que ése es el medio de hacer correr el plazo concedido al propietario.

Pero si por desidia no se dictase la resolución de que habla ese mismo artículo, como el derecho del propietario no puede quedar á merced de la Administración, nosotros creemos que: 1.º vencidos los dos años de que habla la ley en el caso de expropiación total, el propietario tendría derecho á presentarse ante el mismo juez por cuyo mandato fué desposeído, para que le mande restituir la propiedad de que fué privado; y 2.º que si fuera sólo una parte de la propiedad la que quedase sin empleo, en cualquier tiempo que así constase, el

expropiado podría pedir ante el mismo juez, que la Administración fuese puesta en mora de declarar aquel hecho y que en su silencio, vencidos los seis meses de que habla la ley, se decretase la reversión del inmueble expropiado.

CAPÍTULO V

Sistemas de ejecución de los trabajos públicos

Existen tres sistemas fundamentales para la ejecución de los trabajos públicos: el de administración, el de contrata ó empresa, y el de concesión.

Consiste el primero en ejecutar los trabajos bajo las órdenes y la dirección inmediata de los agentes de la Administración que contratan directamente con los obreros y los proveedores de materiales; se aplica el segundo cuando la Administración contrata las obras con un tercero que se obliga á ejecutarlas por un precio convenido; y por último el sistema de concesión se distingue del de empresa, en que, en vez de estipular un precio en pago de los trabajos, se adjudica al empresario la explotación de la obra por un tiempo determinado.

El sistema de administración es el más combatido, al punto de que casi todas las objeciones que se hacen contra la intervención del Estado en materia de trabajos públicos, se refieren principalmente al caso en que se aplique á los trabajos aquel modo de ejecución.

Desde el punto de vista económico tiene aquel sistema la ventaja, en principio por lo menos, de ahorrar á la Administración la ganancia más ó menos considerable del empresario. La cuestión está en saber si esa ventaja no resulta luego ilusoria y si en la práctica lo que se gana por ese lado no se pierde con creces por otro, á consecuencia de ciertos inconvenientes que acompañan con frecuencia al sistema de que tratamos, y que son los que motivan la preferencia de que goza generalmente el sistema de empresa ó contrata.

En primer lugar, no habiendo empresario, la vigilancia de la Administración tiene que ser mucho más constante y rigurosa, de

manera que si se trata de obras de importancia y salvo el caso de una gran concentración, debe forzosamente delegarse aquélla en agentes subalternos, que no siempre suelen estar dispuestos á desempeñarla con todo el celo que ella requiere; más aún, que pudiendo ser muchos de ellos agentes expresamente contratados, más bien tienen interés en que la duración de los trabajos se prolongue todo lo posible.

Además, los mismos agentes permanentes de la Administración pueden no cuidar de la buena ejecución de los trabajos con el mismo celo del empresario, vinculado á las obras por su interés personal, que tiene en ellas su negocio y cuyas obligaciones tienen una sanción mucho más inmediata, más pronta y más eficaz que la que pueda existir contra las negligencias ú omisiones de los referidos agentes. En una palabra, falta aquí el "ojo del amo", como vulgarmente se dice, el cual no siempre es suplido por la actividad y el celo de los empleados de la Administración.

Estos inconvenientes son de un valor relativo y tendrán más ó menos importancia en cada caso, según la entidad ó la naturaleza de las obras y las condiciones del personal que la Administración tenga á su servicio.

Con un buen personal apto y celoso en el cumplimiento de sus deberes, el sistema de Administración puede emplearse y se emplea en otros países con buenos resultados, tanto del punto de vista de la economía, como de la buena ejecución de los trabajos.

Así, por ejemplo, en obras de escaso valor y cuya ejecución no requiere una gran vigilancia, puede aquel sistema producir una verdadera economía para la Administración. El mismo sistema se emplea, dicen Christophle y Auger, para los trabajos que deben ser ejecutados en condiciones especiales y que exigen en todos los detalles la intervención constante de los agentes de la Administración. En esos casos, como se comprende, deja de ser económico el sistema; pero, por otra parte, es el que más satisface á las exigencias técnicas de los trabajos, que es lo que en primer término se tiene en cuenta.

Y todavía así, se puede obtener también una verdadera economía por medio del sistema que se emplea generalmente cuando se construyen por Administración obras de importancia, sistema que consiste en descomponer la ejecución de las obras en contratos parciales, — destajos ó ajustes parciales, como dice el derecho español, — que se adjudican á pequeños empresarios ó *destajis-*

tas,—tâcheron de régie, como dicen los franceses,—y cuyos contratos, como no dan lugar á los beneficios aleatorios de la especulación, se ajustan á la estricta remuneración del trabajo y los aprovisionamientos hechos, produciendo así una verdadera economía en el costo definitivo de las obras.

Otra objeción que también se formula contra el sistema de administración y que se alega á la vez en favor del de empresa, es que en el primer caso la Administración tiene que hacer gastos á que no está obligado el contratista, y por otra parte, los que tendrían que efectuar tanto la una como el otro, éste los haría siempre en condiciones más ventajosas. La Administración, se dice, tiene que adquirir útiles, herramientas y máquinas, instalar los talleres para las diferentes clases de industria que los trabajos comprendan; en una palabra, tiene que hacer todos los gastos necesarios para la organización y el establecimiento de los trabajos, lo que no le pasa al empresario, que, ocupado habitualmente en esa clase de obras, tiene todos aquellos elementos á la mano, y en todo caso los podrá adquirir en mejores condiciones que la Administración, á la vez que por su experiencia y sus vinculaciones con los obreros y dueños de los materiales podrá contratar aquéllos y éstos en mejores condiciones de bondad y baratura que el Estado.

Esta objeción no tiene un valor más absoluto que las anteriores, y su fuerza dependerá á la vez de las condiciones de la empresa de que se trate y de las de la Administración; y aun en el supuesto de que hubiese la economía que se pretende, sería necesario tener en cuenta en cada caso hasta qué punto interesarían y sería posible obtener las ventajas que puede producir el sistema de administración aun á costa de mayor precio algunas veces.

De manera, pues, que, en resumen, la preferencia por uno ú otro sistema puede hasta cierto punto ser una cuestión de circunstancias. Sin embargo, no puede desconocerse que por lo que dejamos dicho, el sistema de administración es el que más peligros ofrece, exigiendo además para ser empleado con éxito un alto grado de perfeccionamiento en la organización y en las prácticas administrativas,—lo que constituye un motivo más que poderoso para que, por regla general y muy especialmente en nuestro país, deba preferirse siempre el sistema de contrata, que es también el más usado en todas partes; pues, como hemos visto, el de administración sólo se emplea excepcionalmente en los casos que antes he-

mos indicado, y aun así, cuando las obras son de importancia, se descompone en pequeñas empresas parciales.

El sistema de concesión se aplica á las obras cuyo uso y aprovechamiento puede ser sometido á una tarifa en beneficio del concesionario, y tiene por consiguiente la ventaja de que las obras así construídas no ocasionen ningún desembolso á la Administración, ó cuando mucho sólo la obligan á erogaciones relativamente pequeñas ó de fácil pago en el caso de que aquélla se comprometa á prestar su concurso financiero á la empresa concesionaria.

CAPÍTULO VI

Formas de adjudicación de los contratos de obras públicas

LICITACIONES

Ya sea que las obras públicas se lleven á cabo por el sistema de empresa ó por el de concesión, ellas pueden ser contratadas de dos modos distintos: de *gré à gré*, como dicen los franceses, es decir, directa y privadamente con los particulares, ó por medio de licitación pública.

Antes, pues, de pasar á estudiar dichos contratos, debemos detenernos á considerar los diferentes modos de celebrarlos.

De los dos que hemos mencionado, el primero, ó sea el de la contratación directa, sólo se emplea excepcionalmente, pues, como regla general, todas las legislaciones, incluso la nuestra, han adoptado el sistema de la licitación pública, al cual se atribuyen dos ventajas principales: primera, que mediante la concurrencia se obtienen las mejores condiciones para los contratos, y segunda, que con la publicidad se aseguran esas mismas condiciones en la contratación de las obras, evitándose preferencias indebidas que pudieran resultar gravosas ó perjudiciales para los intereses públicos.

No negaremos nosotros que, en determinadas condiciones por lo menos, puedan obtenerse tan saludables efectos, pero sí creemos que no debe atribuirse á tales ventajas más importancia ni más alcance del que realmente tienen. Si el sistema de la contratación directa es el que más inconvenientes presenta, porque no provoca las ventajas de la concurrencia y porque es el que más facilidades ofrece para toda clase de negociaciones indebidas, el de las licitaciones requiere, en primer término, una buena reglamentación, y en segundo, mucha rectitud en la Administración, sin cuyas condiciones, lejos de ser una verdadera garantía para los intereses

públicos, sólo sirve en muchos casos para cohonestar con las apariencias de las formalidades legales, actos ó contratos por todos conceptos reprobables.

Son por demás conocidos los fraudes y confabulaciones á que ese sistema se presta, y que se ponen frecuentemente en práctica, burlando así las garantías que de él pudieran esperarse. Unas veces se compra la abstención de otros concurrentes, otras se presentan propuestas simuladas suscritas por individuos que no existen, ó firmadas por personas completamente inhábiles ó que van con propuestas convenidas para favorecer al que les ha ofrecido ó entregado una cantidad de dinero por ese servicio; esos y otros manejos más ó menos culpables se usan con frecuencia para burlar los intereses del Estado y satisfacer las aspiraciones del que más elementos tiene para poner en juego tales recursos.

Es cierto que todos esos fraudes pueden dificultarse en gran parte por medio de las penas que las leyes establecen contra los que de cualquier modo atentan contra la libertad y la legalidad de las subastas, por medio de ciertas medidas preventivas, como son, por ejemplo, las que exigen que la firma del licitador sea autorizada por escribano público, las que fijan un número mínimo de proponentes para que pueda haber licitación, las que exigen que todo licitador presente un certificado de capacidad y deposite una garantía, las que limitan el número y calidad de los concurrentes por medio de autorizaciones especiales para concurrir á la licitación y otras restricciones semejantes; pero es verdad también que no siempre se consigue por esos medios evitar los manejos fraudulentos á que nos hemos referido, y que aparezca como la propuesta más ventajosa, no la que establezca realmente las mejores condiciones posibles, sino la del proponente que ha tenido más elementos para influir sobre los demás concurrentes por cualquiera de los medios indicados.

Queda entonces como última garantía el criterio y la rectitud de la Administración, que no debe limitarse á aceptar la propuesta que aparezca como la más favorable, sino que debe examinarla y ver si en realidad ella ofrece las mayores ventajas que sea posible obtener, y rechazarla en el caso contrario ó cuando ella considere que puede llevar á cabo la obra ó el servicio proyectado en mejores condiciones que las indicadas en la más favorable de las propuestas presentadas.

Y, como se comprende, de poco ó nada serviría la licitación si

los funcionarios llamados á resolver sobre dichas propuestas no procediesen con el acierto y la corrección que acabamos de indicar. Este peligro es el que no se evita por el sistema á que nos referimos, ni aun en el caso en que la licitación recaiga sobre un solo punto, como suele suceder muchas veces, según más adelante lo veremos.

Esto no quiere decir, sin embargo, que el sistema á que nos referimos no sea el más recomendable, no; él puede proporcionar en muchos casos una garantía eficaz contra las pretensiones exageradas ó abusivas de los proponentes, lo que basta para determinar su superioridad sobre el sistema de contratación directa; pero lo que sí resulta de las observaciones que dejamos hechas, es que aquel procedimiento no llega hasta garantizar á la sociedad contra los abusos que puedan cometerse por omisión ó por confabulación de los funcionarios llamados á resolver sobre las propuestas presentadas, y que, por consiguiente, no basta con llamar á licitación y aceptar la propuesta más ventajosa; si esa propuesta excede los límites de lo que puede razonable y equitativamente exigirse, si todo está revelando una combinación fraudulenta, los funcionarios que no han tenido empacho en aceptarla, no habrán logrado escapar á las sospechas de complicidad ó á las responsabilidades resultantes de su ineptitud, omisión ó desidia en la defensa de los intereses que les están confiados.

Con las limitaciones que hemos indicado, se justifica, pues, la preferencia por el sistema de las licitaciones, pero no se debe llevar esa preferencia más allá de su verdadero límite, y afirmar en absoluto que siempre que la licitación se ha omitido, se han perjudicado los intereses públicos, ni que éstos han sido perfectamente garantidos por haberse llenado aquella formalidad y haberse aceptado la propuesta más favorable.

Nosotros tenemos el sistema de las licitaciones incorporado á nuestra legislación desde la ley de 3 de Noviembre de 1829, que suprimió las maestranzas y mandó que todas las obras que debiesen ser construídas por aquéllas se contratasen en adelante por medio de remates públicos.

Posteriormente la ley de 25 de Junio de 1860 mandó también que toda obra pública costeada por las rentas nacionales ó departamentales se hiciese por remates á propuestas cerradas; y más tarde diversas resoluciones del Poder Ejecutivo han establecido aquella misma formalidad, excluyendo, sin embargo, de la licitación

los trabajos cuyo costo no exceda de *doscientos pesos* (resolución de 17 de Abril de 1880). Además de esa excepción el Reglamento de la Junta de Montevideo de fecha 4 de Diciembre de 1891, después de imponer también la formalidad de la licitación para todos los contratos que la Junta celebre, excluye de esa formalidad á aquellos cuyo importe no exceda de *quinientos pesos*, y los que tengan por objeto obras de ciencia ó arte para cuya ejecución se requieran aptitudes especiales.

En principio ninguna objeción tenemos que oponer á dichas excepciones. Ésas y otras más consignan todas las leyes especiales sobre la materia, las cuales establecen generalmente que se prescindirá de la formalidad de la licitación cuando, por la urgencia del caso, la importancia mínima del contrato, la naturaleza de las obras, ú otras circunstancias especiales que las mismas leyes indiquen y deben precisar siempre, no sea posible seguir aquel procedimiento ó haya manifestamente más conveniencia en seguir el sistema de contratación directa.

Así están generalmente excluidos en España los contratos que no exceden de 20,000 reales, y en Francia los que no pasan de 20,000 francos, ó los que siendo por varios años, no representan una erogación de 5,000 francos anuales, los contratos sobre objetos cuya fabricación pertenece exclusivamente á personas favorecidas con privilegios de invención, las obras ú objetos de arte cuya ejecución no puede ser confiada sino á artistas ó industriales de reconocida competencia, los casos en que la urgencia no permite esperar los plazos inevitables en toda subasta, las operaciones financieras, los casos en que la Administración resuelve hacer las obras por no haber considerado aceptables las propuestas presentadas, los transportes, aprovisionamientos y trabajos que la Administración debe hacer ejecutar en lugar y por cuenta y riesgo del empresario omiso en el cumplimiento de sus compromisos, y alguno que otro caso más.

No debemos de extrañar, pues, las excepciones hechas por las dos disposiciones que antes hemos citado, pero sí debemos decir que siendo ellas de carácter puramente administrativo, no pueden modificar en lo más mínimo los efectos de la ley de 1860, que al imponer la licitación para todos los contratos de obras que deban de costearse con las rentas nacionales ó departamentales, no ha hecho excepciones de ninguna especie.

Afortunadamente las que consignan las dos resoluciones admi-

nistrativas que hemos recordado, son de poca ó ninguna aplicación en materia de obras públicas, lo que evita en este caso toda oposición entre aquellas resoluciones y la ley.

¿Qué efecto produce la omisión de la formalidad de que tratamos en los casos no exceptuados expresamente por el legislador?

Nuestros tribunales han resuelto que la licitación es uno de aquellos requisitos que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos ó contratos, en consideración á su naturaleza y no á la calidad ó estado de las personas que en ellos intervienen, y que por consiguiente la omisión de aquella formalidad produce *nulidad absoluta*, según lo dispuesto por el artículo 1534 del Código Civil, es decir, una de aquellas nulidades que pueden y deben ser declaradas por el juez de oficio, cuando aparece de manifiesto; pueden alegarse por todos los que tengan interés en ello, excepto el que las ha causado á sabiendas y puede pedirse su declaración por el Ministerio Público en el interés de la moral y de la ley, y no pueden subsanarse por la ratificación de las partes ni por un lapso de tiempo que no pase de treinta años. (Art. 1535 C. citado.)

Por nuestra parte creemos que la doctrina sentada por nuestros tribunales, aun cuando pueda ser la más conveniente, no es, sin embargo, la más jurídica, ni es tampoco la legal.

Puede haber gran ventaja en que la licitación sea un requisito obligatorio bajo pena de nulidad absoluta, porque de ese modo los contratos así celebrados podrían ser anulados de oficio, de manera que en ningún caso tendrían el amparo de los tribunales, pero aparte de eso, creemos que en el estado actual de nuestra legislación, la falta de aquel requisito no puede producir sino nulidad relativa.

La licitación no es una formalidad exigida por la naturaleza de los contratos de obras públicas, como lo afirman los fallos á que hemos hecho referencia; basta para convencerse de ello tener presente que los contratos de arrendamientos de obra no están sujetos por nuestra legislación á ninguna formalidad, exigiéndose la licitación pública sólo cuando son celebrados por la Administración.

Esto prueba evidentemente, que lo que ha tenido en vista el legislador al imponer aquel requisito en el caso de que tratamos, no es la naturaleza del contrato — que es la misma siempre, cualesquiera que sean las personas que en aquél intervengan, — sino la calidad ó el carácter especial de la Administración, que actúa

como parte contratante en los contratos celebrados para la ejecución de los trabajos ó servicios públicos.

Se trata, por consiguiente, de una nulidad simplemente relativa, según lo establecido en el mismo artículo 1534, y que en consecuencia, sólo puede ser alegada por la Administración, en cuyo beneficio ha sido establecida, y puede además subsanarse por el lapso de tiempo ó la ratificación de las partes. (Artículo 1536 del mismo Código.)

Esta solución es la misma adoptada por la jurisprudencia del Consejo de Estado de Francia. Así lo hacen constar Christophle y Auger, á pesar de ser esos autores de los que sostienen la opinión contraria, es decir, que la falta de licitación produce nulidad absoluta.

En una sentencia del 4 de Julio de 1873, dicen, el Consejo de Estado decidió que la nulidad del contrato, si bien es la sanción de las prescripciones relativas á la licitación, dicha nulidad, establecida como garantía para el Estado, no es sino relativa y no puede ser invocada sino por él. Más aún, en otra sentencia de 18 de Mayo de 1877, se ha ido más lejos: el Consejo declaró que las reglas de la ordenanza de 1836 no son de orden público, sino que constituyen solamente reglas de orden interno y de administración, cuya inobservancia no puede ser invocada por el Estado contra los terceros que con él han contratado, como una causa de la nulidad del contrato. Pero después de 1878, la jurisprudencia que ha prevalecido es la de 1873.

No dejaremos de reconocer que no es ésa, sin duda, la doctrina que más conviene, no es la que mejor garante los intereses públicos, pues como la nulidad relativa no puede ser opuesta sino por la misma parte en cuyo favor ha sido establecida, bastaría que las autoridades llamadas á intervenir en el cumplimiento del contrato, por omisión ó por confabulación no reclamasen dicha nulidad, para que el contrato surtiese los efectos de perfectamente válido.

La nulidad relativa, dice el artículo 1536 del Código Civil, puede subsanarse por el lapso de tiempo ó la ratificación de las partes. La primera de esas dos formas de subsanamiento sería aplicable á los contratos celebrados por la Administración, debiendo en tal caso observarse la disposición contenida en el inciso 2.º del artículo 1542 del mismo Código, según el cual á las personas jurídicas que, por asimilación á los menores, tengan derecho para pedir la declaración de nulidad, se les duplicará el cuadrenio que se contará desde la fecha del acto ó contrato.

Pero no creemos que la nulidad de que tratamos pueda ser subsanada por la mera ratificación administrativa. No lo sería por la ratificación *expresa*, porque ésta, según el artículo 1544, debe hacerse con todas las formalidades á que está sujeto el acto ó contrato que se ratifica y entre las cuales estaría la de la licitación que se habría omitido; y no podría serlo tampoco por la ratificación tácita ó sea la que consiste en la ejecución del contrato, porque tanto esa como la expresa, dice el artículo 1455 del mismo Código, no valdrán si no emanan de la parte que tiene derecho á alegar la nulidad, y si el que ratifica no es capaz de contratar, es decir, si no puede contratar libremente, que es precisamente lo que le pasaría á la Administración, que está como los menores sujeta á todas las limitaciones y á llenar en sus actos ó contratos, todas las formalidades establecidas en la ley.

De todos modos, sea cual sea la conveniencia que pueda haber en que la falta de licitación produzca nulidad absoluta, nos parece evidente que, por lo que dejamos dicho, nuestras leyes sólo permiten afirmar por ahora, que se trata tan sólo de una nulidad relativa.

Entremos ahora á considerar los puntos principales que debe comprender la reglamentación de las licitaciones, especialmente en el ramo de trabajos públicos.

Nuestras lacónicas leyes sobre la materia, poco ó nada dicen al respecto. La de 3 de Noviembre de 1829 sólo dispone que las propuestas deberán recibirse en los días y horas señalados por el encargado respectivo y aprobarse por el Ejecutivo las que presenten más ventajas á los fondos públicos,—y que la aprobación y el extracto de todas las propuestas se darán á la publicidad. En cuanto á la de 1860, se limita á decir que la licitación se hará por medio de propuestas cerradas.

Existe, sin embargo, un decreto de 12 de Noviembre de 1831, que reglamentó de un modo general el procedimiento de las licitaciones, pero el cual no se observa en la práctica y es además notoriamente deficiente, como tendremos ocasión de verlo.

Un primer punto que reglamentan las disposiciones especiales sobre la materia, es el relativo á las condiciones que deben tener los proponentes. Como la concurrencia ilimitada, dice á este respecto Aucoc, podría tener inconvenientes graves en ciertos casos, haciendo adjudicar un aprovisionamiento ó una obra que exigiera una capacidad particular y ciertos recursos, á un empresario sin la ex-

perencia, sin la habilidad y la solvencia necesarias, el artículo 3 del decreto de 18 de Noviembre de 1882 establece que las adjudicaciones públicas relativas á aprovisionamientos, á trabajos, á transportes, explotaciones ó fabricaciones que no podrían sin inconveniente ser entregadas á una concurrencia ilimitada, serán sometidas á restricciones que permitan no admitir sino las propuestas que emanen de personas reconocidas capaces por la Administración, con arreglo á los títulos exigidos por el pliego de condiciones y previamente á la apertura de los pliegos que encierran las ofertas. Y el pliego de condiciones generales de la Administración de Puentes y Calzadas establece en su artículo 2.º, que nadie puede ser admitido á concurrir á las licitaciones si no justifica que reúne las condiciones necesarias para garantir la buena ejecución de los trabajos, á cuyo efecto cada concurrente deberá presentar un certificado de capacidad y constituir previamente una garantía que abone la seriedad de su propuesta.

Los certificados de capacidad, agrega el artículo 3.º del mismo pliego, deben ser otorgados por hombres de arte y deben hacer constar la manera como el proponente ha cumplido sus compromisos, ya sea con la Administración, con los terceros ó con los obreros, en los trabajos que se le hayan confiado. Dichos certificados deben ser presentados con ocho días de anticipación al ingeniero jefe, para que tome nota de ellos y pueda adquirir los antecedentes necesarios para informar á la Administración al discutirse sobre la admisibilidad de los proponentes, lo que se hace previamente al examen de las propuestas.

Cuando el proponente es una sociedad anónima ó colectiva, no hay lugar á la presentación de certificado de capacidad, pero en ese caso al anunciarse la licitación se indican las garantías ó requisitos previos que deberán llenar aquéllas para ser admitidas como concurrentes. A este respecto dicen Christophle y Auger: al anunciarse las adjudicaciones se establece generalmente que los empresarios pueden reunirse en sociedad para sumisionar, ó que una sociedad colectiva puede presentarse á licitar, pero establecen al mismo tiempo que los empresarios ó miembros de la sociedad quedarán obligados conjunta y solidariamente á todas las cargas resultantes de la adjudicación de los trabajos, que forman un conjunto único é indivisible. Es una aplicación del principio consignado en el artículo 1350 de nuestro Código Civil, según el cual aunque la cosa ó el hecho objeto de la obligación sea divisible

por su naturaleza, vendrá á ser indivisible la obligación, si la relación bajo que los contrayentes han considerado dicho objeto impide que éste, y por consiguiente la obligación, admita ni división ni ejecución parcial.

No vemos nosotros qué inconveniente pueda haber en que la ejecución de una obra pueda ser adjudicada á una sociedad anónima, por el sistema de empresa, lo mismo que pueda serlo por el de concesión. Sería cuestión tan sólo, de establecer como en el caso anterior, las garantías que la Administración creyese conveniente exigir tanto para la admisión al concurso, como para la adjudicación definitiva de las obras.

Además del certificado especial de capacidad que en algunos países se exige para poder concurrir á la licitación, es obvio que no pueden presentarse á ésta los que por el derecho común no pueden contratar, y que además deben estar especialmente incapacitados, los que por sus funciones públicas tienen deberes incompatibles con el interés que tendrían como empresarios.

Por eso el artículo 26 de la ley del Departamento de Ingenieros dispone que los ingenieros, arquitectos y agrimensores del Departamento no pueden ser concesionarios ni tener participación directa ni indirecta en empresas de obras públicas ó particulares, ya sea como empresarios, accionistas ó en cualquier otro carácter; y por eso también el Reglamento de la Junta de Montevideo declara que no pueden ser miembros de dicha corporación los que estuviesen directa ó indirectamente interesados en cualquier contrato oneroso celebrado con aquélla, si bien esa inhabilidad no comprende á los tenedores ó dueños de acciones de sociedades anónimas que tengan contrato con la Junta, á no ser que estén investidos del cargo de gerentes ó miembros de las comisiones directivas de aquellas sociedades.

Por la misma razón no podrían tampoco ser contratistas los miembros del Cuerpo Legislativo, llamados á fiscalizar los actos y gastos de la Administración.

Acabamos de ver que el artículo 26 de la ley del Departamento de Ingenieros prohíbe á los funcionarios principales de esa repartición que tengan participación directa ó indirecta en empresas de obras públicas ó particulares, ya sea como empresarios ó accionistas, agregando el inciso 2.º que esa prohibición no comprende la de tener acciones de compañías anónimas.

Esta operación se considera como una simple colocación de di-

nero, y por eso, generalmente, no se incluye entre las que no pueden ejecutar las personas que tienen alguna incapacidad relativa ó especial para ejercer el comercio; por eso se explica que aquélla no se comprenda entre los actos prohibidos á esas personas. Pero dicha excepción no tiene tanto fundamento en el caso del artículo á que nos referimos; pues no puede ocultarse el peligro que podría ofrecer en ciertos casos el que el personal superior del Departamento fuese accionista más ó menos fuerte de compañías empresarias ó concesionarias de obras públicas.

Además del sistema de los certificados, hay también otros medios de garantizar la capacidad, lo mismo que la solvencia de los licitadores; tales son el de no admitir al concurso sino los empresarios que han sido expresamente designados por la Administración, ó los inscriptos en las listas especiales que la Administración formula y en la cual figuran todos los que pueden presentarse á licitar para las diferentes clases de trabajos, ó, por último, exigir una autorización previa para concurrir á la licitación.

El primero de esos sistemas ha sido aplicado en Francia por el Ministerio de Trabajos Públicos. Puede tener sus ventajas, pero también puede ser inconciliable con el principio de la concurrencia. El segundo se aplica también en Francia para los trabajos correspondientes al servicio de construcciones civiles y palacios nacionales; es menos restrictivo que el anterior, porque permite que los interesados soliciten ser incluidos en las listas de admisibilidad, para lo cual deben justificar por medio de los certificados respectivos, que poseen la capacidad exigida á los empresarios. El tercero es el empleado para los trabajos del Ministerio de la Guerra y construcciones de la Marina.

Pero la formalidad más generalmente establecida es la de la garantía que debe consignarse previamente á la presentación de la propuesta. No diremos que sea éste un medio de evitar en todos los casos las combinaciones fraudulentas á que se prestan las licitaciones, pero sí diremos que en muchos puede evitarlas y que las dificulta siempre, y que es una medida previa que debía exigirse en todas las propuestas presentadas al Gobierno, con ó sin licitación y cualquiera que sea su objeto.

Entre nosotros se exige generalmente una garantía del contrato; no basta eso: debe exigirse también una garantía de la seriedad de la propuesta que se hace, pues de lo contrario sucede, como tantas veces ha ocurrido entre nosotros, que se presentan propuestas ó

proyectos con tal ó cual objeto, sin que los proponentes tengan los medios de realizarlos, siendo tan sólo su propósito obtener la aprobación ó autorización del Gobierno, para después negociarla ó buscar recién los medios de cumplir lo prometido. Lo consiguen ó no; esto último es lo que ha sucedido muchas veces, resultando así que el Gobierno ó el Cuerpo Legislativo han perdido lamentablemente el tiempo, ocupándose de las propuestas tan informal como inútilmente presentadas.

La ley ó los reglamentos generales pueden establecer que el pliego de condiciones determinará en cada caso la naturaleza y el monto de la garantía que deberá depositarse, y establecer también cual será dicha garantía en los casos en que dicho pliego nada establezca al respecto, como en los casos de propuestas presentadas sin licitación.

Esa garantía provisional debe quedar en beneficio exclusivo de la Administración, en el caso de que no llegase á firmarse el contrato definitivo en el tiempo estipulado, ó de que el proponente ó adjudicatario no constituyese la garantía definitiva en el plazo y condiciones establecidas.

Tales son los principales medios empleados para garantizar la seriedad de las propuestas y la capacidad de los proponentes; las circunstancias pueden hacer más oportuno ó más eficaz el empleo de uno ú otro, pero de cualquier modo los propósitos á que ellos responden, deben ser siempre uno de los primeros objetivos de toda buena reglamentación de la materia de que tratamos. Por eso la concurrencia ilimitada sólo debe aplicarse excepcionalmente en aquellos casos en que por la naturaleza ó la importancia del objeto de la licitación, no sea necesario exigir aquellas formalidades.

Así, por ejemplo, el mismo artículo 3.º del pliego de condiciones generales á que antes nos hemos referido establece que, no será necesario el certificado de capacidad para los aprovisionamientos de materiales destinados á la conservación del empedrado de las calles, ni para los trabajos de terraplenamiento cuya estimación no sea mayor de 20.000 francos.

Las propuestas pueden ser verbales ó escritas. La primera de esas dos formas se emplea principalmente en las licitaciones á la puja, que tienen lugar en los casos de enajenación ó arrendamiento de inmuebles ó de explotación de derechos pertenecientes al Estado, en los cuales éste se propone obtener el más alto precio. Por el contrario, en los casos de licitaciones para obras ó

aprovisionamientos ó servicios que el Estado desea contratar al menor precio posible, se emplea más generalmente la forma escrita.

El procedimiento verbal tiene sus ventajas, porque reunidos todos los proponentes en un mismo acto y oyéndose sus propuestas durante todo el tiempo indicado para el efecto, que en algunos países como en Francia, por ejemplo, es el que tardan en consumirse tres pequeñas bujías especialmente preparadas, empezando la licitación en el acto de ser encendida la primera y terminando al apagarse la tercera, interviene entonces lo que se ha llamado el *calor en las pujas*, producido por el interés que tienen los proponentes en llevarse la propuesta y la excitación que produce el temor de ver extinguirse la última bujía y que la ganancia se la lleve su competidor.

Impresionados de ese modo, los licitadores ofrecen imprudentemente ventajas imposibles, de donde resulta que luego no pueden cumplir los contratos en las condiciones convenidas, lo que da lugar á reclamaciones y dificultades ulteriores de toda especie.

No sucede lo mismo con el sistema escrito que permite á cada licitador examinar detenidamente las condiciones indicadas por la Administración y calcular las ventajas ó las mejoras que puede razonablemente establecer en su propuesta.

Las formas de las propuestas pueden variar también según el objeto de la licitación. En el sistema más generalmente seguido, la licitación recae sobre un solo punto, que es el *precio*, si se trata de una obra que debe ejecutarse por empresa, ó sobre las tarifas ó el monto de la garantía ó la duración de la concesión, etc., si la obra debe llevarse á cabo por ese último sistema.

Concretándonos por el momento al primer caso, cuando la obra se ha de ejecutar por contrata, la Administración prepara los proyectos en todos sus detalles técnicos y económicos que ya conocemos, formula todas las piezas que corresponden á cada una de esas partes y establece el precio que debe servir de base á la licitación. En ese caso los proponentes deben indicar el monto de la rebaja que ofrecen sobre dicho precio, y el compromiso de ejecutar las obras con arreglo á los planos y pliegos de condiciones establecidas y de las cuales debe declararse que se ha tomado el debido conocimiento.

Las propuestas deben además contener la firma de sus autores. A este respecto nuestro Reglamento de 1831 establece que la

firma del proponente debe ser certificada por escribano público, siendo ésa la única formalidad que hasta la fecha ha exigido nuestra legislación para garantir la verdad de las propuestas. Es un requisito que puede servir para evitar que se presenten propuestas simuladas; convendría conservarlo porque puede ser muy útil en algunos casos, sobre todo si no es posible adoptar algunas de las garantías que antes hemos indicado en favor de la capacidad del proponente.

Pero á veces la licitación no recae sobre un punto de los proyectos preparados y adoptados por la Administración, sino sobre los proyectos mismos que los proponentes deben presentar según las indicaciones sumarias hechas por la Administración; es lo que se llama adjudicación *sobre programa*. En ese caso el compromiso de los proponentes debe referirse á las obras y demás condiciones establecidas en los planos y piezas accesorias de los proyectos presentados.

Diremos de paso que de esas dos formas de adjudicación la primera es la más recomendable en toda clase de licitaciones, pues por regla general, todo lo que limite los puntos sometidos al concurso, es una garantía más para los intereses públicos, por cuanto deja menos margen á la arbitrariedad de la Administración.

Nuestro Reglamento de 1831 ya citado, parece haber tenido también esa preferencia, por cuanto después de haber establecido en su artículo 1.º que las bases ó condiciones para el remate, fijarán el mínimum de las ventajas que deben comprender las propuestas para ser admisibles, agrega en seguida que toda propuesta se referirá á dichas condiciones, las cuales abrazarán los objetos del remate de modo que la competencia se convierta al más ó al menos.

La licitación debe ser anunciada con los días de anticipación suficientes para que los interesados puedan practicar todos los estudios ó trabajos previos á la preparación de sus propuestas, y en los anuncios debe indicarse el lugar dónde se podrá tomar conocimiento del pliego de condiciones y demás antecedentes que han de servir de base para dicho acto, los que por regla general, no será posible incluir en los anuncios; las autoridades ante las cuales se procederá á la licitación, y el lugar, día y hora en que aquélla se verificará, así como también si las propuestas deberán entregarse en el mismo acto de la licitación ó si pueden enviarse con anterioridad.

El Reglamento de 1831 no fijaba una autoridad invariable ante la cual debiesen tener lugar las licitaciones, y en esa parte era mucho más acertado que la ley del Departamento de Ingenieros, según la cual (artículo 2.º, inc. 3.º), las licitaciones para obras autorizadas por el P. E. deberán tener lugar ante aquella corporación. Se explicaría que así se hiciese para las obras públicas que sean de la competencia exclusiva del Ministerio de Fomento; para las que no estén en ese caso, natural será que se oiga también al Departamento, pero las licitaciones no pueden tener lugar sino ante la autoridad directamente encargada del servicio.

Además de presentar las propuestas en la forma antes indicada, deberán los proponentes acompañar el certificado del depósito, así como el de capacidad ú otros justificativos que las leyes ó reglamentos exijan para poder concurrir á la licitación, siendo también de práctica en los países en donde esos requisitos se exigen, que dichos documentos se presenten por separado, en sobre cerrado, á fin de que en el acto de la licitación se tome en cuenta primero la admisibilidad de los concurrentes, evitando así á la Administración el considerar propuestas de individuos ó empresas que no estén en condiciones de ser admitidas á la licitación.

Las propuestas serán abiertas y leídas públicamente en el día y hora prefijos, rubricadas en el acto por el jefe que lo preside y el escribano, y proclamada la que dicho jefe considere más ventajosa al Estado, — dice el artículo 4.º del Reglamento antes citado; — pero la aceptación hecha por la autoridad que preside á la subasta es condicional y queda sujeta á lo que resuelva la autoridad superior del servicio. Es éste un principio generalmente adoptado, que lo establecía ya la ley de 1829 y lo exige el decreto de 1831, el cual en su artículo 9.º dispone que elevadas las propuestas al Gobierno con el informe respectivo, se expedirá éste con preferencia sobre la aprobación ó desaprobación del remate, motivándola con arreglo al mismo decreto, — y lo establece también el mismo inciso *d* del artículo 2.º de la ley del Departamento de Ingenieros, en el cual se dispone que dicha corporación deberá someter las propuestas, debidamente informadas, al P. E. para la resolución que corresponda.

Como se comprende, el artículo 9.º que acabamos de recordar, no tiene en cuenta sino el caso en que la licitación recaiga sobre un solo punto, sobre el precio, de modo que sea fácil resolver en el mismo acto cuál es la más ventajosa. Pero esto último no sucede

cuando el concurso recae también sobre otras condiciones ó sobre proyectos completos para cuya apreciación sea necesario un examen detenido y tal vez el informe de corporaciones técnicas. En tal caso la resolución á recaer no puede dictarse sino posteriormente, pero de todos modos debería fijarse un plazo, pasado el cual pueda el interesado desistir de su propuesta, si dentro de dicho término no se hubiera dictado el decreto de aprobación.

Además debe siempre darse á la publicidad todo lo actuado, como muy sabiamente lo disponía la ley ya citada de 1829.

La superioridad es dueña de apreciar libremente las propuestas presentadas, de manera que puede confirmar ó no la aprobación que haya sido dada por la autoridad ante la cual haya tenido lugar la licitación. Es un derecho que ya lo establecía nuestra ley de 1860, aunque por una limitación inexplicable, sólo en cuanto á las obras departamentales, pues es sólo con respecto á esas obras que el artículo 2.º de dicha ley establece que las Juntas podrán ejecutar directamente dichos trabajos toda vez que tengan seguridad de poder hacerlos por menos valor que el de la propuesta más ventajosa. Pero como quiera que sea, es un derecho que la Administración se reserva siempre, á cuyo efecto se establece en el llamado á la licitación, que aquélla podrá rechazar todas las propuestas en el caso de que ninguna le parezca aceptable. Es ése un medio de impedir las confabulaciones entre los proponentes, como ya al principio lo dijimos, pero cuya eficacia depende de la rectitud y acierto con que proceda la Administración.

Resulta de ahí que los proponentes no tienen nada que reclamar en el caso de que no sean definitivamente aceptadas sus respectivas propuestas, siempre que al rechazarlas no haya habido violación de las leyes del concurso, como más adelante veremos; todo lo más que podrían hacer sería presentar por la vía graciosa todas las observaciones que crean necesarias para demostrar las ventajas de sus respectivas propuestas y la conveniencia que tendría la Administración en aceptarlas. Resulta también otra consecuencia importante, y es que, siendo la aceptación dada por la autoridad ante la cual tiene lugar la licitación, condicional y sujeta á lo que resuelva la superioridad, no obliga á la Administración sino desde el momento en que sea definitivamente aprobada, mientras que, por el contrario, el contrato queda perfecto para el licitante desde el momento en que su propuesta es aceptada por la autoridad directamente encargada del servicio; el proponente queda obligado desde

ese momento y perdería el depósito de la garantía sin perjuicio de las demás responsabilidades á que pudiese haber lugar, si después de haberse comprometido á ejecutar la obra ó el servicio en las condiciones estipuladas, desistiese ó faltase de cualquier otro modo á sus compromisos.

Puede suceder que las propuestas presentadas excedan los límites fijados por el pliego de condiciones ó por las bases de la subasta, y en tal caso, con arreglo al Reglamento de 1831, es evidente que no podrían tomarse en consideración, porque, como hemos visto, dicho Reglamento establece que, las bases ó condiciones fijarán el mínimum de las ventajas que las propuestas deben tener para ser admisibles, y que la competencia se convertirá al más ó menos sobre lo establecido por dichas bases. Por otra parte, habría una violación de la buena fe y un ataque al derecho de los proponentes, si después de establecidas las condiciones á que deban sujetarse las propuestas, se admitiesen al concurso las que no estuviesen con arreglo á esas condiciones establecidas para poder entrar á la licitación.

Dispone el mismo reglamento que no habrá licitación mientras no concurren á ésta más de tres propuestas distintas y separadas. Esta limitación seguramente ha tenido por objeto dificultar el fraude teniendo en cuenta que éste puede ser más difícil entre cuatro licitadores, que es el número menor de los que podrían concurrir, que entre dos ó tres. Pero no nos parece que la disposición pueda tener gran eficacia, aparte de que el propósito á que responde, podría conseguirse lo mismo por los medios que antes hemos indicado, y los cuales no tienen los inconvenientes de la limitación á que aludimos.

Bien puede suceder que por cualquier circunstancia no abunden los licitadores, y en tal caso no vemos por qué no ha de haber remate con sólo tres propuestas, si alguna de éstas es suficientemente ventajosa. Además, si las propuestas fuesen iguales y por sus condiciones mereciesen ser aceptadas, más acertado sería, como lo establecen otras legislaciones, proceder á una nueva licitación entre esos mismos proponentes y resolver entonces por sorteo, si aun así no se hubiese logrado deshacer el empate, ya fuese por haber hecho los proponentes iguales modificaciones ó por haber mantenido sus primitivas propuestas.

De todos modos en las bases de la licitación debe siempre indicarse el procedimiento que se seguirá en tales casos.

Hemos dicho antes que la Administración se reserva y debe reservarse siempre el derecho de rechazar todas las propuestas si considerase que ninguna es aceptable; pero ¿esto quiere decir que los proponentes no tienen ningún derecho contra aquélla y que la Administración no contrae obligaciones de ninguna especie con respecto á dichos proponentes, de manera que éstos no puedan pedir la nulidad de una adjudicación concedida con violación de aquellos deberes, ó en su caso, la correspondiente indemnización de daños y perjuicios? — De ningún modo.

La Administración, que establece las bases ó condiciones para la adjudicación, queda por ese hecho implícitamente obligada á cumplirlas, pues sería de la mayor mala fe, sería un proceder completamente doloso y atentatorio contra los derechos de los licitadores establecer condiciones ó limitaciones que después no han de ser observadas, y que de ese modo no habrían servido sino pura y exclusivamente para perjudicar á los mismos proponentes llamados por la Administración; impidiéndoles que presenten sus propuestas en condiciones de ser aceptadas.

Así sucedería evidentemente si en una adjudicación sobre programa se establece, por ejemplo, que el costo de la obra no deberá pasar de 30.000 \$ y luego se acepta una cuyo precio es de 60.000, aun cuando bajo otros aspectos ofreciese más ventajas. Es claro que estas mismas ventajas podrían haberlas ofrecido los demás proponentes si hubiesen sabido que podían llegar hasta ese último precio, y si no los hubiese engañado la Administración diciéndoles que no aceptaría proyecto en que el precio de la obra excediese de 30.000 pesos.

Otro tanto ocurriría si en una licitación que recayese únicamente sobre el precio, se aceptase una propuesta que no fuese la más baja y, en general, siempre que la Administración hubiese violado las condiciones impuestas por ella misma para la licitación ó para ser declarado adjudicatario.

Los concurrentes que han sido llamados por la Administración, los cuales, como dice Aucoc, para presentarse han tenido que molestarse, hacer estudios, preparar capitales, depositar garantías, distraerse de otros negocios, y que después de todo se encuentran con que han sido torpemente engañados, tendrían un derecho indiscutible á reclamar ó pedir la nulidad de la adjudicación otorgada con violación de las condiciones, verdaderas leyes, de la subasta, — ó la correspondiente indemnización de perjuicios.

El primero de esos dos temperamentos no podría, sin embargo, seguirse entre nosotros, porque como no tenemos procedimiento contencioso-administrativo sino para los casos especialísimos que otras veces hemos indicado, los interesados no podrían pedir la nulidad en esa forma. Tampoco podrían pedirla judicialmente porque la aceptación ó rechazo de las propuestas es un acto privativo de la Administración, en el cual no podrían intervenir los jueces ordinarios sin cometer una verdadera invasión de atribuciones. Pero sí podrían los licitantes evictos reclamar por la vía ordinaria la indemnización de los perjuicios causados por la Administración.

Sin embargo, no toda irregularidad cometida por aquélla podría dar lugar á un recurso contencioso. A este respecto la jurisprudencia francesa ha establecido el principio de que no procede la nulidad de la adjudicación cuando las irregularidades alegadas no tengan importancia alguna, ni del punto de vista de la libre concurrencia, ni de la buena ejecución de los trabajos. En virtud de ese principio, el Consejo de Estado no ha hecho lugar á una reclamación de nulidad fundada en que el certificado de capacidad no había sido presentado para la visación correspondiente antes de la licitación. Se consideró que esa falta no modificaba en lo más mínimo las condiciones de la subasta porque en el acto de verificarse ésta, el ingeniero en jefe había declarado que él podía atestiguar la capacidad y solvencia del empresario, las que conocía por haber éste trabajado bajo sus órdenes.

Tampoco podría reclamarse de la aceptación de una propuesta porque en ésta no se hubiese indicado el domicilio ó no se hubiese certificado la firma del proponente, aunque fuesen éstos requisitos de orden; y en general no habría lugar á ningún recurso contencioso, cuando la violación cometida no causase ningún perjuicio á los concurrentes evictos ó no modificasen su situación en la subasta.

En cuanto á los hechos sobre los cuales la Administración se reserva un poder discrecional de apreciación, es claro que en ningún caso podrían dar lugar á reclamaciones sino por la vía graciosa.

Para concluir diremos que algunas legislaciones castigan con severas penas de prisión y multa á los que atentan contra la legalidad de las licitaciones por medio de amenazas ó cualquier clase de combinaciones fraudulentas; más todavía, la jurisprudencia

cia francesa llega hasta consignar el principio de que la Administración puede inhabilitar á un empresario para toda clase de adjudicaciones.

Como la prueba del fraude sería por lo general muy difícil de producir en estos casos, creemos que los medios represivos son los menos eficaces de todos los que puedan aplicarse para asegurar la legalidad de las licitaciones y hacer de ese procedimiento una positiva garantía y una práctica verdaderamente tutelar y moralizadora.

En cuanto al sistema de la exclusión ó inhabilitación perpetua de un empresario, ha sido muy criticado; podrá ser de una legitimidad ó de una conveniencia más ó menos discutible, pero de todos modos, es indudable que no podría ser aplicada sino con grandes reservas, tanto más cuanto que el ejercicio repetido de ese derecho por parte de la Administración, podría constituir un verdadero ataque al principio de la concurrencia.

Aprobada la adjudicación por la autoridad que corresponda, se procede á la escrituración del contrato, debiendo entonces el adjudicatario constituir la garantía definitiva, lo que puede ser hecho en el mismo acto de la escrituración ó dentro de un breve plazo según se haya establecido.

Para la fijación del monto de esa garantía pueden adoptarse dos sistemas: el de la disminución gradual á medida que aumenta la importancia del contrato, ó el de una proporción invariable. El primero ha sido adoptado por el pliego de la Junta de Montevideo, que fija aquélla en un cuarentavo del valor de los trabajos cuando éste no pasa de doscientos cincuenta mil pesos, y la va disminuyendo hasta reducirla á un setentavo del mismo valor cuando pasa de un millón. El segundo ha sido adoptado en las reformas hechas en 1892 al pliego de condiciones generales de la Administración de Puentes y Calzadas.

A falta de estipulaciones particulares, dice el artículo 4.º de dicho pliego, el monto de la garantía provisional se fija en una sesentava y la definitiva en una treintava parte del valor de los trabajos, deducido el importe avaluado para gastos imprevistos y obras en administración. Además, en el sistema francés, para que el importe de la garantía no sea un capital estancado durante todo el tiempo de la duración de los trabajos, si aquélla se constituye en fondos públicos, el empresario puede percibir los intereses devengados; y si se constituye en dinero efectivo, ella devenga el interés

de 3 por ciento, que corre después de los sesenta días de haber sido depositada.

Es una medida de equidad que permite á la Administración aumentar el monto de la garantía cuando la importancia y las condiciones de las obras lo aconsejen.

Extendida la escritura de adjudicación, debe entregarse copia en forma al empresario, conjuntamente con las demás piezas constitutivas del contrato. El pliego de condiciones generales de la Administración de Puentes y Calzadas contiene á este respecto una disposición expresa, la cual dispone que aprobada la adjudicación, se entregará al empresario bajo recibo una copia autorizada por el ingeniero jefe y debidamente legalizada, del pliego de condiciones, estados de precios, presupuestos, y demás piezas que hayan sido designadas en el referido pliego como constitutivas del contrato, así como también una copia certificada del proceso verbal de la adjudicación, y un ejemplar impreso del pliego de condiciones generales.

Las adjudicaciones que no están sujetas al requisito previo de la licitación pueden ser otorgadas por la autoridad superior ó por la directamente encargada del servicio, si estuviese facultada para ello. La celebración de dichos contratos no puede dar lugar á dificultad de ninguna especie, siempre que la Administración haya procedido dentro del límite de sus atribuciones y se hayan llenado los requisitos ó condiciones impuestas por las leyes. Si así no hubiese sucedido, el contrato celebrado adolecerá de una nulidad que podrá ser absoluta ó relativa, según sea la naturaleza de las disposiciones que hayan sido violadas. Así, por ejemplo, los contratos que el Gobierno celebrase por sí solo y que llevasen aparejado el establecimiento de impuestos ó la adjudicación de rentas públicas, como algunas veces ha sucedido entre nosotros, son absolutamente nulos, porque es de orden constitucional que sólo el Cuerpo Legislativo puede votar los primeros y ordenar la inversión de las segundas.

Por el contrario, la nulidad sería puramente relativa si la omisión cometida fuese de una formalidad establecida en beneficio de una de las partes contratantes ó de orden interno de la Administración. La falta de autorización superior para la celebración del contrato ó de la debida aprobación estarían en ese caso.

Los contratos celebrados directamente pueden recaer sobre proyectos que hayan sido formulados por la Administración ó por la

misma empresa que haya propuesto la ejecución de las obras. Pero á veces puede suceder también que la Administración provoque un concurso de proyectos, al solo objeto de elegir el que más le convenga, reservándose el derecho de contratar ó no las obras, cuando y con quien le parezca.

Es ésta una forma de contratación directa, á la cual se apela siempre que puede ser útil llamar á la iniciativa privada para el estudio de proyectos. La Administración puede limitar el número de los concursantes, según lo hemos visto al hablar de las adjudicaciones sobre programa.

Esos estudios ó proyectos realizados ó presentados por la industria privada, con ó sin llamado de la Administración, sólo constituyen á ésta en la obligación de pagar los estudios que sean utilizados ó los proyectos que la Administración crea conveniente aceptar, — pero nada más, á no ser que otra cosa resultase de estipulaciones ó compromisos especiales que aquélla hubiese contraído.

En lo demás, los contratos celebrados directamente por la Administración se rigen por los mismos principios que dejamos establecidos para los celebrados por el sistema de las licitaciones, en cuanto pueden serles aplicables.

Curso de Trigonometría esférica

POR NICOLÁS N. PIAGGIO

Agrimensor y Catedrático de la Universidad

(Continuación)

76. Ponemos á continuación un ejercicio resuelto por nosotros en 1888 ¹, aquí en Montevideo, con longitud aproximada al meridiano de París 3^h54^m occidental. *Se trata de calcular la latitud del lugar y la variación magnética.*

Los datos promediados entre dos grupos de observaciones inmediatas, son los siguientes :

1. ^a Observación	2. ^a Observación
Hora..... 10 ^h 56 ^m 30 ^s	Hora..... 1 ^h 26 ^m 32 ^s
Altura $\odot$ 32°57'	Altura $\odot$ 32°05'
Azim. mag... 12°45'	Azim. mag... 330°30'

(Día de la observación: 25 de Julio de 1888.)

NOTA. Los datos transcritos corresponden á la figura 19.

Alt. obs. $\odot$ 32°57'	Alt. obs. $\odot$ 32°05'
— Ref..... 1'29,"8	— Ref..... 1.32,"8
32.55.30, 2	32.03.27, 2
+ Paral..... 7, 3	+ Paral..... 7, 3
32.55.37, 5	32.03.34, 5
+ Semid..... 15.47, 0	+ Semid..... 15.47, 0
Alt. verd. $\odot$... 33°11'24,"5	Alt. verd. $\odot$ 32.19.21, 5
Dist. zen. $\odot$ 56°48'35,"5	Dist. zen. $\odot$ 57°40'38,"5

1. Fué un ejercicio puesto en una clase particular de Topografía.

Declinación Norte $19^{\circ}29'51''3$ Declinación Norte $19^{\circ}28'29''2$
 Distancia polar... $109^{\circ}29'51''3$ Distancia polar... $109^{\circ}28'29''2$

$$\text{Ángulo } S'ZS = 12^{\circ}45' + (360^{\circ} - 330^{\circ}30') = 42^{\circ}15'$$

CÁLCULO DE LA LATITUD

Cálculo del triángulo SZS'

Hagamos:

$$\begin{aligned} 1 \text{ SS}' &= a = \\ ZS &= c = 56^{\circ}48'36'' \\ ZS' &= b = 57^{\circ}40'39'' \\ S'ZS &= A = 42^{\circ}15' \\ S'SZ &= B = \\ SS'Z &= C = \end{aligned}$$

$$\operatorname{tg} \varphi = \operatorname{tg} b \cos A;$$

$$\cos a = \frac{\cos b \cos (c - \varphi)}{\cos \varphi}.$$

$$\begin{aligned} \varphi &= 49^{\circ}28'36'' & \text{L. tg } b &= 0'198786 \\ c - \varphi &= 7^{\circ}20' & \text{L. cos } A &= 1'869360 \\ & & \text{L. tg } \varphi &= 0'068146 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} & \text{L. cos } b = 1'728096 \\ & \text{L. cos } (c - \varphi) = 1'996433 \\ a = 35^{\circ}17'50'' & \text{L. cos } \varphi = 1'812751 \\ & \text{L. cos } a = 1'911778 \end{aligned}$$

$$\frac{\operatorname{tg} \frac{1}{2} (B + C)}{\cot \frac{1}{2} A} = \frac{\cos \frac{1}{2} (b - c)}{\cos \frac{1}{2} (b + c)};$$

$$\frac{\operatorname{tg}' \frac{1}{2} (B - C)}{\cot \frac{1}{2} A} = \frac{\operatorname{sen} \frac{1}{2} (b - c)}{\operatorname{sen} \frac{1}{2} (b + c)}.$$

1. Acabe el estudiante en su libro, las igualdades no terminadas, con los datos que se deducen en seguida, y hasta es bueno que en la figura misma anote las cantidades correspondientes á los lados y á los ángulos de los triángulos.

$$\begin{aligned}
 b - c &= 0^{\circ}52'03'' \\
 \frac{1}{2}(b - c) &= 0^{\circ}26'01'' \\
 b + c &= 114^{\circ}29'15'' \\
 \frac{1}{2}(b + c) &= 57^{\circ}14'37'' \\
 \frac{1}{2}A &= 21^{\circ}07'30''
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 L. \cot \frac{1}{2}A &= 0'412997 \\
 L. \cos \frac{1}{2}(b - c) &= 1'999988 \\
 \frac{1}{2}(B + C) &= 78^{\circ}11'30'' & 0'412985 \\
 L. \cos \frac{1}{2}(b + c) &= 1'733252 \\
 L. \operatorname{tg} \frac{1}{2}(B + C) &= 0'679733 \\
 & 0'412997 \\
 L. \operatorname{sen} \frac{1}{2}(b - c) &= 3'878968 \\
 \frac{1}{2}(B - C) &= 1^{\circ}20'03'' & 2'291965 \\
 L. \operatorname{sen} \frac{1}{2}(b + c) &= 1'924785 \\
 B &= 79^{\circ}31'33'' & L. \operatorname{tg} \frac{1}{2}(B - C) = 2'367180 \\
 C &= 76^{\circ}51'27''
 \end{aligned}$$

Cálculo del triángulo SPS'

$$\begin{aligned}
 \text{Hagamos: } PSS' &= B' = \\
 PS' &= b' = 109^{\circ}28'29'' \\
 PS &= c' = 109^{\circ}29'51'' \\
 S'S &= a = 35^{\circ}17'50'' \\
 SS'P &= C' =
 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned}
 a &= 35^{\circ}17'50'' \\
 b' &= 109.28.29 \\
 c' &= 109.29.51 \\
 2p &= 254.16.10 \\
 p &= 127.08.05 \\
 p - b' &= 17.39.36 \\
 p - c' &= 17.38.14
 \end{aligned}$$

$$\cos \frac{1}{2}B' = \sqrt{\frac{\operatorname{sen} p \operatorname{sen}(p - b')}{\operatorname{sen} a \operatorname{sen} c'}} \quad \cos \frac{1}{2}C' = \sqrt{\frac{\operatorname{sen} p \operatorname{sen}(p - c')}{\operatorname{sen} a \operatorname{sen} b'}}$$

	L. sen p	$\overline{1}^{\circ}901578$
	L. sen $(p - b')$. . .	$\overline{1}^{\circ}481969$
$B' = 96^{\circ}25'42''$		$\overline{1}^{\circ}383547$
	L. sen a	$\overline{1}^{\circ}761790$
		$\overline{1}^{\circ}621757$
	L. sen c'	$\overline{1}^{\circ}974354$
		$\overline{1}^{\circ}647403$
$\frac{1}{2} B' = 48^{\circ}12'51''$	L. cos $\frac{1}{2} B'$	$\overline{1}^{\circ}823701$
		$\overline{1}^{\circ}901578$
	L. sen $(p - c')$. . .	$\overline{1}^{\circ}481426$
$C' = 96^{\circ}29'58''$	C. ^{to} L. ^o sen a	$0^{\circ}238210$
	C. ^{to} L. ^o sen b'	$0^{\circ}025587$
		$\overline{1}^{\circ}646801$
$\frac{1}{2} C' = 48^{\circ}14'59''$	L. cos $\frac{1}{2} C$	$\overline{1}^{\circ}823400$
	ZSP = $B'' = B' - B = 96^{\circ}25'42'' - 79^{\circ}31'33'' =$	$16^{\circ}54'09''$
	ZS'P = $C'' = C' - C = 96^{\circ}29'58'' - 76^{\circ}51'27'' =$	$19^{\circ}38'31''$

Triángulo SZP

ZP	= b'' =
ZS	= c = $56^{\circ}48'36''$
ZSP	= $B'' = 16^{\circ}54'09''$
PS	= $c' = 109^{\circ}29'51''$

$$\cos b'' = \frac{\cos c \cos (c' - \varphi)}{\cos \varphi}.$$

$$\operatorname{tg} \varphi = \operatorname{tg} c \cos B''.$$

$\varphi = 55^{\circ}38'27''$	L. tg c	$0^{\circ}184333$
$c' - \varphi = 53^{\circ}51'24''$	L. cos B''	$\overline{1}^{\circ}980821$
	L. tg φ	$0^{\circ}165154$
		$\overline{1}^{\circ}738318$
	L. cos c	$\overline{1}^{\circ}770709$
	L. cos $(c' - \varphi)$. .	$\overline{1}^{\circ}770709$
$b'' = 55^{\circ}06'16''$	C. ^{to} Log. cos φ . .	$0^{\circ}248430$
	L. cos b''	$\overline{1}^{\circ}757457$

$$90^{\circ}$$

$$55^{\circ}06'16''$$

$$\text{LATITUD DEL PUNTO : } 34^{\circ}53'44''$$

EJERCICIO. *Hacer las consideraciones necesarias respecto á la especie de esta latitud.*

Verificación. (Triángulo $S'ZP$)

$$\operatorname{tg} \varphi = \operatorname{tg} b \cos C''.$$

$$\cos b'' = \cos ZP = \frac{\cos b \cos (b' - \varphi)}{\cos \varphi}.$$

$$\varphi = 56^{\circ}06'22'' \quad \text{L. tg } b \dots\dots\dots = 0'198786$$

$$\text{L. cos } C'' \dots\dots\dots = \overline{1'973963}$$

$$b' - \varphi = 53^{\circ}22'07'' \quad \text{L. tg } \varphi \dots\dots\dots = 0'172749$$

$$\text{L. cos } b \dots\dots\dots = \overline{1'728096}$$

$$\text{L. cos } (b' - \varphi) \dots\dots = \overline{1'775730}$$

$$\text{C.}^{\text{to}} \text{ L.}^{\circ} \cos \varphi \dots\dots = \overline{0'253633}$$

$$\text{L. cos } b'' \dots\dots\dots = \overline{1'757459}$$

$$b'' = 55^{\circ}06'16''. \text{ (Que es el mismo valor de antes.)}$$

CÁLCULO DE LA VARIACIÓN MAGNÉTICA

Triángulo SZP

$$\cos \frac{1}{2} SZP = \sqrt{\frac{\operatorname{sen} p \operatorname{sen} (p - c')}{\operatorname{sen} c \operatorname{sen} b''}}.$$

$$c = 56^{\circ}48'36''$$

$$b'' = 55.06.16$$

$$c' = \overline{109.29.51}$$

$$2p = 221.24.43$$

$$p = 110.42.21$$

$$p - c' = 1.12.30$$

$$\begin{array}{rcl}
 \text{L. sen } p \dots\dots\dots & = & \overline{1}^{\circ}971001 \\
 \text{L. sen } (p - c') \dots & = & \overline{2}^{\circ}324021 \\
 \text{C.}^{\text{to}} \text{ L.}^{\circ} \text{ sen } c \dots\dots & = & 0^{\circ}077348 \\
 \text{SZP} = 160^{\circ}28'48'' & & \text{C.}^{\text{to}} \text{ L.}^{\circ} \text{ sen } b'' \dots\dots = 0^{\circ}086083 \\
 & & \hline
 & & \overline{2}^{\circ}458453 \\
 \text{L. cos } \frac{1}{2} \text{ SZP} \dots\dots & = & \overline{1}^{\circ}229226
 \end{array}$$

$$\frac{1}{2} \text{ SZP} = 80^{\circ}14'24''$$

$$\begin{array}{rcl}
 & & 180^{\circ} \\
 & & \overline{160^{\circ}28'48''} \\
 \text{Azimut calcul} \dots\dots\dots & = & 19^{\circ}31'12'' \\
 \text{Az. mag.} \dots\dots\dots & = & \overline{12^{\circ}45'} \\
 \text{VARIACIÓN ESTE} \dots\dots\dots & = & 6^{\circ}46'12''
 \end{array}$$

EJERCICIO 1.º Verifique el estudiante el cálculo de la variación magnética.

EJERCICIO 2.º Calcule un ángulo horario, y saque todo el partido que pueda del resultado.

77. MÉTODOS PARA CALCULAR LA VARIACIÓN MAGNÉTICA. 1.º MÉTODO. *Por alturas correspondientes.* (Véanse mis "Apuntes de Cosmografía".)

2.º MÉTODO. *Por el pasaje del Sol por el meridiano.* Sabiéndose con precisión la hora del pasaje del Sol por el meridiano, se observa directamente dicha variación en el teodolito, — se supone el instrumento provisto de una brújula.

3.º MÉTODO. *Por alturas extrameridianas.* Es el indicado en la resolución numérica anterior.

4.º MÉTODO. *Por una altura extrameridiana.* Este método forma parte del indicado en el anterior.

Se supone conocida la latitud del lugar (que se puede haber calculado por la altura máxima del Sol), y entonces en el triángulo ZPS (fig. 21), se conocen los tres lados, ZS complemento de la altura que se mide y se corrige, PZ complemento de la latitud, PS complemento de la declinación; se calcula el ángulo en Z.

Se procede después como ya se sabe, distinguiendo la observación por la mañana y por la tarde.

78. CÁLCULO DE LA LONGITUD DE UN LUGAR. 1.^{er} MÉTODO. *Por el transporte de la hora.* Este transporte puede hacerse con los cronómetros ó telegráficamente. (Véase mi "Curso de Cosmografía".)

2.^o MÉTODO. *Por los eclipses y por las ocullaciones.* (Véase mi citada obra.)

3.^{er} MÉTODO. *Por los pasajes de la Luna por el meridiano.*

Aunque este procedimiento no pertenece á los ejercicios de un curso de Trigonometría esférica, vamos á consagrarle dos palabras en atención á su sencillez.

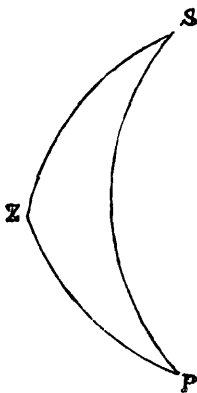


Fig. 21.

En el fragmento de Tabla recogido de "El Conocimiento de los Tiempos", que insertamos, se observa una columna encabezada por longitud, que es la del lugar referida al meridiano de París; otra por tiempo medio local; una tercera con la variación por un minuto (1^m) de longitud; otra por semidiámetro y duración del pasaje de la Luna. Con estas columnas basta para exponer el método.

LUNA. — ENERO DE 1889

Longitud del meridiano	Tiempo local del pasaje	Ascensión recta	Variación por 1 ^m de longitud	Declinación	Variación por 1 ^m de longitud	Semidiámetro y duración de su pasaje	Paralaje horizontal
Domingo 20, tiempo local							
	10 ^h á 11 ^h	2 ^s	+	—	15'	56'	
h	h m s	m s	o ' "	" "	" "	s "	" "
12	14.52.21	53. 0,98	1646	11.26.24,1	10,956	28,7	65,45
13	14.54.21	55.10,82	1632	15.24,7	11,023	29,0	43
14	14.56.20	57.20,57	1619	4.21,5	088	29,4	41
15	14.58.20	59.30,24	1606	10.53.14,3	152	29,7	39
16	15. 0.19	1.39,84	1593	42. 3,3	216	30,1	37
17	15. 2.18	3.49,36	1580	30.48,5	278	30,4	36
18	15. 4.18	5.58,80	1568	19.29,9	340	30,8	34
19	15. 6.17	8. 8,18	1557	8. 7,8	400	31,2	33
20	15. 8.16	10.17,48	1545	9.56.42,0	460	31,5	31
21	15.10.15	12.26,72	1534	45.12,6	519	31,9	30
22	15.12.14	14.35,90	1524	33.39,7	577	32,2	28
23	15.14.13	16.45,01	1514	22. 3,4	633	32,6	27
0	15.16.12	18.54,07	1504	10.23,8	689	32,9	26
1	15.18.11	21. 3,07	1495	8.58.40,8	744	33,3	25
2	15.20. 9	23.12,01	1486	46.54,5	798	33,6	24
3	15.22. 8	25.20,90	1478	35. 5,0	851	34,0	23
4	15.24. 7	27.29,74	1470	23.12,4	903	34,4	22
5	15.26. 5	29.38,54	1462	11.16,7	954	34,7	21
6	15.28. 4	31.47,29	1455	7.59.17,9	12,004	35,1	20
7	15.30. 3	33.56,00	1449	47.16,1	053	35,4	19
8	15.32. 1	36. 4,68	1443	35.11,5	101	35,8	19
9	15.34. 0	38.13,32	1437	23. 4,0	149	36,2	18
10	15.35.58	40.21,93	1432	10.53,7	195	36,5	18
11	15.37.56	42.30,51	1428	6.58.40,7	12,240	36,9	65,17
							72,5

Las tres primeras columnas expresan lo siguiente: por el meridiano de París (0^h) pasaba la Luna á las 15^h16^m12^s; por el meridiano 1^h al oriente de París pasaba á las 15^h18^m11^s;... por el meridiano 4^h al occidente de París (20^h en la Tabla) pasaba á las 15^h08^m16^s... etc.; siendo estas diferencias producidas por el movimiento de revolución de la Luna, y no por el de rotación de la Tierra.

EJERCICIO RESUELTO. El 20 de Enero de 1889, dato local, se observó el pasaje por el meridiano del segundo borde de la Luna á 14^h 55^m47^s, tiempo medio del lugar; se pide la longitud de este lugar.

Se ve que el tiempo ¹ medio del pasaje cae entre los que corresponden á los meridianos 13^h y 14^h y que la duración aproximada del pasaje del *semidiámetro* es 65^s,4 de tiempo sideral, que se puede, sin mayor inconveniente, considerar como un intervalo de tiempo medio; el centro de la Luna pasará entonces por el meridiano á

$$14^h 55^m 47^s - 1^m 05^s = 14^h 54^m 42^s.$$

Este valor cae nuevamente entre los meridianos 13^h y 14^h; se tendrá entonces

Tiempo medio local del pasaje por el meridiano 13 ^h ..	14 ^h 54 ^m 21 ^s
“ “ del pasaje del centro por el meridiano	
buscado.....	14 ^h 54 ^m 42 ^s
Diferencia.....	+ 0 ^m 21 ^s

Es decir, que si el *centro* de la Luna hubiese pasado por el meridiano á las 14^h54^m21^s, la longitud del lugar habrá sido 13^h; pasó 21^s después; pero la variación de tiempo medio local por 1^m de longitud es igual á

$$2^s,16 - 0^s,16 = 2^s,00; \text{ entonces}$$

$$\text{Longitud buscada} = 13^h + 1^m \times \frac{21}{2,00} = 13^h 10^m 30^s.$$

4.º MÉTODO. *Por las distancias lunares.* En el “Conocimiento de los Tiempos” hay unas largas tablas en que vienen anotadas, de 3 en 3 horas, las distancias de la Luna al Sol, á ciertos planetas y á algunas pocas estrellas, según se desprende del siguiente fragmento que transcribimos:

1. En parte traducimos de «El Conocimiento de los Tiempos».

DISTANCIAS LUNARES. — AGOSTO DE 1889

Hora media	Distancia	3 ^a Log. diferencia	Hora media	Distancia	3 ^a Log. diferencia	Hora media	Distancia	3 ^a Log. diferencia
Sábado 3			Domingo 4			α Águila E. Domingo 4		
^h 0	76.29.34	0,2833	^h 0	89. 8.37	0,2729	^h 0	78. 3.41	0,3109
3	78. 3.28	0,2820	3	90.44.47	0,2716	3	76.35.40	0,3106
6	79.37.38	0,2807	6	92.21.14	0,2703	6	75. 7.37	0,3105
9	81.12. 5	0,2794	9	93.58. 0	0,2689	9	73.39.33	0,3105
12	82.46.49	0,2781	12	95.35. 2	0,2676	12	72.11.30	0,3106
15	84.21.50	0,2768	15	97.12.23	0,2663	15	70.43.30	0,3109
18	85.57. 8	0,2755	18	98.50. 0	0,2650	18	69.15.34	0,3114
21	87.32.44	0,2742	21	100.27.56	0,2637	21	67.47.46	0,3121
24	89. 8.37	0,2729	24	102. 6. 9	0,2624	24	66.20. 7	0,3130
α Virgen O. Sábado 3			α Virgen O. Domingo 4			Sol O. Lunes 5		
0			0	20.10. 1	0,2718	0	102. 6. 9	0,2624
3	9.59.20	0,4088	3	21.46.55	0,2661	3	103.44.39	0,2612
6	11.13.36	0,3639	6	23.25. 1	0,2618	6	105.23.26	0,2599
9	12.34.22	0,3342	9	25. 4. 6	0,2573	9	107. 2.30	0,2587
12	13.59.53	0,3136	12	26.44. 4	0,2537	12	108.41.52	0,2575
15	15.28.55	0,2986	15	28.24.48	0,2505	15	110.21.30	0,2563
18	17. 0.39	0,2874	18	30. 6.13	0,2477	18	112. 1.24	0,2551
21	18.34.29	0,2787	21	31.48.16	0,2452	21	113.41.35	0,2539
24	20.10. 1	0,2718	24	33.30.54	0,2428	24	115.22. 1	0,2527
Antares E. Sábado 3			Antares E. Domingo 4			α Virgen O. Lunes 5		
0	41.34.45	0,2593	0	28.19.22	0,2579	0	33.30.54	0,2428
3	39.55.35	0,2587	3	26.40. 4	0,2587	3	35.14. 5	0,2406
6	38.16.19	0,2582	6	25. 0.59	0,2600	6	36.57.45	0,2386
9	36.36.55	0,2577	9	23.22.16	0,2618	9	38.41.54	0,2367
12	34.57.26	0,2574	12	21.44. 3	0,2644	12	40.26.29	0,2349
15	33.17.54	0,2572	15	20. 6.31	0,2681	15	42.11.30	0,2332
18	31.38.21	0,2572	18	18.29.58	0,2732	18	43.56.55	0,2316
21	29.58.49	0,2574	21	16.54.45	0,2803	21	45.42.43	0,2300
24	28.19.22	0,2579	24	15.21.22	0,2904	24	47.28.53	0,2285
Júpiter E. Sábado 3			Júpiter E. Domingo 4			Júpiter E. Lunes 5		
0	61.33.58	0,2489	0	47.53.11	0,2394	0	33.54. 5	0,2298
3	59.52.21	0,2477	3	46. 9.18	0,2382	3	32. 7.54	0,2287
6	58.10.27	0,2465	6	44.25. 8	0,2369	6	30.21.27	0,2275
9	56.28.17	0,2453	9	42.40.41	0,2357	9	28.34.42	0,2264
12	54.45.49	0,2442	12	40.55.56	0,2345	12	26.47.41	0,2253
15	53. 3. 5	0,2430	15	39.10.54	0,2333	15	25. 0.25	0,2242
18	51.20. 4	0,2418	18	37.25.35	0,2322	18	23.12.52	0,2232
21	49.36.46	0,2406	21	35.39.59	0,2310	21	21.25. 5	0,2222
24	47.53.11	0,2394	24	33.54. 5	0,2298	24	19.37. 2	0,2212

En la página reproducida se ve que el Sábado 3 de Agosto se encontraba el Sol al *oeste* de la Luna, á 0^h de París, 76°29'34"; á 3^h, 78°03'28"... etc. La columna encabezada por $\text{Log. } \frac{3^h}{\text{difer.}}$, contiene los logaritmos del intervalo 3 horas dividido por la variación media en 3 horas correspondiente á la misma distancia lunar que se registra.

Veamos la explicación del método.

Supongamos para ello (fig. 22) que Z es el zenit de un lugar, donde se supone que hay tres observadores, provistos cada uno

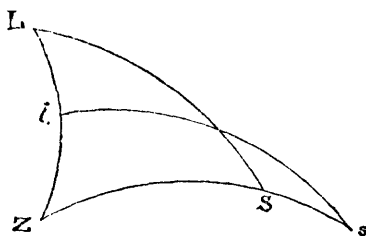


Fig. 22.

de un goniómetro, de un sextante, por ejemplo, S la verdadera posición del Sol y L la de la Luna.

Uno de los observadores mide la altura de la Luna, otro la del Sol, y el tercero, que es el que tiene la tarea más delicada, mide la distancia de un borde de la Luna á otro del Sol (bordes interiores). Ha sido rigurosamente anotada la hora local de la *simultánea* observación.

Las posiciones aparentes de los dos astros después de haberse rebajado á la distancia aparente observada la suma de los semi-diámetros solar y lunar, son l y s, por la razón de que siendo la paralaje de la Luna *mayor* que la refracción, se verá más baja en l, y siendo la paralaje del Sol *menor* que la refracción, este astro se verá más alto en s.

En el triángulo lZs se conocen los tres lados: Zs complemento de la altura *aparente* del Sol, Zl complemento de la altura *aparente* de la Luna, y l s distancia *aparente* de los centros. En ese triángulo se calcula el ángulo en Z. (EJERCICIO: *Escribase la fórmula correspondiente.*)

Hécho esto, se corrigen las alturas y se toman los complementos ZS y ZL, y en el triángulo LZS se conocen dos lados y el ángulo comprendido, se determina entonces la *verdadera distancia* LS, que es la que se emplea en el manejo de las Tablas Náuticas.

El procedimiento que acabamos de explicar, lo usaríamos del mismo modo entre la Luna y una estrella; en este caso hay sus ventajas y hay también sus desventajas: las primeras consisten en que, como las estrellas no tienen semidiámetro ni paralaje, las correcciones indicadas ya, son más fáciles; las desventajas consisten en que las observaciones tienen que hacerse de noche y hay que iluminar el retículo. Si es á bordo de un buque que se ha de emplear el método, entonces, puesto que "para resolver este problema hay que medir las alturas de los dos astros sobre el horizonte de la mar, que se ve con mucha dificultad de noche, se hace difícil emplear las distancias de la Luna á las estrellas y planetas, y en este caso hay que calcular las alturas, lo cual complica el problema sobremanera." — *Fontecha*: "Astronomía Náutica".

Ahora vamos á hacer una aplicación de la tabla que antes transcribimos. Traducimos un ejemplo del mismo "Conocimiento de los Tiempos".

¿Á qué hora media de París corresponde la distancia occidental 10°30'23" de la Luna á α de la Virgen, el 3 de Agosto de 1889?

Esta distancia se encuentra entre las de 3^h y 6^h y más cerca de la primera 9°59'20", le excede en 0°31'03"; se toma entonces por origen la distancia 9°59'20" y la hora correspondiente 3^h. La hora de París buscada se hallará *cerca* de 3^h, y se tendrá una primera aproximación ¹ con el auxilio de la proporción

$$t_0 = \frac{3^h}{\text{difer.}} \times (0^\circ 31' 03'').$$

Á la derecha de la distancia á 3^h se encuentra el logaritmo 0'4088 del factor $\frac{3^h}{\text{difer.}}$; basta entonces agregar este logaritmo al del factor 0°31'03'', esto es, de 1863'', para tener el logaritmo de t_0 ; se tiene así:

1. Nos conformaremos con ella, para no entrar en explicaciones de otras Tablas que son ajenas á la índole de esta obra.

Distancia á 3 ^h ..	9°59'20''	L. $\frac{3^h}{\text{difer.}}$	0'4088
Distancia dada..	10.30.23	L. 1863''	3'27 ⁰²
Diferencia..	0°31'03''	Suma.....	3'6790

Intervalo aproximado.... t_0 1^h19^m35^s.

La suma 3'6790 es el logaritmo de 4775^s 6 de 1^h19^m35^s; la hora aproximada de París será entonces de 4^h19^m35^s.

EJERCICIO. ¿Cuál será la longitud del lugar sabiéndose que en el momento de la observación eran las 8^h23^m40^s, tiempo local?

79. CALCULAR LA DURACIÓN DEL DÍA. Se trata de hallar la hora del lugar, en el momento de salir el Sol (salidas aparente y verdadera) y la hora en el momento del ocaso.

Para lo primero (orto del Sol), en el triángulo PZS (fig. 21) supondremos que el Sol se encuentra en el horizonte, luego ZS = 90°. Aplicando la primera fórmula de los triángulos esféricos, tendremos

$\cos ZS = \cos PZ \cos SP + \sin PZ \sin SP \cos P$, y como $\cos SZ = 0$,

resulta $\cos P = -\cot PZ \cot PS$;

haciendo $PZ = 90^\circ - \varphi$, y $PS = 90^\circ - \delta$, obtenemos

$$\cos P = -\operatorname{tg} \varphi \operatorname{tg} \delta. \quad (M)$$

En esta fórmula se tiene que averiguar la declinación δ del Sol para una hora, que es precisamente la que se trata de averiguar; para salvar este inconveniente lo que se hace es suponer una hora más ó menos aproximada para la salida del Sol, y entonces tomar la declinación del astro para ese momento; se calcula así una hora que se acerca más á la verdadera, luego se repite el cálculo con una declinación más inmediata á la de la hora buscada y se tiene una segunda aproximación ¹, y con ésta basta.

1. Tratándose de calcular la hora de salida de las estrellas y aun mismo la de las planetas, no hay para qué repetir los cálculos; pero en cambio para la Luna sería bueno hacerlo dos ó tres veces. Más adelante nos ocuparemos de este último tema.

NOTA. Téngase en cuenta que la aplicación de la fórmula (M) es sumamente sencilla, puesto que si se calcula por logaritmos, el logaritmo de la latitud φ es constante para el lugar, y el "Conocimiento de los Tiempos" registra las declinaciones del Sol á tiempo medio y á tiempo verdadero, así que en los tanteos que se hagan se puede proceder con mucha rapidez.

a) Respecto al signo del coseno P , diremos, concretándonos á la República, si la declinación δ es Norte, $\cos P$ es < 0 , y entonces $P > 90^\circ$; si δ es Sur $\cos P > 0$ y de ahí $P < 90^\circ$.

La fórmula (M) es aplicable indistintamente al orto y al ocaso del Sol.

Teniendo la hora de la salida del Sol, se resta de 12 horas, y esta diferencia será la hora de la entrada; el doble de ésta es la duración del día, y el doble de la otra es la duración de la noche.

EJEMPLO. ¿Cuánto dura el día el 19 de Abril?

Como el 20 de Marzo el Sol salió á las 6^h, supongo que el 19 de Abril sale á las 6^h20^m (ya se sabe que esto equivale á decir las 18^h20^m del mismo día 19 de Abril).

(Cálculo de la declinación)

$$\begin{array}{rcl}
 & & 51,63 \\
 & & \times 22 \\
 & & \hline
 & & 10326 \\
 1 \text{ Hora de París } \left\{ \begin{array}{l} 18^h 20^m \\ 3^h 54^m \\ 22^h 14^m \end{array} \right. & & \begin{array}{r} 10326 \\ 1135,86 \\ \hline \frac{1}{2} \dots 12,91 \\ 1148'',77 = 19'08'',8 \end{array} \\
 & & + \begin{array}{r} 11'20'10'',6 \\ 19'08'',8 \\ \hline 11'39'19'',4 \end{array}
 \end{array}$$

Latitud de Montevideo ², Sur $34^\circ 54' 33''$ Log. tg. $\overline{1'8437606}$

Declinación $\odot$, Norte $11^\circ 39' 19''$ Log. tg. $\overline{1'3144536}$

Log. cos P $\overline{1'1582142}$
1345

$$\begin{array}{r}
 P = 81^\circ 43' 30'' - 5'' \\
 = 81^\circ 43' 25''
 \end{array}
 \qquad \begin{array}{r}
 797
 \end{array}$$

1. Estamos manejando un «Conocimiento de los Tiempos» correspondiente al año 1889.

2. Es claro que se trata de un punto determinado de la Ciudad de Montevideo, por ejemplo, de la Catedral.

Como δ es Norte, resulta que la hora de la salida del Sol corresponde al suplemento de este ángulo P , pero no hay inconveniente en tomarlo después á 12^h .

$$\begin{array}{r}
 81^{\circ}43'25'' \\
 6 \\
 60 \\
 \hline
 403 \\
 103 \\
 13 \\
 60 \\
 \hline
 805 \\
 55
 \end{array}
 \qquad
 \begin{array}{r}
 15 \\
 \hline
 5^h26^m54^s.
 \end{array}$$

OBSERVACIÓN. — Con el suplemento de esta hora, se podría repetir el cálculo como se hizo antes, arrancando de 6^h20^m , obteniéndose entonces un resultado más aproximado.

Vamos á reducir la hora verdadera encontrada $5^h26^m54^s$ á tiempo medio.

Hora verdadera local.....	$5^h26^m54^s$	
Long. occid. de Montevideo.....	3^h54^m	
Hora verdadera en París.....	$9^h20^m54^s$	
Tiempo medio en París á mediodía verdadero.	11^h50^m	
Tiempo verdadero en Montevideo.....	$5^h26^m54^s$	
Corrección para $9^h20^m54^s$ ($0^s,5 \times 9 \frac{1}{3}$).....	5^s	
	$17^h25^m59^s$	
Á deducir.....	12^h	
	$5^h25^m49^s$	
Hora del ocaso ...	$5^h25^m49^s$	Duración del día ... $10^h51^m38^s$
Hora del orto.....	$6^h34^m11^s$	Duración de la noche $13^h08^m22^s$
	$12^h00^m00^s$	$24^h00^m00^s$

NOTA IMPORTANTE. El cálculo que hemos hecho nosotros, y que deberán repetir los estudiantes, para tener así una mayor aproximación de la hora, ha sido para fijar la hora en que el Sol se halla en el horizonte; pero en virtud de la refracción la aparición del Sol se anticipa á esa hora; se ha determinado la hora *verdadera* de la salida del Sol, pero en rigor lo que se requiere en los usos de la vida, es la salida *aparente*. Esto se consigue fácilmente: en la fórmula $\cos a = \cos b \cos c + \sin b \sin c \cos A$, (N) se pone en lugar de $a = SZ$, $90^\circ + 33'45'' - 8'',86$ (+ refracción y - paralaje), y se calcula en seguida P por la fórmula

$$\cos \frac{1}{2} A = \sqrt{\frac{\sin p \sin (p - a)}{\sin b \sin c}}.$$

Téngase cuidado al aplicar la fórmula, que b y c son complementos respectivamente de los elementos φ y δ (latitud y declinación).

80. DURACIÓN DEL CREPÚSCULO. Si en la fórmula (N) hacemos sucesivamente $a = 90^\circ + 18^\circ$ y $a = 90^\circ + 6^\circ$, y calculamos con estos valores la duración del día unida al crepúsculo, ó mejor la hora de la aparición de los dos crepúsculos, como se puede tener la hora de la aparición aparente del Sol, se tendrá por una simple sustracción, la duración de los dos crepúsculos, el astronómico y el civil.

81. CÁLCULO APROXIMADO DE LA ÉPOCA DE UNA FASE LUNAR¹. En el "Conocimiento de los Tiempos" se encuentran unas tablas donde vienen anotadas las longitudes del Sol de día en día, y de la Luna de 6 en 6 horas (tiempo de París). Por medio de ellas y de ciertos cálculos que indicamos se puede determinar los momentos en que las distancias angulares de la Luna al Sol, ó mejor, la diferencia de las longitudes de ambos astros, es respectivamente de 0° , 90° , 180° , 270° , ó sea, Luna nueva, Cuarto creciente, etc.

Sea λ uno cualquiera de estos cuatro valores, $L \odot$ la lon-

1. Tanto este cálculo como otros que figuran en este Apéndice, han sido puestos únicamente por instancias que me han hecho algunos estudiantes.

gitud del Sol, $L \odot$ la de la Luna, T el tiempo buscado, t el tiempo inmediato de las Tablas y que sirve de principio para la apreciación de T , μ y μ' los movimientos horarios en longitud de los dos astros.

Supongamos, ahora, que en el momento de ser $L \odot - L \odot = 90^\circ$, la Luna y el Sol no participasen de otro movimiento que el del general diurno: entonces al mismo tiempo que T estaba perfectamente determinado, se conservaría siempre igual, habría un *eterno cuarto creciente*; pero no sucede así: cada uno de los dos astros describe un pequeño arco; en una hora la Luna describe el arco μ avanzando *al oriente*, y al Sol μ' *en el mismo sentido*; luego la Luna se aleja del Sol $\mu - \mu'$ *por hora*, y como hay un *número de horas* entre el tiempo t tomado en las tablas y el T que se debe calcular, resulta que la Luna se ha alejado del Sol $(\mu - \mu') (T - t)$, cantidad que se deberá agregar á λ para que dé 90° , ó lo que es lo mismo, á $L \odot - L \odot$; luego tendremos

$$\lambda = L \odot - L \odot + (\mu - \mu') (T - t), \text{ de donde}$$

$$T = t + \frac{\lambda - (L \odot - L \odot)}{\mu - \mu'}.$$

Esta fórmula no es rigurosamente cierta, puesto que se ha admitido como una verdad que los tiempos variaban proporcionalmente á los arcos, lo que no es verdad; pero en esta suposición hay una gran aproximación.

En las aplicaciones de la fórmula, podemos hacer indistintamente t igual á medio día inferior ó á medio día después: lo primero es lo que conviene. La condición que deben llenar $L \odot$ y $L \odot$, es que $L \odot - L \odot < \lambda$, cuando se tome el medio día pasado, y que $L \odot - L \odot > \lambda$, cuando se tome el otro medio día.

1. Téngase presente que en la hora t de las Tablas, λ no vale 90° ; esa circunstancia tendrá lugar en el momento T .

Ejemplo. (Año 1889):

$$\begin{array}{ll}
 \text{Mayo 7..} & \begin{array}{l} L \text{ ☿} . 128^{\circ}12'48''.6 \\ L \odot . 47^{\circ}04'55''.7 \\ \hline 81^{\circ}07'52''.9 \end{array} \quad \begin{array}{l} \mu' = (57'58'',98) : 24 = 145'' \\ \mu = (3^{\circ}02'36'',5) : 6 = 1826'' \end{array} \\
 \text{Mayo 8..} & \begin{array}{l} L \text{ ☿} . 140^{\circ}29'40''.5 \\ L \odot . 48^{\circ}02'54''.7 \\ \hline 92^{\circ}26'45''.8 \end{array} \quad \begin{array}{l} t = 12^h \text{ (Mayo 7)} \\ \mu - \mu' = 1681''. \end{array}
 \end{array}$$

$$L \text{ ☿} - L \odot = 81^{\circ}07'52''.9.$$

$$T = 0^h + \frac{90^{\circ} - 81^{\circ}07'52''.9}{1681''} = \frac{31907''}{1681''} = 18^h58^m.$$

Entonces, con mucha aproximación, el cuarto creciente tuvo lugar el día 7 á las 18^h58^m (astronómicamente considerado), ó sea el día 8 á las 6^h58^m ($18^h58^m - 12^h$).

a) Se calcula con mucha precisión el valor de T por medio de una interpolación, de la cual vamos á hacer una simple mención, remitiendo á nuestros lectores á cualquier *obra de Astronomía*, por ejemplo, á las de Dubois, de Souchons, etc.

Para obtener la corrección x que conviene hacer á T (traducimos de Dubois), se determina por medio de la interpolación, la $L \text{ ☿}$ y la $L \odot$ para la *época hallada* T .

Si estas dos longitudes difieren precisamente de la cantidad λ , la fase considerada sucede en el tiempo calculado T ; pero si se tiene

$$L \text{ ☿} - L \odot = \lambda - K,$$

se obtiene la verdadera época $T + x$, admitiendo que si en 1^h la diferencia en longitud de los dos astros varía de $\mu - \mu'$, ella variará de K en x horas, de donde

$$x = \frac{K \times 1^h}{\mu - \mu'},$$

y por consiguiente, se tiene, con más precisión

$$\text{Época de la fase} = T + \frac{K \times 1^h}{\mu - \mu'}.$$

EJERCICIO. *Exprésese la fórmula general que nos dé la época de la fase.*

82. TRANSFORMACIÓN DE COORDENADAS HORIZONTALES EN COORDENADAS ECUATORIALES. — Supongamos que en la figura 23, el círculo $ZPZ'P'$ represente el meridiano de un lugar cualquiera,

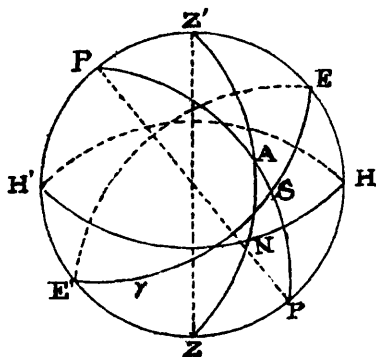


Fig. 23

por ejemplo el de Montevideo, P el polo Sur, HH' el horizonte, Z el zenit, γ el punto Aries en el ecuador EE' y A un astro.

Se conocen: la hora sideral de Montevideo, h , que transformada en arco, $15h$, nos daría γE ; la latitud del lugar, $\lambda = PH$; la altura del astro A, $a = AN$; y el azimut del vertical del astro, $ax = 180^\circ - AZP = 180^\circ - NH$.

Se buscan: la ascensión recta del astro $R = \gamma S$; y la declinación $D = AS$.

En el triángulo esférico ZPA, se tiene

$$\cos AP = \cos ZA \cos ZP + \sin ZA \sin ZP \cos AZP; \text{ ó bien}$$

$$\text{sen } D = \text{sen } a \text{ sen } \lambda + \cos a \cos \lambda \cos az.$$

Fórmula que nos da la declinación en función de los datos.
En el mismo triángulo tenemos

$$\cot ZA \text{ sen } ZP = \cos ZP \cos AZP + \text{sen } AZP \cot APZ.$$

Pero $APZ = 180^\circ - \text{SPE} = 180^\circ - \text{SE}$. Hacemos $\text{SE} = m$ (SE es el ángulo horario del astro), y sustituyendo se hallará

$$\text{tg } a \cos \lambda = - \text{sen } \lambda \cos az - \text{sen } az \cot m, \text{ de donde}$$

$$\cot m = - \frac{\text{sen } \lambda \cos az + \text{tg } a \cos \lambda}{\text{sen } az}.$$

Fórmula que nos da $m = \text{SE}$. Después

$$R = \gamma S = \gamma E - \text{SE} = 15h - m.$$

Y el problema queda resuelto.

• NOTA 1.^a Como no es nuestro ánimo hacer de esta obra un curso de Astronomía, no entramos en los muchos detalles á que se prestan las fórmulas obtenidas.

NOTA 2.^a Combinando convenientemente los elementos del triángulo PZA, se podrían hallar fórmulas para resolver el problema recíproco.

83. TRANSFORMACIÓN DE COORDENADAS ECUATORIALES EN ECLÍPTICAS. — En el triángulo πAP de la figura 24, se tiene

$$\cos \pi A = \cos P\pi \cos PA + \text{sen } P\pi \text{ sen } PA \cos \pi PA. \quad (O)$$

Pero $\pi A = 90^\circ - l$ (latitud); $P\pi = I$ (inclinación de la eclíptica); $PA = 90^\circ - D$ (declinación); $\pi PA = E\gamma N = 90^\circ + R$ (ascensión recta).

Sustituyendo estos valores en la igualdad (O) se saca :

$$\text{sen } l = \cos I \text{ sen } D - \text{sen } I \cos D \text{ sen } \mathcal{R}.$$

Ya tenemos la latitud l .

En el mismo triángulo

$$\cot PA \text{ sen } P\pi = \cos P\pi \cos \pi PA + \text{sen } \pi PA \cot P\pi A.$$

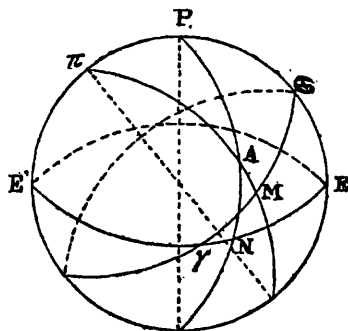


Fig. 24

Teniendo presente que $P\pi A = M\odot = \gamma\odot - \gamma M = 90^\circ - L$ (longitud), se saca

$$\text{tg } D \text{ sen } I = -\cos I \text{ sen } \mathcal{R} + \cos \mathcal{R} \text{ tg } L.$$

De donde fácilmente se deduce $\text{tg } L$, y de consiguiente la longitud.

84. TRANSFORMACIÓN DE COORDENADAS ECLÍPTICAS EN ECUATORIALES. — En la misma figura 24 se saca

$$\cos AP = \cos \pi A \cos \pi P + \text{sen } \pi A \text{ sen } \pi P \cos P\pi A, \text{ ó bien}$$

$$\text{sen } D = \text{sen } l \cos I + \cos l \text{ sen } I \text{ sen } L.$$

Después

$$\cot A \pi \operatorname{sen} \pi P = \cos \pi P \cos P \pi A + \operatorname{sen} P \pi A \cot \pi P A, \text{ ó,}$$

$$\operatorname{tg} l \operatorname{sen} I = \cos I \operatorname{sen} L - \cos L \operatorname{tg} R.$$

Y la cuestión queda resuelta.

Documentos oficiales

Secretaría de la Universidad.

El Consejo de Enseñanza Secundaria y Superior, con aprobación del Poder Ejecutivo de la República, ha sancionado la siguiente resolución, como parte integrante de las prescripciones universitarias vigentes :

En los cursos que no puedan seguirse libremente será permitida la inscripción con multa hasta un mes después del día fijado oficialmente para la apertura de las clases, cargándoseles á los que se matriculen en estas condiciones un número de faltas igual al de días en que haya funcionado el aula de que se trate, con más cuatro faltas, si la clase es alternada, y ocho, si es diaria.

Esta resolución será aplicada respecto de los cursos del presente año.

Lo que se hace saber á sus efectos.

Montevideo, Marzo 14 de 1894.

Azarola,
Secretario General.

Secretaría de la Universidad.

Llámase á concurso de oposición para proveer la regencia del Aula de Geometría Analítica de la Facultad de Matemáticas.

Las solicitudes de los señores aspirantes se recibirán en esta Secretaría hasta el 10 de Febrero del año próximo entrante.

El acto de las oposiciones tendrá lugar en la segunda quincena del propio mes.

Montevideo, Junio 23 de 1894.

Azarola,
Secretario General.

Secretaría de la Universidad.

Llámase á concurso de oposición para proveer la regencia del Aula de Patología Interna de la Facultad de Medicina.

Las solicitudes de los señores aspirantes se admitirán en esta Secretaría hasta el 15 de Noviembre del corriente año.

Las oposiciones tendrán lugar en la Facultad de Medicina en la segunda quincena del propio mes.

Montevideo, Julio 3 de 1894.

Azarola,
Secretario General.

Secretaría de la Universidad.

Se hace saber á los señores estudiantes que se preparan para cursar las asignaturas que comprende el primer año de las carreras que se estudian en la Facultad de Matemáticas, que el Consejo de Enseñanza Secundaria y Superior ha sancionado la siguiente resolución :

Se adopta provisoriamente como Programa para el examen de Ingreso de la Facultad de Matemáticas, el de Ampliación que rige en la Sección de Enseñanza Secundaria respecto de los estudiantes que se preparan para ingresar en la Facultad de Matemáticas.

Montevideo, Septiembre 8 de 1894.

Azarola,
Secretario General.

Secretaría de la Universidad.

Llámase á concurso de oposición para proveer la regencia de la clase de Contadores Públicos en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional.

Los actos del concurso tendrán lugar en la primera quincena del mes de Febrero del año próximo entrante.

Las solicitudes de los opositores se recibirán en esta Secretaría hasta el 1.º del mismo mes.

Montevideo, Octubre 6 de 1894.

Azarola,
Secretario General.
