

tes *extrà-muros*. Cada una de estas comunas tenia una constitucion especial... pero la comuna rural no gozaba de tales ventajas y conservaba en su administracion las huellas del régimen feudal... La ley de 1850 borró esta distincion y solo la hace segun que tiene mas ò menos de mil quinientos habitantes, porque el sistema de administracion varía segun la poblacion.

“La ley de Austria de 17 de Marzo de 1819, es uniformemente aplicable á todas las municipalidades, con la excepcion de que las cabeceras de las provincias y las ciudades de importancia pueden obtener de la ley una constitucion particular.....

“Si hay en el mundo algo santo y digno de respeto es sin duda la individualidad municipal. En ella está el recuerdo del nacimiento, la religion de los sepulcros; en ella está toda la vida social y de interes de los ciudadanos.

“La municipalidad es la familia; debilitarla, desmenbrarla es atentar á los sentimientos mas íntimos, mas arraigados de la nacion.

“La municipalidad, fundada en virtud del derecho natural de asociacion y bajo el imperio de la ley superior de la necesidad, no puede ser destruida, ni dislocada, ni reunida á otra municipalidad al solo capricho del poder.

“No se halla entre las facultades de un gobierno la de violar un derecho natural, de destroz ar la existencia inmemorial de una municipalidad, de trasportar fuera de su seno, con riesgo de graves daños, la eleccion de mandatarios, la administracion de sus intereses; ni tiene ningun gobierno el poder de crear entre municipalidades unidas por la fuerza, lazos de amistad en vez de elementos de guerra civil....

“Los demagogos son unos centralizadores furibundos. En odio de la comuna se dirijen rápidamente al comunismo; pero

de seguro que jamas llegarán á realizar completamente sus planes. Por mas que hagan no podra jamás el Estado absorber á la familia, á la municipalidad, á la industria, á la propiedad y á la conciencia. De los excesos del individualismo no se pasará nunca á los del socialismo, y la libertad humana saldrá siempre victoriosa de los ataques que le dirige la exageracion del unitarismo; pero los verdaderos principios relativos á la diferencia entre el Estado y la municipalidad corren riesgo de ser alterados en un sentido antiliberal. Lo que hoy peligra no es la unidad sino la libertad. Respetémosla en su base fundamental, en la existencia de la municipalidad tal como la han establecido las tradiciones seculares.”

“Las leyes municipales que rijen hoy en la mayor parte de las naciones de Europa, dice M. Bergson, ofrecen á la vista del observador una grande analogia entre ellas. Casi en todas partes se encuentran instituciones que se asemejan, un derecho de vecindad municipal (*bourgeoisie*) fundado en condiciones de domicilio y otras; la administracion de los intereses comunes ejercida por un cuerpo electivo á cuyo frente está el *maire*, un consejo elejido por los vecinos que decreta los impuestos y los gastos y los reglamentos municipales. El *maire* con el cuerpo municipal representa á la comuna en lo exterior y ante las autoridades superiores del Estado, vijila las diversas administraciones y establecimientos de la municipalidad y nombra á los funcionarios de ella.

En un órden superior se encuentran los consejos provinciales que representan á la provincia y defienden los intereses de esta ante el Estado; votan sus gastos y sus impuestos; se reunen cada año en una ó dos sesiones: una diputacion permanente vijila los negocios de la provincia y prepara los trabajos, mientras el consejo vuelve á celebrar sus sesiones. Es gefe de la administracion provincial el gobernador, presi-

dente superior ó prefecto, quien tiene voz en el consejo. Entre la provincia y la municipalidad hay la division intermedia del Distrito, algunas veces el canton, dotados ambos de instituciones análogas.

“Sobre todo en el norte de Europa es en donde se ha conservado esta poderosa organizacion que ha dado á esas naciones un punto invencible de resistencia contra todos los sacudimientos interiores. Ella se ha sobrepuesto al huracan de la revolucion, y en medio de la anarquía feudal, las municipalidades eran el asilo para guarecerse de todas las tiranías, así como la cuna de las franquicias y de las libertades políticas. La agitacion de las olas populares como á veces las invasiones del poder central se han estrellado contra esa maciza roca del edificio social.....

“En los Países Bajos, el lejislador se ha propuesto desarrollar el régimen provincial; pero al despojar á las provincias, soberanas en otro tiempo, del derecho de eleccion en los Estados-Generales, que la constitucion de 1815 les habia conservado, las invistió de la direccion y de la iniciativa de los asuntos locales.....

“En Alemania es en donde la legislacion municipal y provincial se ha desarrollado mas en estos últimos años. Se pueden dividir las leyes municipales alemanas en dos categorías: las que rigen exclusivamenre á las ciudades y las que contienen disposiciones generales para las municipalidades urbanas y para las rurales.”

De la práctica de todas las naciones tanto antiguas como actuales, que hasta aquí se ha referido, se deduce con toda certeza que la municipalidad es una sociedad especial que vive dentro de la sociedad general: que por tal causa debe tener una administracion tambien especial: que siendo diversa de la administracion general del Estado, la municipal debe

ser completa en sí misma, es decir en todo lo que afecte á la municipalidad; que los pueblos, los miembros todos de la municipalidad deben tener parte en la administracion y que en consecuencia á ellos toca votar los gastos y los impuestos con que han de cubrirse.

No es posible que en un país libre la municipalidad esté regida por corporaciones ó por funcionarios que armados del poder de la autoridad, excluyan á los miembros de aquella de la debida ingerencia en los negocios municipales y de toda intervencion en la administracion de ellos. Es de notarse que aun en las naciones en que el Gobierno es absolutamente central, la municipalidad tiene cierta independecia de accion, por mas que esté subordinada á la autoridad del Gobierno supremo.

Se puede establecer como una conclusion que resulta en último análisis de la observacion del sistema municipal en todas las naciones y de la naturaleza de los intereses municipales que para el desarrollo intelectual, moral y material de los pueblos y para el establecimiento y para el aseguramiento de la libertad en ellos es esencialmente necesaria y en realidad absolutamente indispensable la mas completa libertad municipal fundada en el participio directo y eficaz del pueblo en la administracion municipal, en el libre ejercicio de su derecho de elegir á las funciones públicas y en la determinacion clara, expresa y definida de las funciones municipales y atribuciones de las autoridades respectivas.

Anteriormente se ha expresado y quizá es conveniente repetir que las instituciones municipales mexicanas no tienen analogia ninguna con las políticas y que falta entre las unas y

las otras la armonia que debe considerarse como una condicion necesaria para el desarrollo y para el progreso de los Estados mexicanos y del actual Distrito federal.

Derogadas las leyes dictadas desde el año de 1853, hasta el triunfo de la Revolucion de Ayutla, que restableció el sistema federal en la República, los ayuntamientos en el Distrito quedaron regidos por las antiguas ordenanzas, como y antes se ha explicado, manifestando tambien cuales son los asuntos que forman la materia de la administracion municipal, la organizacion de los ayuntamientos y la manera de verificar sus sesiones.

La nulidad de los acuerdos y disposiciones municipales puede resultar de su incompetencia cuando los ayuntamientos dictan algunas disposiciones en cuestiones que no les incumbe resolver ó cuando las dictan sin que haya para dictarlas el número lejítimo de miembros de dichos ayuntamientos. En el primer caso la justicia federal amparando á quien se quejase del actodel ayuntamiento, haria nulo dicho acto. En el segundo además del recurso de amparo que con frecuencia seria procedente, habría el recurso que establece la suprema órden de 20 de Julio de 1850 elevada á la categoría de ley por la de 1º de Abril de 1862. La suprema órden referida dice: "Habiendo llegado á noticia del supremo gobierno que no se cumpló exactamente con lo dispuesto en el artículo 18 del decreto de 23 de junio de 1813 y demás disposiciones conducentes que distinguen las atribuciones judiciales y gubernativas, y que con varios pretextos se ocurre á otras autoridades que las designadas en el mencionado artículo y leyes, cuando se trata de providencias económicas ó gubernativas dadas por los ayuntamientos ú otras autoridades políticas, sobre los objetos que sujeta á su conocimiento el decreto referido, que habla con generalidad, sin hacer distincion entre diversas cla-

ses de recursos, ha tomado en consideracion este asunto; y atendiendo á que del abuso indicado pueden resultar contien- das desagradables entre las autoridades judiciales y políticas, ha tenido á bien decretar, en uso de la facultad que le concede la Constitucion federal en la parte segunda del artículo 110, lo siguiente:

Art. 1. Cualquiera reclamacion de cualquiera clase que sea, que se haga por alguna persona ó corporacion contra las providencias tomadas por los ayuntamientos ó autoridades políticas, acerca de los objetos que les ha encomendado el decreto de 23 de junio de 1813 ó leyes de su institucion, se hará precisamente ante el gobernador del Distrito federal ó el inmediato superior respectivo.

Art. 2. En los casos en que los funcionarios del ramo gubernativo hayan obrado sin ejercer autoridad sobre los ciudadanos, sino como personas particulares, celebrando contratos ó practicando actos sin aquella calidad, que sea sobre objetos públicos, las cuestiones que sobre ellas se ofrezcan, además de poder ser resueltas por los superiores gubernativos, podrán serlo por el poder judicial, á menos que tácita ó expresamente hayan estipulado otra cosa.

Art. 3. Siempre que en asuntos puramente oficiales se pronuncie sentencia por el poder judicial (que se limitará á los del artículo anterior) contra alguna autoridad política, se remitirá dicha sentencia al superior de esta, en el órden gubernativo, para que la haga ejecutar.»

Aunque con toda claridad se expone en la suprema órden inserta, que sus disposiciones se refieren á providencias económicas ó gubernativas, tal vez no será inoportuno advertir que dichas disposiciones no impiden el ejercicio de los recursos judiciales cuando se trate de derechos adquiridos por tercera

persona y que los ayuntamientos desconozcan por medio de sus acuerdos ó providencias.

Es una verdad universalmente reconocida en la práctica de las naciones que si la municipalidad debe tener amplia libertad en su administracion particular, los ayuntamientos ó corporaciones municipales, no deben tener carácter ninguno político. La historia de la municipalidad en México, comprueba además esta verdad, porque es un hecho que se han desnaturalizado, por decirlo así, los ayuntamientos en el momento mismo en que han tomado parte en la política; pero no significa esto que no hayan de tomar parte en ella los habitantes de la municipalidad. La inconveniencia de conferir á las corporaciones municipales atribuciones de esta naturaleza y la incompatibilidad entre estas dos clases de funciones se refiere solamente á los ayuntamientos.

Tal vez á su ingerencia mas ó menos determinada en las cuestiones políticas se han debido en su mayor parte los casos en que la autoridad política ha dictado la suspension de algunos ayuntamientos. En dos casos recientes y que por sus particulares circunstancias excluyen la idea de que pudiese haber dominado algun espíritu de partido, la facultad de decretar la suspension de los ayuntamientos se fundó en las consideraciones siguientes:

La ley de 15 de Octubre de 1855 que derogó la legislacion relativa á ayuntamientos desde Abril de 1853, puso en vigor la legislacion relativa anterior á 1850 y quedaron vigentes por esta causa, la ley de 20 de Marzo de 1837, así como las Ordenanzas de 1840, que en su artículo 13, capítulo XVI, refiriéndose á la citada ley de 1837, dan á los gobernadores la facultad de suspender á los capitulares. Si estas leyes y la 23 de Junio de 1813 son emanadas del régimen colonial y del central, no puede ponerse en duda que son las vigen-

tes, porque así lo han declarado la de 18 de Noviembre de 1824 y la de 15 de Octubre de 1855; ambas expedidas durante el sistema federal.

La suspension de los ayuntamientos no ha tenido siempre como consecuencia forzosa la consignacion de los individuos que los han formado, á la disposicion de algun juez, ni han ocurrido á el los concejales suspensos. En uno de los casos recientes, á los cuales antes se ha aludido, se verificó esta consignacion sin resultado ninguno, y la justicia federal negando el amparo solicitado por el ayuntamiento suspenso, confirmó por decirlo así, la facultad que tiene el gobierno para decretar esa suspension; pero no cabe duda de que los miembros de un ayuntamiento suspenso deben tener el derecho de ocurrir al juez competente para que se depure su conducta y pueda juzgarse de la verdad y de la importancia de las causas que motivan la suspension, por que en un pueblo libre y que se rige por leyes justas, nunca debe admitirse que autoridad alguna, sea cual fuere su categoría, ejerza las atribuciones y facultades que le están encomendadas, arbitrariamente y sin la mas plena justificacion.

En los casos en que un ayuntamiento es suspenso se llama al que anteriormente ejercia sus funciones, para que reemplace al suspenso. Cuando un miembro del ayuntamiento se separa por renuncia que haga de su encargo ó por alguna otra causa definitiva, se llama al individuo que haya tenido mas votos en la eleccion compitiendo con el regidor que se separa.

“Solo en el poder legislativo hay autoridad bastante para dar ó quitar la existencia á un ayuntamiento; lo primero, porque siendo estas corporaciones personas morales, tienen una capacidad civil que nadie sino la ley puede conceder ó retirar y lo segundo, porque crear ó suprimir un Ayuntamiento equi-

vale á establecer ó abolir tantos derechos ú obligaciones cuantos nacen de la comunidad de intereses vecinales, y es sabido que solo una ley puede introducir los unos é imponer las otras.

“La reunion de dos ó mas Ayuntamientos y la segregacion de pueblos de un Ayuntamiento para reunirlos á otro, deben ser, segun los mismos principios, objeto de una ley.

“Todas las cuestiones de propiedad ó de posesion que se suscitaren con motivo de estas agregaciones ó segregaciones de pueblos ó territorios, son cuestiones de derecho comun, y por tanto de la exclusiva competencia de los tribunales ordinarios.

“Conviene no confundir las agregaciones y segregaciones con el deslinde ó apeo de los territorios municipales que son simples operaciones administrativas, porque respetan la existencia de los ayuntamientos creados y no alteran en nada los derechos de propiedad, ni los aprovechamientos comunes.”

Como antes se ha dicho, los ayuntamientos se renuevan en su totalidad cada año y esta frecuencia de renovacion produce un grave mal para la administracion municipal, porque ni los concejales tienen el tiempo suficiente para conocer los ramos de que están encargados, ni puede establecerse y conservarse un método conveniente en ella. Tratándose de este asunto se dice en la única memoria del Gobernador del Distrito que hasta hoy se haya publicado, lo siguiente:

“Y uno de los inconvenientes mayores que yo encuentro en la organizacion del ayuntamiento, es el breve tiempo en que funciona el personal de cada uno de sus miembros: cuando un regidor comienza á conocer los ramos que se le han confiado, termina su período, y de aquí resulta que las comisiones están siempre en un perpétuo aprendizaje, ó no pueden llevar sus proyectos hasta su completa realizacion.

Ademas, casi siempre los ayuntamientos entrantes tienden á destruir lo que dejaron los salientes, ó al ménos lo reforman, convirtiendo en una administracion fluctuante lo que debia ser un gobierno sólido y estable que pudiera consumir todas sus mejoras, aprovechar la experiencia de sus anteriores programas, no perder la tradicion de los negocios, poder exigir las responsabilidades pasadas é inspirar con su permanencia respeto en sus empleados y confianza en sus abastecedores.”

Por la ley de 30 de Agosto de 1862 el ayuntamiento de México está encargado de los establecimientos de beneficencia pública y de lo que queda de los fondos con que eran sostenidos y que estuvieron á cargo de una direccion especial. Desde ántes que se expidiese la ley referida el ayuntamiento administraba algunos establecimientos de beneficencia, y estos y aquellos son: los hospitales de S. Andrés y S. Juan de Dios que fueron ántes del clero católico, de S. Hipólito y del Divino Salvador para dementes de ambos sexos, el de maternidad é infancia de reciente creacion y el antiguo de S. Pablo, hoy Juárez, que tuvo siempre el carácter de municipal, para la asistencia de heridos y enfermos presos, el Hospicio de pobres que es un asilo para niños huérfanos y el colegio y casa correccional del Teepam de Santiago para jóvenes desvalidos.

Los fondos con que la antigua direccion de beneficencia sostenia los establecimientos que estuvieron á su cargo sufrieron una disminucion tan grave á causa de la guerra que á la República trajo la Francia que fué imposible que subsistiera la referida direccion, y por este motivo, como se ha dicho, los establecimientos y los fondos que aun subsistian se pasaron á la administracion municipal; pero parece fuera de duda que con los unos y con los otros pasaron tambien al Ayuntamiento los deberes de la Direccion extinguida, los cuales constan en el reglamento de 5 de Mayo de 1861 y son:

Dar instrucciones al abogado defensor para el arreglo de todos los negocios y autorizar las transacciones que se califiquen útiles, y que se someterán á la aprobacion del Supremo Gobierno, si el interes pasare de 300 pesos.

Visitar los establecimientos de beneficencia de fundacion particular; examinar su estado económico, la regularidad de su administracion, y cuidar el cumplimiento de sus estatutos, promoviendo ante el supremo gobierno cuanto sea necesario en este sentido; dirigirse á las autoridades políticas para que le presten su auxilio y eficaz cooperacion en el desempeño de sus atribuciones, y especialmente en el fomento de todo género de servicios domiciliarios; cuidar de la vacunacion de los niños pobres, de recoger los expósitos y desamparados, de conducir á los establecimientos de beneficencia á los que no puedan ser socorridos en sus propios domicilios, de recoger los mendigos, de proporcionarles trabajo y mejorar su condicion.

Como ántes tambien se ha dicho, la administracion municipal está enteramente subordinada á la autoridad política. No solamente le está prohibido á los Ayuntamientos en el Distrito, hacer todo gasto extraordinario que pase de cincuenta pesos sin la aprobacion del Gobernador del Distrito ó del Prefecto respectivo; no solo necesita de esa aprobacion aun para los gastos comunes y ordinarios de conservacion de los ramos municipales, que forman el presupuesto mensual, sino que todo acto de gestion ó de administracion que importe un gasto ó una transacion debe ser aprobado para su validez por el Gobernador ó Prefecto. Esta dependencia del Ayuntamiento respecto de la autoridad política por lo que toca á los intereses municipales y la exclusion del pueblo, es decir, de los miembros de la municipalidad, son absolutamente contrarios á los principios democráticos y á la libertad.

Si á este modo de ser se agrega la frecuente renovacion

de los ayuntamientos ha de resultar lo que de hecho ha resultado y es una administracion sumamente difícil, por no decir que es impracticable, y el mas completo abandono de todos los intereses municipales, sacrificados al deseo individual de brillar por un momento, en la opinion pública.

La renovacion de los ayuntamientos se hace con arreglo á la ley de 13 de Diciembre de 1862. Y conforme al reglamento espedido en 18 del mismo de mes, las elecciones no pueden ser nulas mas que por las causas siguientes:

Por falta de algun requisito legal en el electo, ó porque esté comprendido en alguna restriccion de las que expresa esta ley; porque en el nombramiento haya intervenido violencia de la fuerza armada; por haber mediado cohecho ó soborno en la eleccion; por error sustancial de la persona nombrada; por falta de la mayoría absoluta de los votos presentes en las juntas electorales que no sean primarias; por error ó fraude en la computacion de los votos.

Todo ciudadano mejicano tiene derecho de reclamar la nulidad de las elecciones, y de pedir la declaracion correspondiente á la junta á quien toque fallar, mas la instancia se presentará por escrito antes del dia en que se debe resolver acerca de los expedientes y credenciales respectivas, y el denunciante se contraerá á determinar y probar la infraccion expresa de la ley. Despues de dicho dia no se admitirá ningun recurso, y se tendrá por legitimado definitivamente todo lo hecho.

De tal nulidad debiera conocer el Gobernador del Distrito, aunque por recientes sucesos pudiera creerse que incumbe al Congreso de la Union decidir respecto de la validez ó nulidad de las elecciones municipales. No obstante, en contra de lo indicado por el término de esos sucesos, hay ejemplos de que haya juzgado de dicha validez ó nulidad la autoridad po-

lítica y de esta manera no fuè siempre el Supremo poder legislativo federal quien resolvió en los casos referidos.

En algunos de los Estados de la federacion hay diferencias respecto del Distrito de México, dignas de ser notadas.

En los de Coahuila de Zaragoza y Nuevo Leon los ayuntamientos están directamente subordinados á los gobernadores de dichos Estados, y las corporaciones municipales, son unicamente deliberantes, siendo los presidentes de ellas los encargados de la administracion.

El Estado de Aguascalientes, se divide en partidos y municipalidades. Los primeros estan regidos por los ayuntamientos elegidos popularmente, y las segundas por las juntas municipales, nombradas de la misma manera.

En el Estado de Chiapas, los ayuntamientos se renuevan por mitad anualmente y ademas de las atribuciones que determina el art. 63 de la constitucion y que antes, tratandose de la gerarquía administrativa se han referido, tienen, conforme al art. 61 de la misma constitucion, la facultad de nombrar al gefe político de su respectivo Departamento. Esta facultad es ejercida por los ayuntamientos de la manera que determinan los artículos siguientes que reglamentan la referida constitucion.

“Art. 76. Los ayuntamientos del Estado se reunirán en el lugar de sus sesiones el último Domingo del mes de Setiembre de cada bienio, comenzando en el año en que concluya el período de los Gefes Políticos que por esta vez nombre el Gobierno, con el exclusivo objeto de proceder al nombramiento de un elector de los individuos de su seno, el cual concurrirá á la cabecera de su respectivo Departamento el

dia designado en esta ley para proceder á la eleccion de Gefe Político.

“Art. 81. El Congreso en vista de las actas y en cumplimiento de lo prevenido en la primera parte del art. 54 de esta ley, procederá á hacer el escrutinio de los votos emitidos, y declarará electos á los que hubieren obtenido mayoría absoluta.»

En el Estado de Coahuila los ayuntamientos son unicamente deliberantes y la administracion está á cargo de sus respectivos presidentes. Las atribuciones de los ayuntamientos están determinadas en el art. 83 de la constitucion del Estado que queda inserto anteriormente al tratarse de la gerarquía administrativa.

La Constitucion del Estado de Colima en su seccion VI establece los ayuntamientos de la manera siguiente:

En los pueblos que por sí ó con su comarca consten lo menos de cuatro mil almas.

Los que no llegaren á este número, se unirán entre sí hasta completarlo para formar ayuntamiento.

El que se forme por la reunion de que habla el artículo anterior, se establecerá en el lugar que se califique conveniente, á juicio dei prefecto.

Los pueblos que no tengan el número señalado, ni puedan por su mucha distancia reunirse á otro, para completarlo, se agregarán al ayuntamiento mas inmediato del partido.

En los pueblos que no hubiere ayuntamientos, se nombrara por el gobierno un teniente propietario y un suplente que cuide de la policia y órden interior, y que al mismo tiempo será encargado de ejecutar las órdenes del prefecto, sub-prefecto y presidente del ayuntamiento.

No podrán ser miembros del ayuntamiento los que estuvieren á sueldo ó jornal de alguna persona, ni los eclesiásticos, ni