

de las colonias, y siempre el pueblo ha dirigido los negocios concejiles; en cuyo supuesto la soberanía del pueblo en el partido no solo es un estado antiguo, sino primitivo.

“El vecino de Nueva Inglaterra toma apego á su partido, porque este es vigoroso é independiente; se interesa por él, porque acude con su parte de asistencia á dirigirle; le ama porque no tiene para que quejarse de su suerte, en él cifra su ambicion y su porvenir, y se mezcla en cada una de las ocurrencias de la vida concejil; en esta reducida esfera que está á su alcance se ensaya en gobernar la sociedad, se acostumbra á las formas sin las cuales no procede la libertad sino con revoluciones, se empapa en el espíritu de ellas, se aficiona al orden, se hace cargo de la armonía de los poderes, y recopila en fin ideas claras y prácticas tanto acerca de la naturaleza de sus deberes como sobre la extension de sus derechos.”

Se deduce de lo que anteriormente se ha expuesto que el sistema municipal mejicano está muy lejos de ser como en los Estados-Unidos del Norte, y que no es tampoco como en Francia y España. Si en los Estados-Unidos el pueblo ejerce el poder municipal por sí mismo siempre que quiere, dejando la ejecucion de sus disposiciones á los funcionarios encargados de ella, en Francia y en España los ayuntamientos son cuerpos deliberantes y consultivos que no ejecutan sus acuerdos sino por medio del funcionario que tiene por la ley este encargo. En América el pueblo atiende por sí mismo ó sus intereses municipales: en Europa, el pueblo para atender á ellos necesita de una representacion, la cual le está concedida en el ayuntamiento ó corporacion municipal. Esta diferencia es esencial y sumamente grave. La libertad y la soberanía del pueblo quedan bien garantizadas en los países en que el pueblo se gobierna á sí mismo; y la tiranía y el despotismo no hallarán obstáculos para su ejercicio en donde el

pueblo no es nada por sí mismo, sino por medio de su representacion municipal.

En los unos en y los otros de estos países la ejecucion de los acuerdos municipales está encomendada á personas diversas de las que dictan las disposiciones: en la América del Norte por que el pueblo no podria sin grandes dificultades ejecutar sus propias disposiciones: en Europa porque el ejecutor es agente del poder Ejecutivo nacional: pero en México no hay siquiera esta diferencia entre la autoridad que dicta la disposicion y la autoridad que la ejecuta, y este sistema es el mas peligroso sin duda alguna para el acierto en las disposiciones, para la buena ejecucion de ellas, tal vez hasta para la probidad de los miembros de los ayuntamientos y de seguro para su buena reputacion.

La esperiencia viene dia á dia confirmando la verdad de estas consideraciones, asi como la urgente necesidad de una reforma radical en el sistema municipal mejicano.

Queda anteriormente explicado que en el gobierno de la municipalidad lo mismo que en el del Estado y en el de la Federacion hay un pensamiento y su ejecucion. La experiencia en otros países enseña que quien legisla por decirlo así en la municipalidad es entidad diversa de quien ejecuta; en la República del norte el pueblo realmente toma parte en su administracion y en verdad legisla y sus disposiciones son ejecutadas por los funcionarios públicos: en Francia el consejo municipal delibera, ordena, y el *maire* ejecuta. Siguiendo este sistema de separar el pensamiento de la ejecucion, la idea, el proyecto, la deliberacion, de la accion, sistema que se practica en países absolutamente diversos en sus instituciones como son los americanos y los europeos, parece que la primera base de la reforma municipal en México, debiera ser que los ayuntamientos deliberen y ordenen y que ejecuten los funcionarios

que la ley establezca con este objeto y no pertenezcan al ayuntamiento.

Debiera ser tal vez el pensamiento radical en toda reforma el de dar al pueblo la debida ingerencia é intervencion en la administracion municipal y los medios de remover á las funcionarios de ese órden que por torpeza ó de mala fé no acertasen á cumplir con su encargo.

La libertad en la eleccion y la verdad en su resultado deben ser la base de toda reforma que se emprenda.

Y apoyandose esta en los fundamentos asentados, la razon y la justicia y la conveniencia pública exigen que se dé á los ayuntamientos la mas amplia libertad, la mas completa accion, para que se obtenga la mayor suma de bienes en la municipalidad.

Pero es muy de notarse que entre esta libertad absoluta y la soberanía, que no falta quien pretenda, para el ayuntamiento, hay un abismo. En los Estados Unidos Mejicanos el pueblo es el único soberano: ninguna corporacion, niuguna autoridad tiene la soberanía, ni aun la ejerce por delegacion de ella que le haya hecho el pueblo, pues lo que se confia á las autoridades, á los lejisladores mismos, es el ejercicio del poder público, de un poder determinado, nunca absoluto, y limitado por barreras insuperables. Cuando el pueblo sea quien por si mismo resuelva sobre sus intereses municipales, el pueblo ejercerá su propia soberanía, y asi se verifica en realidad, cuando por ejemplo el pueblo decreta impuestos que él mismo ha de pagar.

Mientras el ayuntamiento esté organizado de la manera que lo está conforme á la legislacion vigente, no es sin duda posible investirlo de la amplitud de poder y de la fuerza de accion que generalmente se desea para los ayuntamientos y mucho menos cuando la renovacion de ellos es tan frecuente

como completa; mucho menos cuando no hay responsabilidad siquiera, efectiva, de los miembros del ayuntamiento; mucho menos aun cuando la deliberacion y la ejecucion están confundidas en las atribuciones del mismo ayuntamiento.

Establecidas las bases convenientes para que el ayuntamiento tenga la mas amplia libertad, es decir cuando el pueblo por si mismo cuide de sus intereses municipales, la libertad no debe tener otros límites mas que el de no causar daño de tercero, ni dar ingerencia á una municipalidad en los intereses de otra municipalidad, de lo cual deben cuidar los gefes políticos, prefectos ó autoridades superiores.

Tan importante, ó por mejor decir, tan necesaria é indispensable es la libertad de accion muy amplia para la municipalidad, que aun en el sistema actual de ayuntamientos las autoridades políticas, á quienes las leyes conceden la facultad de aprobar y reprobar todos los gastos de los ayuntamientos, no deben imponer su reprobacion sino en los casos en que el acuerdo municipal pueda perjudicar á alguna municipalidad, ya sea causándole un daño ya sea impidiéndole un bien; en que el ayuntamiento invada atribuciones ó facultades que no le están concedidas por las leyes, y en que el gasto pueda causar un mal en la municipalidad ya por que agote los recursos de ella, ya por que con él se atienda y beneficie á uno ó mas ramos de la administracion con descuido ó perjuicio ó abandono de alguno ó varios de los otros ramos municipales.

Pero si de esta manera se salvan los intereses municipales, se estanca tambien todo progreso, se opone un obstáculo invencible á toda mejora, se obliga á la municipalidad á permanecer estacionaria contra la ley suprema que impone á todo lo existente el deber de marchar siempre, procurando un progreso incesante que solo puede detenerse con la muerte.

Encargar á los ayuntamientos ó cuerpos municipales de to-

dos los intereses que mas de cerca tocan al hombre, de todo lo que constituye su bien estar moral y físico y el bien estar de la familia y del individuo y no dar á las corporaciones municipales la organizacion y los medios suficientes para atender á esos intereses, es ciertamente cometer una injusticia y es incurrir en un grave error, funesto para la sociedad.

“La asociacion municipal, dice Mr. M. G. Dufour en su Tratado general de derecho administrativo aplicado, se encuentra en todos los paises civilizados, porque tiene su razon en la ley de sociabilidad que rije á la humanidad. La necesidad que guia á los hombres para formar naciones, obliga á los individuos que viven en un mismo lugar, á reunirse para proveer en comun á los intereses particulares de la localidad. La municipalidad es por esta consideracion una sociedad establecida en el seno de una sociedad general que forma el Estado.

“Todos los pueblos han convenido en someter al imperio de instituciones creadas para la nacion entera, no solo las relaciones de pueblo á pueblo, sino todos los intereses, todas las necesidades cuya naturaleza permite ó exige que se satisfagan por medio de leyes generales ¿Pero convendria que frente al poder que preside la administracion de los intereses generales, se diera una independencia absoluta á la municipalidad en la direccion de sus intereses particulares?

“Si el gobierno se apodera de los negocios de la municipalidad, si por medio de sus agentes ha de arreglar hasta los por menores que no afectan mas que á las localidades, ningun lazo de union queda entre los administrados y la administracion. No mezclándose en nada los ciudadanos se consideran como estraños á toda empresa útil y el Estado padece por la falta absoluta de todo espíritu público...”

He ahí lo que sucede con un régimen municipal como el que existe aun en Méjico. No basta que el gobierno superior

no se apodere de los asuntos de la municipalidad porque los ayuntamientos ejercen una autoridad absoluta que excluye al pueblo de todo participio en la direccion de los intereses municipales, y las autoridades absolutas, que tienen por base de ella ó siquiera por regla de conducta el exclusivismo hieren de muerte al espíritu público.

“...La libertad municipal, continua Mr. Dufour, es la fuente de las virtudes sociales. En las municipalidades entregadas á ellas mismas, los ciudadanos son llamados á participar del poder por medio del ejercicio de los funcionarios municipales, de la eleccion de los magistrados que las desempeñan y con motivo de la deliberacion sobre los negocios comunes toman interes por las cosas públicas, se apegan á la constitucion y se vivifican con el espíritu público que enjendra el patriotismo.

“Mas no carece la separacion absoluta de la administracion municipal respecto del gobierno, de inconvenientes cuya gravedad es notoria en los paises que han aceptado como principio esa separacion.....

“La dificultad consiste en dejar á las municipalidades la mayor suma de libertad y en no restringirla sino para dar al poder central una accion que penetre por todas partes con enerjia y eficacia. Fácil es exponer el problema; pero ¿quien podrá resolverlo con acierto? La solucion de él es materia de una controversia entre los partidarios de la centralizacion del poder y los defensores de las libertades locales. En la historia se busca esta solucion, por entre las faces de la lucha de las municipalidades con los gobiernos, los cuales no se conforman nunca con la emancipacion municipal, sino que á pretexto de velar por los intereses comunales amenazan frecuentemente á la independencia municipal.”

La solucion del problema que expone Mr. Dufour, es en

verdad muy difícil, tal vez irrealizable, pero esto es mientras se quiera segregar al pueblo del participio directo en la administración municipal, mientras haya corporaciones y funcionarios encargados exclusivamente de su administración con el ejercicio de una autoridad que aleja y desconoce á los miembros de la municipalidad. Que haya absoluta libertad en las elecciones de los funcionarios; que los miembros de la municipalidad puedan por si mismos decretar lo que convenga á su administración comunal: que puedan separar al funcionario inconveniente; que los funcionarios estén sujetos á una responsabilidad efectiva; que haya una autoridad superior que impida el abuso de facultades y el daño de tercero, y que las corporaciones y funcionarios municipales no tengan atribuciones políticas de ninguna clase, ni autoridad para oponerse á las disposiciones legislativas ó administrativas generales; que queden perfectamente definidos y determinados los objetos y materia de la administración municipal, de la administración del Distrito y de la administración del Estado, y habrán desaparecido las dificultades que ofrece la solución del problema anteriormente expuesto.

Divididas y determinadas las órbitas en que han de girar esas diversas administraciones de una manera invariable, no habrá jamás el peligro de una colisión entre ellas, ni el Gobierno sentirá el deseo de apoderarse de la independencia y de la materia de la administración municipal, porque ni la una ni la otra le habrán de servir jamás de obstáculo, ni aun de dificultad, en la marcha administrativa.

Pero sea de esto lo que fuere, es absolutamente cierto que los ayuntamientos en la República están organizados de una manera que ninguna analogía tiene con las instituciones políticas: que carecen de libertad de acción y con tal falta es amortecido el espíritu público, sin el cual las sociedades en-

ferman y mueren, y que resulta un verdadero absurdo de la existencia de la constitución política mas liberal del mundo con la existencia de la municipalidad encadenada y sofocada.

Los ayuntamientos gozaron ántes de los privilegios de la menor edad y no podían ni aun ser requeridos para el pago de sus adeudos. Esta condición de su existencia debía producir como de hecho ha producido una grande falta de crédito, y esta falta es una verdadera dificultad para quien administra intereses públicos. Había por otra parte una notable inmoralidad en contraer ciertas obligaciones teniendo la seguridad de que no se podía ser compelido á su cumplimiento.

Este mal no subsiste ahora desde que el código ha declarado á los ayuntamientos una personalidad jurídica; ni debe subsistir desde el momento en que no existe una ley que establezca la jurisdicción contencioso-administrativa, haya declarado esta especie de fuero en favor de los ayuntamientos.

Cierto género de privilegios que los reyes solían conceder á los pueblos ya directamente, ya á las representaciones de ellos, no eran en la esencia mas que recursos eficaces para mantener á los pueblos en la dependencia absoluta del poder supremo. Y á cambio de alguno que otro bien, estos privilegios no producían mas que la enervación de los pueblos y de los individuos y sofocaban el germen de la actividad humana y la iniciativa individual.

Las leyes protectoras de los indios en la Nueva España fueron dictadas tal vez con el loable deseo de proteger á esa raza desgraciada, que vive aun en su desgracia y en el mas completo abandono; pero el efecto de tales leyes fué el de

mantener á esa raza en una sumision tan exagerada que acabó por aniquilar sus fuerzas morales. Y ese efecto ha sido tan duradero, tan radical por decirlo así, que ahora mismo subsiste no obstante las declaraciones del derecho constitucional mejicano; sin que haya para esto otra causa más que las instituciones administrativas no estan en consonancia absoluta con las instituciones políticas.

En la libertad del sistema municipal es donde debe buscarse el remedio para el grave mal antes enunciado y tan grave que por él se reduce la poblacion de la República en tres quintos por lo menos de su número. Que las municipalidades sean libres; que el pueblo tenga en el gobierno de ellas la parte que le corresponde; que sea el pueblo mismo quien se gobierne á sí propio y el grave mal referido desaparecerá si no instantaneamente, por que nada se verifica así en la naturaleza, á lo menos con suma rapidez.

Mas no hay que confundir la soberanía del pueblo con la libertad absoluta de los ayuntamientos. Cuando el pueblo se gobierna á sí mismo, ejerce su propia soberanía y es dueño de sus acciones; pero nada puede ser mas contrario á la libertad y á la soberanía del pueblo que la organizacion de la municipalidad con ayuntamientos y autoridades que excluyan al pueblo de su derecho; y mucho mas contrario sería á la libertad y á la soberanía del pueblo, el otorgamiento de una absoluta libertad de accion á tales ayuntamientos y autoridades. Mas ó menos pronto, pero siempre muy en breve, se levantaría la tiranía municipal que es sin duda la mas odiosa y la que mas males pudiera producir á la sociedad.

En la libertad municipal y en la manera de organizar los ayuntamientos está sin duda alguna el secreto de la prosperidad de Méjico, teniendo por base la constitucion vigente y la mas amplia libertad política. En la municipalidad es en

donde se hallará el resorte que dé impulso á la iniciativa y á la actividad individual, el medio de regenerar á la raza infeliz que forma la mayor parte de la poblacion del territorio y la manera segura de difundir la ilustracion hasta en los mas apartados lugares de la República.

“... Como la libertad es verdaderamente la vida de la humanidad, dice Mr. Bechard, el orden y la armonía social pueden reinar en el mundo solo por la libre expansion de la inteligencia, de la caridad y de la actividad humanas, por una magnífica síntesis de asociaciones libremente formadas y que ascienden por una escala gerárquica desde la municipalidad al Estado.” Así lo han sentido dos grandes filósofos, Ciceron, *de Repub.* 2 in f. y S. Agustin, *de civit Dei*, lib. II cap. XXI.

“La sociedad existe por la asociacion del trabajo y no existe mas que para formar esta asociacion. El origen de esta ley se pierde en la noche de los tiempos. La antigüedad pagana le rindió siempre homenaje y Dios mismo escribió en los libros sagrados. “El hermano ayudado por su hermano es como una plaza fuerte. Ved como las fuerzas se multiplican por medio de la sociedad y de los socorros mutuos. Si alguno es demasiado fuerte para uno solo, dos podrán resistirle: una cuerda formada de tres hilos es difícil de romper.”

“La ley de la asociacion es ley natural; es en el orden moral lo que la ley de la atraccion en el orden material. Todo tiende á formar un cuerpo en el mundo social: esta es la fuerza de adhesion del mundo físico, y el verdadero foco del espíritu público ó social reside en cuerpos públicos de los cuales cada uno tiene sus funcionarios propios, pero que están ligados entre sí por un cambio de servicios recíprocos y que concurren al bien general.....

El derecho de asociacion implica el de incorporarse en una

persona colectiva con el fin de vivir, de adquirir y de poseer en comun. Parece, dice Blakstone, que segun las constituciones imperiales, las corporaciones se creaban por el simple acto y la accion voluntaria de sus miembros, con tal de que esta asociacion no fuera contraria á las leyes.....

En Francia bajo la monarquía absoluta, el rey, segun Loyseau, era quien daba el ser á toda asamblea en sus Estados, en los que sin el permiso real, ninguna era lícita. Sin embargo este principio no imperaba respecto de las comunidades de habitantes cuya existencia era considerada como necesaria.

Un instinto social reúne en verdad á los hombres que viven en un mismo lugar y les cria intereses comunes. De ahí viene el origen de la comuna, de la municipalidad.

Este es el anillo que une á la familia con el Estado. Es como decia un eminente publicista, el primer elemento de la familia política. Es un cuerpo mas real, mas visible que los departamentos ó los Estados, que son mas bien cuerpos morales. La comuna, ó municipalidad, es el centro natural de la asociacion de los trabajos, el foco de la verdadera actividad social, de la actividad que conserva y no de la que destruye. Es la primera escuela en que los habitantes de un país libre deben disponerse para el aprendizaje de la vida pública. El patriotismo que nace de las localidades, dice Benjamin Constant, es hoy sobre todo, el único verdadero.....

El origen de la comuna, ó municipalidad se remonta hasta la cuna del mundo. El afecto á la sociedad que traen los hombres al nacer y los socorros mutuos de los cuales tienen necesidad, obligaron á los primeros habitantes de la tierra á reunirse, dice un publicista (Delamarre, *Tratado de la policía*) y á muchas familias á formar una sola. Asi fué como de cabañas ó casas rústicas, como las describe Pláton (*Repúb.*) se

formaron aldeas y pueblos. Las ciudades se formaron con esos pequeños elementos y de la union de muchas ciudades nacieron los grandes Estados.

“La antigua civilizacion hebraica era toda municipal: el pueblo de Israel se componia de doce tribus ó provincias subdivididas en distritos ó municipalidades: los ancianos de las ciudades las dirigian, como dirigian á las tribus sus ancianos, y los ancianos de Israel á todo el pueblo.

“Eran suficientes, segun dicen los doctores. ciento veinte familias para obligar á una comuna (municipalidad) á formar su concejo. A estas asambleas municipales correspondia interpretar la ley en lo concerniente á los intereses particulares de sus cantones; y remitian á la declaracion del consejo superior todas las cuestiones importantes. Esas asambleas ejercian como los censores de Roma y los ancianos de Esparta y de Aténas las funciones de jueces de las costumbres.

“La asociacion y la solidaridad comunales existian tambien en las monarquías absolutas de Oriente. Encuéntrase allí, aun bajo el despotismo, el principio de una garantía comun entre los miembros de una sociedad civil que pone la vida de cada uno bajo la proteccion de todos y declara que es responsable del mal, quien pudiendo no defendió á quien alguno atacaba. La legislacion de Egipto, dice M. Pastoret, valia mas que sus gobiernos.

“Las ciudades de la Grecia se gobernaban á si mismas y eran sus propios legisladores. Roma tambien gozaba de esta preciosa fundacion y la otorgaba á los pueblos que conquistaba, “porque sabia dice Montaigne, que los pueblos acostumbrados á la libertad y á gobernarse á sí mismos, juzgan “que es monstruosa y contra la naturaleza enalquiera otra forma de policía.” La administracion de cada ciudad estaba dividida entre el arconte, pretor ó duumvir, y un consejo deli-

berante llamado senado ó curia, elegidos ambos por la ciudad.

Los miembros del consejo y los propietarios (*possessores*) á quienes ellos llamaban, se distribuian los cuidados públicos. A los ediles se encargaba el de los trabajos públicos, de los caminos, de los desagües, de los puentes, de los baños, de la policía de los mercados y de los pesos y medidas. Habia ademas *curatores viarum, rei frumentariae*, inspectores de los trabajos públicos, (*censores*) encargados de la formacion del censo y de la policía de las costumbres, (*defensores*) encargados de proteger á la comuna, la municipalidad, contra el fisco; administradores de los arbitrios municipales (*munera pública*) de los cuales era encargada y responsable la curia. Ninguno de estos magistrados disfrutaba sueldo, y en tal desinterés, encuentra Montesquieu uno de los principales móviles de las cosas grandes que Roma hizo en todo el tiempo de su historia. Los empleos públicos eran cargos muy onerosos y jamás lucrativos: era forzoso aceptar el de *duumvir*, como en Inglaterra el de *Shérif*, muy honrosos ambos; pero ambos gratuitos y trabajosos. Estos empleos traían consigo, además de todo, responsabilidades muy peligrosas; y la única recompensa que se concedia á los respetables ciudadanos encargados de ellos eran ciertos honores frívolos y la calidad de nobles; porque es justo decia el código, honrar á esa nobleza que tanto sufre y tanto se cansa en trabajar por el bien público, ora sea voluntariamente, ora obligada y compelida por la ley.

“Este sistema de administracion municipal reconocido en Roma por la ley Julia, respetado por Trajano y por todos los buenos emperadores, se mantuvo en las Galias, bajo la dominacion romana, acaso mas floreciente aun que en las provincias de Italia.

Las ciudades de las Galias se dividian en cuatro clases dis-

tintas: las *ciudades aliadas*, las *vectigales*, las *colonias* y los *municipios* y cada uno tenia su forma de administracion.

Las primeras, capitulando habian obtenido condiciones bastante ventajosas para ser reputadas libres y para gobernarse á su albedrío.

Las segundas estaban sometidas á una obediencia pasiva y tenian que pagar un tributo.

Las colonias estaban administradas á semejanza de Roma: tenian la misma magistratura, exceptuandose el consulado.

Los municipios conservaban el derecho de administrarse bajo la autoridad de un magistrado romano, por medio de funcionarios nombrados de entre los vecinos y conforme á las leyes del país.

“El régimen municipal continuó desarrollándose en las Galias despues de la conquista de los Francos. Contábanse ciento cincuenta ciudades cuando la conquista de Clovis. Esas ciudades tenian una administracion interior, una policía, rentas públicas provenientes de subsidios pagados por los habitantes para cubrir los gastos comunes y de los bienes de la ciudad que, segun la ley romana, podia adquirir como los particulares.....

“En Inglaterra se distinguia en la edad media la comuna libre que era independiente y la parróquia ó comuna rural que dependía del Señor.

“Hoy la parroquia separada de la comuna no tiene una administracion municipal propiamente dicha.....

“Las leyes de casi toda la Alemania distinguian todavía hace poco tiempo, la comuna urbana con sus franquicias, de la comuna rural dependiente hasta los últimos tiempos del poder feudal.

“En Prusia la ley de 31 de Marzo de 1831 asignaba á la comuna urbana todo lo que está situado dentro de los lími-