

CAPITULO VIII.

DE LOS AYUNTAMIENTOS.

El hombre está formado para la sociedad: tiene en sí mismo los elementos necesarios para su progreso; pero encuentra en la sociedad las condiciones convenientes para el desarrollo de esos elementos y por esta causa la existencia de la sociedad, es forzosa é inevitable.

“El pueblo es la unidad administrativa por excelencia, la forma mas sencilla, la primitiva de la asociacion. Antes de fundar el estado fué preciso que hubiese pueblos, porque para constituir un todo, la preexistencia de sus partes es de rigor. Es el pueblo el nudo que liga á la nacion con las familias, y él mismo compone una grande familia. Si no hay lazos de sangre entre los vecinos, existen vínculos muy estrechos de afecto y de interés que nacen de un origen y se fortifican con la perseverancia en una vida comun.

Los pueblos tienen, pues, una existencia propia y anterior á la institucion de todo gobierno central: son agregaciones espontáneas, no unidades artificiales: son efecto de la naturaleza, no producto de la ley.

Considerados como un todo, sienten necesidades y experimentan deseos privativos de su pequeña sociedad á cuya satisfaccion ocurren por sí mismos; y considerados como miembros del estado poseen intereses colectivos, gozan derechos uniformes, soportan cargas iguales.

De aquí procede la diferencia de la administracion general y municipal: de aquí dimana la necesidad de ejercer esta doble accion en los pueblos.

Al Gobierno corresponde todo lo relativo al interés nacional, todo cuanto abraza la esfera del derecho comun: á los

Ayuntamientos pertenece la gestion de los intereses vecinales, el régimen puramente municipal.

Hoy no está la política afianzada en las instituciones municipales, sino en las leyes fundamentales del estado, ni es la conquista alcanzada por tal ó cual pueblo y obtenida por la vía del privilegio, sino el régimen comun. Los poderes públicos están exclusivamente encargados de mantener el orden constitucional, y los Ayuntamientos de velar por los intereses comunales. La política es lo general, y lo general pertenece al Gobierno supremo de la nacion.

El carácter pues de los Ayuntamientos en nuestros dias, es esencialmente administrativo: sus facultades políticas espiraron desde que cesaron de combatir con la turbulenta nobleza ó el despotismo real, y desde que las garantías positivas de la libertad se colocaron en mas alto y distinguido asiento.

Empeñarse en defender la necesidad ó la conveniencia de resucitar el antiguo régimen municipal sería un delirio tan grande, como sostener que entre las instituciones políticas y las administrativas no debe haber consonancia, ó negar que el tiempo ha corrido, y que la sociedad ha cambiado. Ni tampoco sería digno de alabanza el pensamiento de resucitar una institucion de la edad media dejando á las demás olvidadas en su sepulcro, ni las leyes y costumbres muertas en la memoria de los hombres pueden volver á la vida sin evocar las generaciones que el tiempo barrió de la haz de la tierra.

Nuestro régimen municipal debe ser nuevo, porque son nuevas las instituciones políticas, otra la legislacion, distintas las costumbres. Lo único que razonablemente puede rogar-se al legislador, es que deje á la administracion de los pueblos toda la libertad compatible con el principio de la unidad y de la forma nacional, y á las autoridades municipales todo el poder conciliable con la independencia y la responsabilidad

del Gobierno; en suma, que no sacrifique la existencia administrativa de los Ayuntamientos al ídolo de la centralización.

Dos son los principales fundamentos, los elementos sociales del derecho municipal; la facultad de elegir mandatarios, y el ejercicio de la autoridad que el mandato confiere á los elegidos. La ley positiva ordena, regula el ejercicio de ambos derechos, pero no los confiere; y en este sentido puede aplicársele el *jus ante omnia natum*. Municipio (*municeps, muneris particeps*) significa lazo de vecindad y participación en los derechos y cargos comunes: de aquí la libre elección de los magistrados y la administración también libre, de los intereses municipales. El derecho municipal está ligado con todas las instituciones políticas y descansa en la triple base de todas las sociedades, la religión, la familia y la propiedad.

Si al poner la mano en las instituciones municipales de cualquiera nación conviene meditar antes muy despacio sobre su historia, también importa en extremo no equivocarse las fechas. Apegarse con exceso á los antiguos usos, invocar el ejemplo de nuestros mayores y condenar en nombre de lo pasado toda forma presente, equivaldría á combatir todo progreso, oponiendo el hecho al derecho y á la razón las tradiciones." (Colmeiro.)

Puede asegurarse que la administración pública comienza en la municipalidad porque antes que cualquiera otra cosa se desea y se busca la reunión de las condiciones necesarias para la seguridad y la comodidad de la vida, el bienestar moral y material del individuo y de esas condiciones se encarga la administración municipal en cada uno de los lugares que abraza dicha administración.

"Las instituciones concejiles son, respecto de la libertad, lo que las escuelas de primeras letras respecto de la ciencia, la ponen ellas al alcance del pueblo, le dan á probar su uso apa-

cible y le habitúan á servirse de ella. Sin instituciones concejiles puede apropiarse una nación un gobierno libre, pero no el espíritu de libertad. Pasiones pasajeras, intereses momentáneos, circunstancias casuales pueden darle las formas exteriores de independencia, mas el despotismo sumergido en lo interior del cuerpo social vuelve á aparecer tarde ó temprano en la superficie." (Tocqueville.)

Toda forma de Gobierno puede concebirse y será mas ó menos conveniente para el desarrollo y el progreso de la sociedad; pero no podría esta subsistir sin la administración municipal sea cual fuere la organización que haya de darsele, con tal de que tenga su origen en el derecho de los habitantes y vecinos para elegir á los encargados de dicha administración y con tal de que esta tenga la libertad de acción necesaria para proveer á la satisfacción de las necesidades de la municipalidad.

Antes se ha dicho y es conveniente repetir que cada localidad, cada grupo por decirlo así de habitantes del territorio tienen intereses y necesidades, que les son absolutamente peculiares, así como tienen intereses y necesidades que son comunes á todas las localidades y á todos los habitantes. Los primeros componen el objeto de la acción municipal, y determinan las atribuciones de los ayuntamientos, encargados del ejercicio de esa acción. Y por ser esos intereses y necesidades exclusivas de cada localidad, constituyen la materia de una administración especial que no tiene nada de común con la administración general del Distrito y del Estado sino es en ciertos preceptos para el acierto en la administración, que se ha creído conveniente imponer como reglas generales que garanticen el acertado uso del poder público.

“Al señalar la ley, dice el Sr. Colmeiro, las facultades de los Ayuntamientos debe proponerse resolver este árduo problema: otorgar á la administracion municipal la mayor latitud posible, sin debilitar la accion del poder central. Todos convendrán en reservar al Gobierno ciertas atribuciones de órden público: todos convendrán en ceder á los Ayuntamientos otras de interés local; pero entre estos bien señalados confines queda todavia un campo central, un terreno de dudosa pertenencia que puede repartirse entre la administracion Superior y la de los pueblos, con mas ó menos discrecion ó fortuna.

La historia ha resuelto el problema de muy distintas maneras y con éxito vário; mas su autoridad es recusable, porque no ofrece una solucion permanente. La ciencia no podrá jactarse de haber vencido la dificultad mientras existan diferencias tan profundas como las que hoy separan á los partidarios de la centralizacion, de los defensores de las libertades municipales, y la legislacion puede en verdad arrojarse en medio de los combatientes; pero si basta la voluntad de la ley para resolver la cuestion de hecho, no satisface á la cuestion mas alta de derecho, á las exigencias rigurosas de la teoría.

Dos principios, sin embargo, pueden servirnos de guía en este confuso laberinto, principios derivados del carácter actual de las corporaciones municipales, á saber: primero, que siendo los pueblos una sociedad por si sola, una agregacion natural de personas ó una grande familia con derechos é intereses aparte, deben tener una vida propia y separada, una existencia, dentro de ciertos limites, independiente; y segundo, que colocadas en el régimen constitucional las garantías positivas de la libertad en la limitacion recíproca y en la mútua concordia de los altos poderes del estado, ninguna prerrogativa política debe concederse ni permitirse á los Ayuntamientos.

Mas en el derecho de administrarse los pueblos á sí mismos por medio de sus mandatarios libremente elegidos, caben distintos grados de libertad é independencia. Si hay asuntos que interesan exclusivamente á los pueblos, otros hay cuya esfera se dilata hasta acercarse mas ó menos á la importancia de los negocios de utilidad general. De aquí nace que la administracion superior abandone los unos sin reserva á los Ayuntamientos: que otros se los encomiende para que los arreglen bajo la autoridad del Gobierno: otros bajo su mera vigilancia ó inspeccion, y otros, en fin, los retenga para sí y los resuelva sin mas intervencion de los cuerpos municipales que la de expresar su dictámen, cuando fueren requeridos, ó emitir su informe ó dar su consejo.

Antes de exponer las atribuciones de los Ayuntamientos, conviene advertir primeramente que todas son relativas á dos objetos, esto es, á la gestion económica de la fortuna de la municipalidad, considerando al Ayuntamiento como una persona moral capaz de adquirir, poseer, enajenar, y en fin, de celebrar actos civiles; ó al gobierno del pueblo, considerándole como una pequeña sociedad dotada de una administracion propia en cuanto á sus intereses comunes.

La razon indica que los Ayuntamientos deben gozar de una mayor libertad en punto á sus actos de gestion, que con respecto á sus disposiciones administrativas. Cuando proceden como personas morales, pueden sus desaciertos comprometer el patrimonio ó la fortuna municipal, pero pocas veces causan perjuicios irreparables. Mientras este recelo no exista, la accion de los Ayuntamientos deberá ser libre, salvo el derecho de vigilar, corregir, ó anular sus actos reservado á la administracion superior. Cuando gobiernan, deben deliberar con plena libertad acerca de cuanto interesa al bien comun, pero con sujecion á las leyes y reglamentos. Tengan

enhorabuena los gobernadores facultad para suspender sus acuerdos, y aun en casos raros, rarísimos si alguno, la autorización previa del Gobierno.

En segundo lugar debe tenerse muy presente que la administración municipal se divide, á semejanza de la del estado, en deliberación y acción.

Los Ayuntamientos *ordenan, reglamentan, deliberan, informan ó aconsejan y representan*.

Ordenan, cuando adoptan ciertas disposiciones privativas de su autoridad, de aquel poder que emana de la índole misma de las sociedades municipales y la ley respeta y sanciona. Es el *summum jus* de la administración municipal: son resoluciones absolutas.—Los Ayuntamientos mandan en virtud de derecho propio.

Reglamentan, es decir, *arreglan por medio de acuerdos* en virtud de la potestad reglamentaria que ejercen en los negocios relativos á la cuestión económica del patrimonio comunal ú otros concernientes al bienestar de los vecinos. En este caso deben los Ayuntamientos conformarse á las leyes y reglamentos establecidos sin cuya condición no serán ejecutorias.—Los Ayuntamientos administran bajo la vigilancia del Gobierno.

Deliberan acerca de negocios mas graves, ó sobre asuntos de interés permanente, ó con respecto á ciertas providencias administrativas cuya ejecución pudiera causar irreparables perjuicios, ó redundar en daño de generaciones futuras, ó ser nocivas al bien del estado. Entonces la ley les atribuye la iniciativa en estos actos de administración comunal; pero no reviste con fuerza ejecutiva sus acuerdos sin la anterior aprobación del gobernador de la provincia ó del Gobierno.—Los Ayuntamientos administran bajo la autoridad Superior.

La aprobación subsiguiente del gobernador dada á un re-

glamento municipal no cambia la naturaleza de este acto en reglamento de administración provincial; es el ejercicio del derecho de inspección ó vigilancia reservado á la autoridad superior y nada mas.....

Informan ó aconsejan cuando se trata de objetos ó cuestiones que solo indirectamente interesan á la administración comunal, cuya iniciativa pertenece á otros poderes, y cuya decisión excede á la autoridad de los Ayuntamientos. Entonces la administración superior busca tan solo un dictámen que la guie, un parecer que la ilustre.—Los Ayuntamientos proceden como cuerpos consultivos.

Y por último, *representan* ó elevan á la administración las exposiciones y reclamaciones sobre asuntos propios de su competencia. En tal caso proceden como jueces de las necesidades de los pueblos, órganos de su voluntad é intérpretes de sus deseos. Los Ayuntamientos ejercen un simple derecho de petición.”

Como era natural la administración primitiva en el territorio conquistado para el Rey de España en América fué la municipal y el primer ayuntamiento en México fué presidido por el conquistador Hernán Cortés. (1.)

El decreto de 23 de Junio de 1813 determina en los artículos siguientes las atribuciones de los Ayuntamientos y los

(1) La primera acta de cabildo de que hay constancia en los libros municipales de la ciudad de México, es del tenor siguiente: “En la gran Ciudad de Tenixtitlan lunes 8 de Marzo de mill é quinientos y veinte y quatro años estando ayuntados en su Ayuntamiento en las casas del magnífico Señor Hernando Cortés Governador y Capitan gral. de ésta Nueva España do se hace el dicho Ayuntamiento estando pre-

intereses que son materia de la administracion municipal.

1. Estando á cargo de los ayuntamientos de los pueblos la policia de salubridad y comodidad, deberán cuidar de la limpieza de las calles, mercados, plazas públicas, de la de los hospitales, cárceles y casas de caridad ó de beneficencia: velar sobre la calidad de los alimentos de toda clase: cuidar de que en cada pueblo haya cementerio convenientemente situado: cuidar asimismo de la desecacion, ó bien de dar curso á las aguas estancadas ó insalubres; y por último de remover todo lo que en el pueblo ó en su término pueda alterar la salud pública ó la de los ganados.

3. Si se manifestase en el pueblo alguna enfermedad reinante ó epidémica, dará el ayuntamiento inmediatamente cuenta al gefe político, para que se tomen todas las correspondientes medidas, á fin de cortar los progresos del mal, y auxiliar al

sentos los Señores Francisco de las Casas Alcalde mayor é el Bachiller Ortega (1) Alcalde ordinario y Bernaldino de Tapia y Gonzalo de Ocampo y Rodrigo de Paz y Juan de Inojosa y Alonso Xaramillo Regidores de ella viendo é platycando las cosas de Ayuntamiento é complideras al bien público y parecieron las personas de yuso y dieron sus peticiones para pedir solares á los quales respondieron lo siguiente ante mí Francisco de Orduño....."

"Cristobal Fernandez dió una peticion en que dixo que le avian dado un solar en esta Cibdad y pareció ser dado é pidió que le diesen un solar que está por dar que es la calle de la "Guardia" que alinda de la una parte solar de Casanueva y sus mercedes le respondieron que le mandavan dar el dicho solar siendo sin perjuicio.

Anton de Arriaga dixo por otra peticion que en la traza le fué dado solar segun que en ello esta asentado que es la calle de la "Guardia" linderos de la una parte solar de Francisco Grijalva y de la otra parte solar de Pedro Gallego suplicó que se le diese pues ha estado en servicio de su magestad ó sus mercedes se lo mandaron dar si era ansy.

Antonio Marmolejo dió otra peticion en que dixo que le fué mandado dar un solar en la calle de los "Donceles" á espaldas de la casa de Gregorio de Avila é el Escribano no lo asentó suplica se lo mandasen

pueblo con los medicamentos y demas socorros que pueda necesitar; avisándole en el último caso semanalmente ó aun con mayor frecuencia, si el gefe político lo requiriese, del estado de la salud pública y de la mortandad que se note.

4. Para cuidar en cada pueblo de la salud pública en los casos de que habla el artículo precedente, se formará cada año por el ayuntamiento, donde el vecindario lo permita una junta de sanidad, compuesta del alcalde primero ó quien sus veces haga, del cura párroco mas antiguo, donde hubiese mas de uno, de uno ó mas facultativos, de uno ó mas regidores, y de uno ó mas vecinos, segun la extension de la poblacion y ocupaciones que ocurran; pudiendo el ayuntamiento volver á nombrar los mismos regidores y vecinos, y aumentar el número en la junta cuando el caso lo requiera. Esta junta de sanidad se gobernará por los reglamentos existentes ó que en

dar é asentar, sus mercedes se lo mandaron dar siendo el dicho solar sin perjuicio de tercero é mandaron que el medidor de los dichos se los diese y midiese.

Isidro Moreno dixo que le fué dado un solar el qual se lo tomó para los solares del Señor Governador, y por eso le dieron otro el qual está en parte que hay mucha agua y no lo puede hacer; suplica le den otro que está junto al dicho solar que no está dado á ninguno que á por linderos de la una parte Milchior de San Miguel. Sus mercedes selo mandaron dar syendo sin perjuicio y dexando el otro solar que dize e estaba dado.

Alonso Ximenez de Herrera pidió le diesen un solar que está en la calle de "Iztapalapa" linderos Hernando Ximenes y de la otra Azuar (dejó en blanco el nombre) sus mercedes se lo mandaron dar siendo syn perjuicio.

Este dicho dia recibieron por Regidor á Rodrigo de Paz por virtud de su provision, é recibieron de él juramento que al caso se acostumbra hacer.

Diego de Coria dió otra peticion en que pidió ser vecino é un solar que es la calle que se are.....(Lo dejó en blanco el Escribano) que ha por linderos, casas de Miguel de Sto. Domingo é de la otra Francisco

adelante existieren; y en las providencias de mayor consideracion, procederá con acuerdo del ayuntamiento.

5. Para procurar la comodidad del pueblo cuidará el ayuntamiento, por medio de providencias económicas, conformes á las leyes de franquicia y libertad, de que esté surtido abundantemente de comestibles de buena calidad; cuidará asimismo de que estén bien conservadas las fuentes públicas y haya la conveniente abundancia de buenas aguas, tanto para los hombres como para los animales; tambien extenderá su cuidado á que estén empedradas y alumbradas las calles en los pueblos en que pudiere ser; y en fin, de que estén hermoseados los parages públicos en cuanto lo permitan las circunstancias de cada pueblo.

6. Cuidará cada ayuntamiento de los caminos rurales y de travesía de su territorio, y de todas aquellas obras públicas de utilidad, beneficencia ú ornato que pertenezcan precisa-

de Aguilar. Recibiose por vecino y dióse el dicho solar sin perjuicio, pues ha sydo conquistador de los primeros é mandaron que el medidor de esta Cibdad se le midiese é señalase.

Hernad Martin herrero dió por otra peticion que le hiciesen merced de un pedazo de tierra do el oy tiene hedificada una casa é una huerta muchos dias á que es camino de Tacuba yendo de esta cibdad pasada la hermita de Juan Garrido (2) hacia la mano derecha del dicho camino obra de tiro y medio de ballesta, pues que ha servido en estas partes y es vecino de dicha cibdad. Los dichos Señores se la mandaron dár syendo syn perjuicio la dicha tierra y que sea la dicha huerta de la medida que han mandado dár las otras que an dado que son, cuarenta pasos en largo y ciento en ancho é ansy lo mandaron acentar en el libro de Cabildo á mí Francisco de Orduño Eseribano del.

(1) Este Juan de Ortega se portó mal: mira el Cabildo de 22 de Agosto de 1527 donde el Licenciado Aguilar apuntó sus pesimos procederes.

(2) Hermita de Juan Garrido que llamaron tambien de los Mártires y era la de San Hipólito.

mente al término de su jurisdiccion, y que se dirijan á la utilidad ó comodidad de su vecindario en particular, cualquiera que sea la naturaleza de estas obras; arreglándose sin embargo á las leyes militares los ayuntamientos de aquellos pueblos que ó sean plazas de guerra ó en que se hallen castillos ó puestos fortificados. En los caminos, calzadas, acueductos ú otras cualesquiera obras públicas que pertenezcan á la provincia en general, cuidará el ayuntamiento del pueblo por donde pasaren, ó á donde se estendieren estas obras públicas, de dar oportunamente aviso al gefe político de cuanto creyere digno de su atencion para el conveniente remedio, y tendrá además aquella intervencion que le fuere cometida por el gefe político de la provincia; y lo mismo deberá entenderse de las obras públicas nacionales, como carreteras generales y otros establecimientos públicos, que por interesar al reino en general, han de estar al cuidado del gobierno, que encargará á cada provincia ó á cada ayuntamiento lo que en cada caso tenga por conveniente.

8. En los montes y plantios del comun, estará á cargo del ayuntamiento la vigilancia y cuidado que prescribe la constitucion, procurando con todo esmero la conservacion y repoblacion de ellos con la mas exacta observancia de los reglamentos que rigen en la materia en todo aquello que no esté derogado ó modificado por leyes posteriores.

9. Tambien estarán al cuidado de cada ayuntamiento los pósitos, entendiéndose en estos puntos con el gefe político de la provincia, y observando las leyes ó instrucciones que rijan en la materia; y respecto de los pósitos que siendo de fundacion particular están encargados á la direccion de personas ó corporaciones determinadas bajo reglamentos, se entenderá lo mismo que queda prevenido en el art. 7º de este capítulo, para los demas establecimientos de fundacion particular.

10. Las medidas generales de buen gobierno, que deban tomarse para asegurar y proteger las personas y bienes de los habitantes, serán acordadas en el ayuntamiento, y ejecutadas por el alcalde ó alcaldes; pero tanto en estas providencias como en las que los alcaldes están autorizados por las leyes á tomar por sí para conservar el orden y la tranquilidad de los pueblos, serán auxiliados por el ayuntamiento, y por cada uno de sus individuos cuando para ello sean requeridos.

11. Estará á cargo de cada ayuntamiento la administracion é inversion de los caudales de propios y arbitrios, conforme á las leyes y reglamentos existentes, ó que en adelante existieren, nombrando un depositario en la forma que previene la constitucion. Si el ayuntamiento necesitare para gastos públicos, ó de objetos de utilidad comun, de alguna cantidad mas de las que le estuvieren asignadas de estos fondos, acudirá al gefe político, haciéndole presente la utilidad ó necesidad del gasto; todo lo que éste comunicará á la diputacion provincial."

El decreto antes citado, como obligatorio para todo el país en la época en que fué dictado, es sin duda la ley general que subsiste aun y que sirve de regla para los ayuntamientos en los Estados en los cuales su constitucion y leyes particulares no hayan dado otra organizacion y otras atribuciones á las corporaciones municipales.

Se compone la de México de veinte regidores y dos síndicos y distribuye sus labores entre las comisiones que juzga convenientes y por regla general son: aguas, ríos y acequias, alumbrado, cárceles, obras públicas, paseos, pesos y medidas, diversiones públicas, vacuna, hospitales, cementerios, policía y proteccion de artesanos.

Es facultad del ayuntamiento nombrar á todos sus empleados, pero respecto del administrador y contador de las ren-

tas municipales, necesita la aprobacion del Gobernador del Distrito. El nombramiento del Secretario del Ayuntamiento de México se hace por el Gobierno Supremo.

Los ayuntamientos en el Distrito conforme á los artículos 1º y 2º de la ley de 4 de Mayo de 1861, se componen de veinte regidores y dos síndicos procuradores el de la capital, y de siete capitulares y un síndico en las poblaciones cuyo censo pase de cuatro mil habitantes. Los ayuntamientos conforme á las ordenanzas que estan en práctica celebran sus sesiones dos veces á la semana, los mártes y los viérnes en la capital. Celebran tambien sesiones extraordinarias á peticion de alguno ó algunos regidores, ó por disposicion de la autoridad superior con las condiciones que expresa la ordenanza siguiente:

«Núm. 5. Item: se ordena que en los cabildos que se celebren, aunque sea con billete *ante diem*, puede pedir cualquier capitular billete para otro dia en la misma materia para poder traerla vista, y premeditada mejor, con tal de que no se haya principiado á votar el punto que se tratare. Y si el dicho capitular, en el mismo cabildo segundo pedido, pidiere nuevo billete para la misma materia, como no haya deducidose del dicho cabildo cosa nueva, no se debe dar: pero si la hubiere, se le debe conceder: y si en el cabildo del primer billete pidiere algun capitular otro cabildo, y en el que se hiciere otro capitular lo pidiere de nuevo, y en este volviere otro capitular á pedirlo hasta tres, se debe conceder, porque es diferente el sentir de cada uno; y con esta disposicion, en los demas no se debe conceder aunque lo pidan, por excusar parcialidades y malicia de la una ellas. Salvo que el procurador mayor puede repetir y pedirlos en una misma materia, y los que le pareciere pedir se celebren hasta que esté definida y resuelva; porque al procurador mayor le tocan todas las cosas,