gobierno, y de los medios para realizar las mismas formas; tambien tienen derecho para propagar sus doctrinas mediante la discusion, sin que ni la opinion ni la *propaganda* científica sean un delito.

No solo es responsable la autoridad por los *hechos* que comete, sino que tambien es responsable por las *resoluciones* que dé en las cuestiones sujetas á su tribunal. Una sentencia contra el derecho establecido, la infraccion de alguno de los artículos de la Constitucion aceptada, deben ser y son en todas las naciones, motivos de responsabilidad que se exige, de oficio ó á peticion de parte en los tribunales competentes; pero debe cuidarse escrupulosamente de no confundir la infraccion del derecho, ó de la Constitucion, con lo que el derecho llama conflicto y del que nos ocuparemos al terminar la cuarta parte de la presente obra.

Los tribunales que conozcan de la responsabilidad de los funcionarios, los jueces que compongan estos tribunales, los trámites y solemnidades de los juicios, son cosas que deben estar préviamente establecidas, y que deben estar sujetas á los principios generales sobre tribunales, jueces y juicios.

MUNICIPIOS.

TITULO I.

Habiendo expuesto, en la primera fraccion de esta segunda parte, los principios que convienen á todas las personas morales, ó entidades sociales, para evitar, como se dijo, repeticiones innecesarias, continuamos el órden indicado al principio é interrumpido solo por las razones dichas. Habiendo tratado del individuo y de la familia, debemos continuar el estudio por el municipio y el Estado, y concluirlo con la Federacion; omitiendo, respecto de estas personas, *la teoría* de su existencia, del cumplimiento de sus deberes, de su unidad como un todo y otras cosas que quedan indicadas, para exponer algunas doctrinas que conducen á la práctica.

En cuanto al municipio, que es la materia que actualmente nos ocupa, veremos el principio que debe constituirlo, sus funciones, su eleccion, su instalacion y organizacion; las contribuciones y cuentas municipales, los bienes comunales y otras materias íntimamente ligadas con éstas.

§ I.

Principio dominante.

El orígen de los municipios descansa en suposiciones más ó ménos felices; pero es la verdad que los municipios, bajo diversos nombres, se encuentran en las poblaciones que primero menciona la Historia. Por lo que toca á la presente época, puede decirse que los principios germánico ó romano han prevalecido en las ciudades en que sus derechos han sido impuestos. Véamos, en resúmen cuáles son estos principios por lo que toca á la materia que se trata.

El principio germánico, conservado aún bajo los gobiernos absolutos y defendido hasta por el liberalismo abstracto, considera al municipio como una individualidad natural, colectiva, con vida propia, mayor de edad, que solo tiene obligacion de conservar con los círculos superiores y las demas esferas sociales, las relaciones de órden y armonía que son consiguientes.

El principio romano, en el que el Estado dá vida y existencia más ó ménos limitada á las esferas sociales, considera á los municipios como divisiones territoriales, segun el interés del Estado ó de la persona que lo representa, no tienen existencia sino por el Estado, no tienen funciones sino por delegacion del Estado, son menores de edad, y en fin, son creaciones de ese sér omnipotente que se llama el Estado.

El principio germánico domina principalmente en Alemania, en Inglaterra y en los Estados Unidos, nuestros colindantes: el principio romano se palpa claramente en Francia, en España, y por corolario en las

naciones Hispano Americanas. Y es tanta la influencia de esos principios, como la de toda ciencia bien organizada, que sus caracteres se distinguen bien apesar de las diversas formas de gobierno, y apesar de las verdaderas explosiones por cambiar el modo de ser. Por esto vemos que en la República de los Estados Unidos y en la monarquía de Inglaterra subsiste el principio germánico, que en la Francia de 93 y en la España de 812, domina el principio romano.

En efecto, es notable que la Constitucion del año VIII declare que.... "Su territorio está *distribuido* en departamentos y distritos municipales," cuando lo natural hubiera sido *reconocer* el municipio de cada poblacion; pero es la fuerza indeclinable de los sucesos. De aquí viene la existencia lógica del "Consejo municipal" de cada poblacion, y del "Consejo general de la Comuna;" tambien la autoridad del *maire* y del prefecto político en todas las materias que debieran ser exclusivas del municipio: *reconocimiento* mas imperiosamente reclamado por cuanto se trataba de la organizacion de la Francia del 93.

La Constitucion Española del año XII, con su monarquía hereditaria, casi vino á copiar en este ramo las disposiciones francesas; y tenia razon, pues que tomaba por modelo las disposiciones republicanas.

Por lo que toca á la "Nueva España," bien sabido es que los miembros del Ayuntamiento fueron nombrados por el virey, ó por la Audiencia, ó por el Intendente, segun la poblacion de que se tratara, si los *oficios* no eran perpétuos. Consumada la independencia, la Nacion Mexicana tomó por modelo la Consti-

tucion Española ántes citada, y por esto se ve aun en este año, 1879, que en muchos Estados hay prácticas que no pueden explicarse conforme á los principios republicanos, y que en la ciudad de México el Ayuntamiento se elige, organiza y funciona como si acabara de expedirse la Constitucion Española ántes citada.

Algunos han pretendido hacer municipios artificiales, y al efecto reunen diversas poblaciones con representantes proporcionados al número que las componen, los que tienen sus sesiones en el centro del territorio marcado, y acuerdan y disponen lo que juzgan conveniente á cada poblacion. Este sistema viene á dar en resultado final, el de las divisiones parroquiales de que hablan las Constituciones Española, y la Francesa ántes citadas; cuyos inconvenientes son, entre otros, que cada poblacion viene á ser tributaria de la cabecera, y que las escuelas, la seguridad y todo movimiento bueno, depende del centro, con perjuicio de las localidades, por no ser posible que se reunan diariamente hombres que habitan poblaciones distintas y desempeñan una carga concejil; que las poblaciones sin atender á sus necesidades inmediatas tienen obligaciones con la capital del Estado y con la cabecera municipal. Este sistema sustituye la *existencia natural* de las poblaciones con la *creacion artificial* de las municipalidades, cuya sustitucion viene á dar en una série de sucesos forzosamente lógicos, el avasallamiento de todas las poblaciones; porque es un hecho comprobado por la historia: *que del desenvolvimiento de la naturaleza de las cosas viene en último resultado, la libertad, y del desenvolvimiento de las instituciones artificiales viene en último resultado, el despotismo.*

En la República Mexicana, que tiene por base el reconocimiento de los derechos del hombre, debe hacerse á un lado la teoría absorvente del principio romano, lo mismo que la artificial del territorio, y considerar á las poblaciones existentes como un hecho; porque existen; bajo esta inteligencia, deben tener derechos que se acerquen mas á los que constituyen el principio germánico, y reconocerse que, en general, las poblaciones son de agricultores ó comerciantes; pero que unas y otras tienen intereses en comun encomendados á cierto número de personas, cuya reunion se llamó *ayuntamiento, cabildo, consejo, cuerpo municipal, comun*, etc.

La mayor libertad posible de los municipios es una necesidad de salud, de mejora y de bienestar para las poblaciones, porque así pueden llenar pronto y en proporcion á sus recursos, los deberes de cada una de las localidades; la libertad municipal viene á dejar á las poblaciones, libre de la intervencion constante de la autoridad superior, reconoce la *existencia natural* de una gran familia, y deja libre la produccion de todos estos centros. Y así como la intervencion de la autoridad en los actos de cada uno de los individuos y de las familias, solo produciria el quietismo y cegaria las fuentes naturales de produccion, así la presion en los municipios produce iguales resultados. Además, es tiempo ya de comprender que las revoluciones periódicas y las extraordinarias no deben trastornar la vida ordinaria de las localidades, así como no trastor-

torna la de los individuos: y esto solo se conseguirá mediante la libertad municipal que, separe á los municipios de sufrir los cambios consiguientes al cambio de gobernantes.

Por las razones expuestas, debe separarse lo más pronto que sea posible, el principio ó la organizacion que sostiene la autoridad absorvente del Estado, y aceptarse la libertad de los municipios: esto será tambien, reconocer la *existencia natural* y *libre* de las poblaciones, así como se ha reconocido la existencia natural y libre de los hombres.

§ II.

Funciones.

Los municipios son *urbanos ó rurales*, y, segun esta distincion, tienen funciones que son peculiares á cada uno de ellos y funciones que son comunes á los dos.

Puede decirse que son funciones comunes á los municipios *urbanos* y *rurales:* el cuidado y conservacion de los lugares de dominio público; la recaudacion y distribucion de las rentas y contribuciones; la seguridad de las calles, mercados, plazas, y caminos vecinales; la correccion de las faltas de policía y de los ataques *directos* á la moral; el aseo, las precauciones consiguientes á una epidemia, y, en fin, todo lo que corresponde á la higiene en sus diversos ramos.

Tambien son funciones comunes á los municipios *urbanos y rurales:* establecer y vigilar las escuelas de instruccion primaria que debe pagar de sus fondos, vigilar las escuelas que no paga de sus fondos, pedir el

nombramiento de tutores de aquellos que lo necesiten y que no tengan persona que los pida, señalar dia en que los ciudadanos hagan eleccion de alcaldes ó jueces menores, ó hacer la eleccion ellos mismos.

Vigilar todos los lugares públicos, como escuelas, colegios, teatros, templos, hospitales, cuarteles, baños, tívoles, casinos, hoteles, mesones, fondas, estaciones de ferrocarril, empresas de diligencias y demas que esten al servicio público: esta vigilancia se reduce á guardar el órden, conservar la higiene, prevenir los delitos, evitar que se infrinjan las leyes establecidas, y hacer que se cumplan las condiciones ofrecidas al público.

Tambien debe estar á cargo de los municipios dichos el Registro Civil, los matrimonios civiles, la guardia nacional, la division local para las elecciones, el empadronamiento y listas electorales, la lista de insaculados para jurados en materia criminal, civil y de imprenta. Fundaremos brevemente lo expuesto.

La lista de insaculados es de la mayor importancia para fijar la calidad del delito, la duracion de la pena y, la calificacion del hecho. En este caso, trae las ventajas siguientes: La lista formada, por fin ó principio del año, es para todos los negocios que puedan verse en cierto período; de esta lista se sortea por el juez ó el regidor el número que corresponde á cada caso; el Jurado se compone de hombres que tienen las mismas costumbres, la misma fraseología, que conocen y sienten sobre sí el carácter dominante de la localidad ó de la raza; por fin el Jurado conoce al reo, á su familia, sus antecedentes, y todas estas circunstancias hacen esperar que califique el hecho tal como debe ser.

Y es obligacion del municipio vigilar porque los habitantes sean juzgados con imparcialidad.

Las familias que componen una poblacion no pueden, cada una de ellas por sí sola, llenar los deberes consiguientes á la higiene, á la moral y á la seguridad, y de aquí las naturales facultades sobre estas materias de la corporacion municipal.

Los ataques *directos* á la moral, están bajo la vigilancia del municipio en el sentido que dejamos dicho al hablar de «El derecho y la moral.»

Por lugares públicos se entienden, no solo aquellos que están destinados exclusivamente al *uso* del público, como las calles y las plazas, ó los que pertenecen al servicio de la corporacion municipal como los palacios y cuarteles, ó los que son para el uso de los habitantes que concurren ó están en ellos, como las escuelas ó los templos, sino todo establecimiento en que se admite á los que pagan, sin distincion de personas, como los baños y hoteles, ó en los que se admite á los habitantes de cierta nacionalidad ó de cierta esfera de cultura, sea gratuitamente ó mediante algun estipendio, como los templos y casinos.

Comprender en la categoría de lugares públicos aun á los establecimientos particulares, bajo las condiciones de que sea para todo el que pague ó para todo el que se halle en cierta esfera de cultura, no es un ataque á la propiedad ni á los derechos que de ella emanan; porque no se pretende que un propietario sirva al público, ni que el servicio sea de tal ó cual modo, sino simplemente que ese propietario cumpla sus ofertas, y que ese establecimiento, que por su voluntad

pasa al servicio público, no infrinja los preceptos de higiene y de moral; porque esto molestaria á los vecinos y produciria males y quizá delitos: el propietario ó empresario es libre para no poner un establecimiento al servicio público ó para cerrarlo cuando así convenga á sus intereses; pero no es libre para infringir la seguridad, la higiene, la moral.

Los siguientes ejemplos que ponemos por vía de ilustracion, confirmarán la teoría asentada; ejemplos de que se han dado repetidos casos en las poblaciones. Durante las oraciones que se celebran en un templo, suponiendo que sea á puerta cerrada ó no completamente abierta, ocurre un incendio ó un temblor, pues en este caso las desgracias serán innumerables, si á pretexto de respetar derechos que no se invaden, la policía no cuida que durante las oraciones las puertas estén completamente abiertas. Si á uno de los concurrentes al templo le acaece una enfermedad y el portero le impide la salida, le causa un mal que la policía debe evitar, cuidando de que la entrada y salida sea libre.

Si en unos baños públicos el agua está corrompida, y á pesar de esto el empresario permite los baños, la policía debe evitar esto, no solo por el mal que causa á los que usan del establecimiento, sino porque ese foco de insalubridad puede causar enfermedades. Si los baños están construidos de modo que puedan desplomarse, la policía debe cerrar el establecimiento para evitar los males consiguientes.

Si se dá una funcion *pública* de escenas indudablemente inmorales, en la que se admita á *todo el que*

pague, la policía debe evitar esta funcion, porque ataca la moralidad. Nótese que se habla de funcion pública y de inmoralidad no dudosa. Por la misma razon de moralidad debe prohibirse y castigarse la ebriedad escandalosa en las fondas y lugares públicos.

En fin, puede decirse con toda verdad, *que si los bienes comunales son del dominio público, los lugares públicos están bajo la vigilancia comunal.*

Conocemos la dificultad que hay para calificar los hechos que pueden atacar la moral, la higiene y la seguridad; pero tambien es un hecho que todas las naciones sin distincion, y segun su grado de cultura, tienen leyes de buen gobierno, cuyo límite varía segun las costumbres y la ilustracion de las poblaciones. En fin, esta cuestion es de tacto y de apreciacion colectiva; cuestion que no debe impedir el que se den leyes ó reglamentos que eviten verdaderos males.

El ejercicio de las funciones dichas, desempeñado por los municipios, trae las ventajas siguientes: respetar las poblaciones existentes tal como son; estimar en conjunto su grado de ilustracion para poner el remedio conveniente; crear personas encargadas de hacer un bien, ó evitar un mal, con la oportunidad debida; y esto, por un vecino del lugar que tiene consigo los respetos de su probidad y el escudo de su eleccion; por último, moderar, hasta donde sea posible, esa *cualidad* que ha distinguido al Estado para legislar sobre materias locales que difícilmente puede conocer, por buenas que sean sus intenciones.

La Francia, cuya capital se dice que es la capital el mundo, tiene disposiciones que reglamentan las

casas en que se reunen las *hijas públicas* (son sus palabras), prohibiendo que se establezcan cerca de los mercados, iglesias y establecimientos de instruccion; y además, que las que ejercen tan *deplorable industria*, (palabras textuales), se presenten en los lugares públicos de cierta categoría, porque, dicen, que en ello hay algo que lastima la moral y la decencia. Tambien contienen las leyes de buen gobierno, disposiciones sobre los *juegos puestos en los lugares públicos*, sobre los pesos y medidas, sobre la bondad de los comestibles, las candelas, *(chandelle)* bujías, petróleo, y, en fin, medidas que tocan á la *salubridad*, *seguridad* y *comodidad* de los *habitantes* y *transeuntes* de la poblacion.

Los municipios rurales deben contar entre sus obligaciones: Conservar los riegos y repartirlos proporcionalmente.

Conservar los caños para riegos sin entorpecer el uso de las calles y caminos.

Castigar el mal que se haga á los sembrados, tanto por los animales como por los hombres.

Dar las disposiciones necesarias á la conservacion de los pastos.

Cuidar de la tala y siembra de árboles convenientes.

Prohibir que se haga fuego, si no es á cierto número de varas, en los bosques, sembrados, trojes ó cualquiera lugar que pueda incendiarse.

Prevenir que los animales que puedan hacer mal, salgan á pastar por el camino mas corto, y que en el tránsito por el pueblo ó camino vayan asegurados de dos en dos, ó del modo que no hagan mal.

En caso de enfermedad de animales, como epizootia, dictar medidas para aislar á los enfermos, quemarlos si mueren, para evitar que el mal se desarrolle ó empiece en el lugar, prohibiendo siempre la venta de los animales enfermos.

En caso de enfermedad de los sembrados, disponer todo lo conveniente para que el mal sea el menor posible.

Destruir todas las plantas venenosas ó perjudiciales á los animales y á los hombres.

Cuidar de que los lugares destinados à pastos estén acotados; y si fuere posible, que los terrenos de sembradura estén igualmente acotados.

En fin, cuidar de la seguridad de los sembrados, procurar el adelanto de la agricultura y mejorar la raza de animales.

Los municipios urbanos y rurales deben tratar los negocios de la comunidad en sesiones públicas, celebradas en un lugar de fácil acceso, para que los vecinos puedan concurrir libremente á presenciar el modo é interés con que se tratan los negocios comunales. De lo que se trate en cada sesion debe levantarse una acta, que será autorizada, en la que se haga constar todo lo ocurrido por insignificante que parezca; y todas las actas deben conservarse en forma de libro foliado, porque ellas ministrarán, en casos frecuentes y necesarios, la historia de la localidad y sus derechos, así como algunas cosas concernientes á los habitantes. Lo que se dice en este párrafo no son fórmulas de simple aparato; por el contrario, son de gran interés, para que los habitantes del municipio conserven el

afecto de localidad; y para que ésta pueda saber su orígen, los títulos que fundan sus propiedades, y todo lo que le corresponde, pues causa gran pena ver que mas de una poblacion ignora con qué derecho tiene egidos, ó aguas, y que para conservar el uso de estas cosas sostienen litigios ruinosos, hasta que una casualidad viene á descubrir la verdad, aunque sea fuera de tiempo.

§ III.

Eleccion.

Intencionalmente hemos tratado primero de las funciones ó del objeto de los municipios, para tratar en seguida de la eleccion de los municipales. Hemos creido que es más conveniente ver el objeto que ha de llenarse para escojer el medio más á propósito á este objeto, y no aceptar un medio de eleccion sin conocer el objeto de la institucion. Siguiendo este método, nos parece que buscamos un hombre propio para un empleo determinado, y no un empleo para un hombre determinado; nuestro objeto es llenar el fin del municipio, por lo que debemos buscar hombres adecuados á este fin, y no es ni debe ser colocar algunos hombres, por lo que no debemos buscar empleo para estos hombres. En conclusion: el objeto es llenar los deberes de la comunidad; el medio, la eleccion que sea más á propósito.

La eleccion, en el sistema monárquico, debe hacerse por el rey; en el sistema aristocrático, por los nobles; en la república, por los ciudadanos; y como nosotros suponemos la forma de gobierno republicano,

representativo, popular y federal, inferimos que la eleccion de los munícipes deben hacerla los ciudadanos de cada lugar. Nótese que no suponemos como forma de gobierno la república central, porque ésta tiene los vicios que hemos indicado ántes acerca de la autoridad que quiere hacerlo todo, como si tuviera tiempo, siquiera para entender, ver y oir lo que tiene relacion con ese todo.

Bien, supuesta la forma de gobierno, la eleccion municipal ó de los munícipes, debe hacerse por *los vecinos* de la localidad, porque son los directamente interesados en la seguridad, higiene y moralidad del lugar; pero siendo los vecinos nacionales unos y extranjeros otros, y los primeros ciudadanos ó solo nacionales, ocurre desde luego investigar, conforme á la ciencia, si *todos los vecinos* deben concurrir con su voto á esta eleccion, ó solo los nacionales, sean ó no ciudadanos del Estado.

En las constituciones de las partes integrantes de una Federacion, de las muchas que componen el continente americano, se ha tenido el cuidado de especificar quiénes son ciudadanos; y en muchas de aquellas se ha dicho que tienen esta calidad local, todos los ciudadanos de las partes integrantes de la Federacion. Estas constituciones, sin duda, han dado un paso más ampliando el ejercicio de los derechos políticos, y merecen sinceros elogios por esto; pero no zanjan la cuestion tal como lo dejamos indicado; otras constituciones particulares, solo conceden el goce de los derechos de ciudadano á los que lo son en la localidad, y resolviendo unas y otras que la eleccion municipal deben hacerla los ciudadanos, dejan resuelta la misma duda; pero, repetimos, que no está zanjada la dificultad en el terreno de la ciencia, pues que solo se ha dicho lo que en uso de su soberanía, absoluta ó relativa, dispone cada constitucion.

Para procurar el acierto en esta cuestion, de resultados más fecundos de los que representa á primera vista, debemos recordar que el municipio es un hecho natural; es decir, que las poblaciones no son creacion del hombre en general, ni del legislador ó del jurisconsulto en particular, sino que son producto de la sociabilidad que es inherente á la naturaleza humana; debemos decir que las poblaciones, con sus naturales necesidades y con la precisa obligacion de llenar éstas, están por encima de la fuerza armada y de la ley civil, como todas las cosas naturales. Bajo este supuesto, se infiere que los municipios encargados de llenar estas necesidades tienen una existencia propia, independiente de la fuerza y de la ley; es decir, una existencia natural.

La consecuencia forzosa del principio asentado es, que los mismos habitantes de la poblacion nombren personas que llenen estas necesidades, porque natural y forzoso es que cada hombre elija libremente personas de su confianza, para las cosas que tocan á su persona y á su familia. Si otra persona, con el título de autoridad ó la fuerza, hiciera esta eleccion, por el mismo hecho tendria en tutela á los jefes de familia y á las familias; y esto sin alegar siquiera el poder divino.

Constituidas las nacionalidades cuando se tenian