

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

EL MUNICIPIO, EN LA TEORIA
GENERAL DEL ESTADO

T E S I S
QUE PARA OBTENER
EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
RAUL OSUNA SANCHEZ

MEXICO, D. F.

1973

122



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Este trabajo.....

.....lo obligó la necesidad de adquirir un Título y su objetivo es, reafirmar una vieja institución democrático político: El Municipio Libre. Este será el principio de una lucha en el campo de la investigación y los primeros frutos de una inquietud que nació, en mi vida de estudiante.

Si bien dentro de lo posible plantea problemas y descubre realidades, no da fórmulas, ya que se concreta a presentar un panorama de la problemática, enfocado por el materialismo histórico.

Fué la existencia de dos grandes cariños que hicieron posible su realización: a la memoria de los señores

JUAN OSUNA Y OSUNA, mi padre, y
JUAN RAMON OSUNA SANCHEZ, mi hermano,

a quienes recogió el destino antes de que pudiera darles el fruto de sus sacrificios. Y a las figuras de dos grandes mujeres, fieles y abnegadas a sus principios,

PRISCILLANA SANCHEZ VDA. DE OSUNA, mi madre, y
CELSA CELIS VDA. DE SANCHEZ, mi abuelita,

y a todos mis hermanos:

MANUEL OSUNA SANCHEZ,
CELSA OSUNA DE MORALES,
MARIA TRINIDAD OSUNA DE DIAZ,
CARLOS OSUNA SANCHEZ,
SONIA PRISCILLANA OSUNA DE OSUNA,
LEOPOLDO OSUNA SANCHEZ,
EPIFANIO OSUNA SANCHEZ,
HECTOR ALEJANDRO OSUNA SANCHEZ,
OSCAR OSUNA SANCHEZ,

para ellos la admiración de un hermano y el respeto de un amigo.

A quienes consagro con toda devoción esta Tesis, que es para ellos sueño realizado, y para mí, coronamiento feliz de mis pasados afanes de estudiante y angustioso aventurar en mis futuras actividades de profesionalista.

No olvido la presencia de otros cariños y de otros estímulos igualmente generosos:

FAMILIA SANCHEZ CELIS,
BLANCA ESTELA ROCHIN DEL RINCON,
DR. JUAN MANUEL TERAN MATA,

sea también, mi modesto esfuerzo, de gratitud a ellos.

I N D I C E .

Introducción.

Capítulo Primero.- "LOS ORIGENES DEL MUNICIPIO".

- .- El Municipio, asociación de vecindad.
- .- Régimen Premunicipal.
- .- Municipio Primitivo.
- .- Municipio Natural.
- .- Municipio Político.
- .- Sobre los Orígenes de La Comunidad Social.

Capítulo Segundo.- "NUESTRAS RAICES EN LA COMUNIDAD INDIGENA".

- .- El Municipio Primitivo de Carácter Agrario.
- .- La Administración Comunal del Calpulli.
- .- Los Funcionarios del Calpulli.
- .- La Estructura de la Ciudad Indígena.
- .- El Territorio Metropolitano.
- .- La Superposición como Problema de Autoridad.

Capítulo Tercero.- "LA CORRIENTE GRECO-LATINA".

- .- El Gérmén Municipal en el Neolítico.
- .- El Municipio en Grecia.
- .- La Gema, Municipio Primitivo en Grecia.
- .- La Ciudad en Occidente.
- .- Autonomía Municipal
- .- El Estado Municipal.
- .- El Municipio en Roma.
- .- El Origen de los Ayuntamientos.
- .- El Régimen Municipal.
- .- El Municipio en España.
- .- Los Primeros Municipios en España.
- .- Ingertos Visigodos.
- .- Régimen Municipal de Transición en España.
- .- Encuentros de Moros y Cristianos.
- .- Las Comunas Españolas.
- .- Los Fueros.
- .- Las Ciudades en las Cortes.
- .- Los Cabildos de la Nueva España.
- .- La Asociación de Vecindad como Cimiento de la Conquista.
- .- El Primer Ayuntamiento en la América Continental.

Capítulo Cuarto.- "EL MUNICIPIO EN LA COLONIA".

- .- El Coloniaje y la Vecindad.
- .- Las Primeras Ordenanzas de Población.
- .- La Concepción Urbana.

- .- La Fundación de una Villa.
- .- El Municipio Indígena.
- .- Organización Colonial del Municipio.
- .- Funciones del Ayuntamiento.
- .- Funcionarios del Ayuntamiento y Cargos Dependientes de El.
- .- Los Alcaldes Mayores y Corregidores.
- .- Alcaldes Ordinarios.
- .- Los Regidores.
- .- Alguaciles y Alféreces Reales.
- .- Las Escribinias y los Archivos Municipales.
- .- La Hacienda Municipal.
- .- Los Pósitos.
- .- Las Alhóndigas.
- .- Sesiones de Cabildos.
- .- Ordenanzas Municipales.
- .- Las Poblaciones Indígenas.

Capítulo Quinto.- "EL MUNICIPIO EN LA INDEPENDENCIA Y SU NUEVO
CONCEPTO. SURGIDO DE LA REVOLUCION MEXICANA".

- .- Debates del Constituyente de 1917.
- .- Dictamen.
- .- Debate.
- .- Comentarios sobre las Posiciones del Constituyente Respecto
al Municipio Libre.
- .- Reformas en la Legislación Municipal.
- .- Texto Vigente del Artículo 115.

Capítulo Sexto.- "CONCLUSIONES".

Bibliografía.

-INTRODUCCION-

Las instituciones necesitan para poder subsistir ser justificadas racionalmente ante la conciencia de cada generación.

J. JELLINEK.

Mandatario no es el que manda, sino aquel que obedece el mandato del pueblo.

LEOPOLDO SANCHEZ CELIS.

Cumpliendo un compromiso, vengo a presentar a la muy respetable consideración del H. Jurado de Maestros de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, el fruto de un esfuerzo, que culminó en la Tesis de Derecho, que por su contenido, he intitulado: "EL MUNICIPIO, EN LA TEORIA GENERAL DEL ESTADO", y deber, es hacer referencia a las causas que motivaron esta determinación.

Para un pueblo joven como el de México, de escasas tradiciones políticas y culturales, las diferentes corrientes sociales, políticas, económicas, europeas, en una palabra la cultura Occidental, ha repercutido en forma negativa a la vida del pueblo Mexicano, ya que no le han permitido rescatar del pasado aquellas instituciones que corresponden por su naturaleza, a la organización íntima del Estado democrático: La Familia y el Municipio.

Así que afirmar la existencia de la Familia, como piedra angular de la sociedad y del Estado, y al Municipio como su célula activa (sin el sentido organicista) —como lo advierte González Lobo— es reconocer la existencia del Estado y del sistema democrático. Pero para defender al Estado democrático y a los principios que lo informan, hay que tener plena conciencia de ellos y este es el momento en que los pueblos, principalmente los de América hagan la introspección de su conducta política.

Cuando en un pueblo se crea un estado de susceptibilidad colectiva, producto ésta de una crisis aguda, éste forzosamente tiene que manifestar los síntomas del problema, en donde se tomen resoluciones que lleven al caos o a la victoria, es decir no se puede ser por parte del pueblo pasivo en tiempo de crisis, ya que esta por su razón de ser, exige una conducta de los integrantes de un pueblo, y esta supone previamente una acción, en donde el pueblo por si mismo se hunde en un desaliento o se supera encontrando su destino histórico. En los procesos de superación de crisis de un pueblo, es necesario que estos, para que tengan resultados positivos, conozcan su historia y aprovechen sus experiencias, ya que esta será la única forma que los pueda salvar del desastre. Esta tarea debe ser unánime y en la que cada cual se imponga el deber que le corresponda. Es en estos momentos que México debe volver la mirada a la más antigua institución política: El Municipio, en el que pudiera encontrarse la fórmula salvadora de nuestra democracia todavía incipiente, procurando que el ciudadano por si mismo o a través de sus asociaciones participe en las cosas públicas de su ciudad, que influya en su destino, que le imprima su sello particular, que la module con sus creaciones constantes. Para estos es necesario formas eficaces de intervención de los ciudadanos, medios efectivos de control sobre los actos del Ayuntamiento, y normas que garanticen el respeto al voto y las exigencias de la vida Municipal.

Sin duda alguna el estudio aquí emprendido será incompleto y deficiente, pero hemos querido ajustarlo a un método objetivo y subjetivo que comprende la evolución de la sociedad y del Estado, a grandes rasgos, la historia del Municipio que va desde el régimen Premunicipal hasta el Municipio Libre, como actualmente lo consagra nuestra Constitución, para ello damos una visión panorámica del Municipio en México, en donde se analiza su naturaleza y funciones, pasando luego al estudio de los debates del Constituyente de 1917, ya que es ahí precisamente donde se consagra la libertad municipal a nuestro Municipio en México.

S U M A R I O .

CAPITULO PRIMERO.

"LOS ORIGENES DEL MUNICIPIO".

El Municipio, asociación de vecindad.— Régimen Premunicipal.— Municipio Primitivo.— Municipio Natural.— Municipio Político.— Sobre los Orígenes de la Comunidad Social.

LOS ORIGENES DEL MUNICIPIO.

EL MUNICIPIO, ASOCIACION DE VECINDAD:

I.- Hablamos de un Régimen Premunicipal, cuando nos ocupamos del origen de la familia y de los grupos naturales fincados en el parentesco, antes de que predominen en ellos los vehiculos de vecindad a través de la vida sedentaria.

II.- Hablamos del Municipio Primitivo, al referirnos al paso de la vida nómada a la sedentaria, en las agrupaciones gentilicias. Generalmente, acontece en el estadio del clan totémico en que los miembros se consideran todavía unidos por vínculos de consanguinidad. Como casos de organización local fincada en clanes, tenemos el Calpulli Azteca.

III.- Por otra parte hablamos del Municipio Natural, al referirnos a la comunidad domiciliaria independientemente de que posea o no la forma política propia del régimen local.

IV.- Y hablamos del Municipio Político, al referirnos a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen social.

Una vez establecido el local las relaciones sociales mantienen en vigencia a la asociación de vecindad. Esas relaciones sociales que en el municipio son de índole vecinal, pueden estratificarse con el desmesurado crecimiento urbano, hasta hacer pasivo el vínculo domiciliario.⁽¹⁾

Queda pues definido el Municipio, en su origen, como específica a agrupación natural de tipo local, así como la nación es la típica agrupación que sujeta al Estado. Indudablemente, que no todos los Estados

(1) MOISES OCHOA CAMPOS. La Reforma Municipal. Pág. 22, 23.

son naciones, ni todas las naciones son Estados, pero como producto sociológico, la nacionalidad tiende a expresarse en unidades políticas y como señala el Lic. López Portillo, "El Estado moderno tiende a ser expresión de una nacionalidad que lo sustenta".

En resumen:

Se da el nombre de Municipio Natural a la comunidad autárquica fijada en la vecindad antes de institucionalizar sus vínculos.

Basta con que existan los lazos de vecindad, para que aparezca el Municipio como asociación, antecediendo al Municipio Político que aparece una vez que instaura sus propias instituciones.⁽²⁾

Existen numerosas y diferentes teorías tanto sociológicas como sociopolíticas que presentan al "Municipio, como asociación de vecindad", que sería prolijo mencionar, no porque carezcan de interés para nuestro estudio, sino por resultar tedioso para el lector, al presentarle tanta doctrina: únicamente citaremos la teoría de Moisés Ochoa Campos, que le da un enfoque sociopolítico al problema, apoyado en la teoría de Max Weber, éste último clasifica al Municipio como asociación de vecindad y dentro de este tipo de asociación, fija la siguiente escala: 1.) clan, 2.) tribu, 3.) aldea, 4.) ciudad.⁽³⁾

Moisés Ochoa Campos,⁽⁴⁾ en base a esto caracteriza los dos tipos de asociación de vecindad en que se manifiesta el Municipio de la siguiente manera:

- I.- Aldea, (asociación de vecindad).
- 1.- Pequeña localidad.
- 2.- Asentamiento abierto, pero conexo.
- 3.- Localidad domiciliaria.

(2) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. Pag. 24.
(3) MAX WEBER. Economía y Sociedad. Tomo III. Pag. 217 y sig.
(4) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. Pag. 28.

- 4.- Mayor influencia del medio natural sobre las condiciones sociales.
- 5.- Asentamiento de mercados periódicos.
- 6.- Incipiente división del trabajo, dentro de su régimen de producción escasamente diversificado.
- 7.- Economía consuntiva.

II.- Ciudad, (asociación de vecindad).

- 1.- Gran localidad.
- 2.- Asentamiento cerrado, amplio y conexo.
- 3.- Localidad domiciliaria.
- 4.- Mayor influencia de las condiciones sociales sobre el medio natural.
- 5.- Asentamiento regular de mercado.
- 6.- División del trabajo, dentro de un régimen diversificado de producción.
- 7.- Economía de intercambio.

Moisés Ochoa Campos en base a esta dualidad nos dice que "el Municipio es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos". (5)

(5) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. Pag. 29.

En resumen:

El Municipio se expresa:

- 1.- Como poder autónomo integrador de un poder soberano o reconocido por éste.
- 2.- Como localidad domiciliaria.
- 3.- Como asentamiento del mercado.
- 4.- Como inmediata institución de la ciudadanía para regular las funciones y atender a las necesidades de la asociación de vecindad.

SOBRE LOS ORIGENES DE LA COMUNIDAD SOCIAL:

El materialismo, con Federico Engels, reconoce que, HANTHAUSEN ha descubierto en Rusia la propiedad comunal de la tierra; MAURE ha demostrado que ésta fue la base social de la que partieron históricamente todas las tribus germanas, y se ha ido descubriendo poco a poco que la comunidad rural, con la posesión colectiva de la tierra, ha sido la forma primitiva de la sociedad, desde la India hasta Irlanda. La Organización interna de esa sociedad comunista primitiva ha sido puesta en claro, en lo que tiene de típico, con el culminante descubrimiento hecho por Morgan de la verdadera naturaleza de la gens y de su lugar en la tribu. Con la desintegración de estas comunidades primitivas comenzó la diferenciación de la sociedad en clases distintas y, finalmente, antagonicas. (6)

Y Aguirre Beltrán dice que en México "El Calpulli contiene singularidades que le dan personalidad propia, es decir, se trata de un tipo

(6) CARLOS MARX Y FEDERICO ENGELS. Manifiesto del Partido Comunista. Nota 26. Pag. 30.

de clan, estructurado sobre las relaciones de la familia con la tierra, en cuanto a su explotación. Es, por ello un auténtico clan agrario, o un municipio primitivo de carácter agrario". (7)

Engels apoyado en la teoría de Morgan, nos dice, "que los períodos principales que advierte en el proceso primario de la sociedad son : salvajismo, barbarie y civilización, ocupandose de estudiar únicamente las dos primeras etapas y del pasc a la tercera. Subdividiendo cada una de estas dos épocas en los estadios inferior, medio y superior, según los progresos obtenidos en la producción de los medios de existencia.

Después de referirse a los estadios inferior y medio del "estado salvaje", indica que el estadio superior, "comienza con la invención del arco y la flecha, gracias a los cuales llega la caza a ser un alimento regular, y el cazar, una de las ocupaciones normales. El arco, la cuerda y la flecha forman ya un instrumento muy complejo, cuya invención supone larga experiencia acumulada y facultades dentales desarrolladas, así como el conocimiento simultáneo de otros muchos inventos. Si comparamos los pueblos que conocen el arco y la flecha, pero no el arte de la alfarería (con el que empieza según Morgan, el tránsito a la barbarie), "encontramos ya algunos indicios de residencia fija en aldeas", cierta maestría en la producción de medios de subsistencia: vasijas y trebejos de madera, el tejido o mano (sin telar) con fibras de alburas, cestos trenzados con alburas o con juncos, instrumentos de piedra pulimentada (neolíticos). En la mayoría de los casos, el fuego y el hacha de piedra han producido ya la piragua formada de un solo tronco de árbol y en ciertos lugares las vigas y las tablas necesarias para construir viviendas. Todos estos progresos los encontramos, por ejemplo, en

(7) GONZALO AGUIRRE BELTRAN. Formas de Gobierno Indígena. Pag. 21.

tre los indios del noroeste de América, que conocen el arco y la flecha, pero no la alfarería. El arco y la flecha fueron para el estado salvaje lo que la espada de hierro para la barbarie y el arma de fuego para la civilización: el arma decisiva". (8)

(8) FEDERICO ENGELS. El Origen de la Familia la Propiedad Privada y el Estado. Tomo II Pag. 183.

S U M A R I O .

CAPITULO SEGUNDO.

"NUESTRAS RAICES EN LA COMUNIDAD INDIGENA".

El Municipio Primitivo de Carácter Agrario.— La Administración Comunal del Calpulli.— Los Funcionarios del Calpulli.— La Estructura de la Ciudad Indígena.— El Territorio Metropolitano.— La Superposición como Problema de Autoridad.

NUESTRAS RAICES EN LA COMUNIDAD INDIGENA.

EL MUNICIPIO PRIMITIVO DE CARACTER AGRARIO.

Nuestra organización social y política en aquellos tiempos, descansaba en el clan y la tribu. Como señala Gonzalo Aguirre Beltrán, "El llamado Imperio Azteca, no era sino una confederación de tribus cuyos patrones típicamente americanos, todavía se hallaban presentes a fines del pasado siglo en ciertas tribus norteamericanas. México, Texcoco y Tlacopan, no eran las ciudades capitales de tres reinos, sino sencillamente, el asiento de tres tribus cuyos tecultlis no eran monarcas sino, simplemente, jefes militares electos por un consejo de jefes". (9)

Se puede afirmar, desde luego, que:

- 1.- El grado superior de organización social, lo constituía la tribu. Llegaron a integrar, en efecto verdaderos estados tribales.
- 2.- Dichas tribus, particularmente los que se hallaban en un grado mayor de evolución, formaban confederaciones, que no conculcaban los derechos particulares de cada uno.
- 3.- Sus jefes eran electos por los consejos de sus respectivas tribus. Tal circunstancia corrobora la existencia de la práctica electiva, entonces limitada a los consejos de jefes, pero significativa por cuanto indica un embrión de ese sistema democrático. Como piedra angular de la organización tribal, estaba el clan y este grupo, de singular importancia, formaba precisamente la comunidad o sea la célula social. Dicha en otras palabras, el municipio primitivo, estaba constituido por el clan totémico.

(9) GONZALO AGUIRRE BELTRAN. Op. cit. Pag. 20, 21.

A este respecto Aguirre Beltrán expresa que "La presencia de grupos organizados de parientes entre los Aztecas, entre los Mayas, y en lo general, entre las diversas unidades étnicas que tenían por "habital" el territorio que hoy constituye la República Mexicana, parece confirmada por la existencia de una institución que, difundida por todo el país y más allá de sus fronteras actuales, recibió de los Nahuas la denominación de Calpulli.

"El Calpulli" contiene singularidades que le dan personalidad propia, es decir, se trata de un tipo de clan, estructurado sobre las relaciones de la familia con la tierra, en cuanto a su explotación. Es, por ello, un auténtico clan agrario, o un municipio primitivo de carácter agrario". (10)

LA ADMINISTRACION COMUNAL DEL CALPULLI.

El Calpulli constituyó, sociológicamente, el foco de convivencia; administrativamente, la célula de organización y económicamente la base de la propiedad, del trabajo y en general, de la producción.

El Calpulli es nuestro clan, elevado por obra de la vida sedentaria, a la categoría de municipio rural primitivo.

La existencia de una alianza o federación, siempre implica la constitución de un consejo representativo.

En la antigüedad mexicana, donde los nexos políticos siempre estuvieron formulados a través de alianzas, ligas, uniones, federaciones o como quiera llamárseles, era natural que su forma típica de gobierno la constituyesen los consejos. Uniones y Consejos fueron expresiones lógicas de sus conceptos de convivencia.

(10) GONZALO AGUIRRE BELTRAN. Op. cit. Pag. 21 y sig.

En el "Calpulli", la alianza de familias determinó fatalmente, una forma de gobierno: la del consejo.

El era la expresión del poder social, a la manera de los consejos municipales. Pero emanando de la alianza de familias emparentados, el consejo era integrado por los jefes de dichas familias, que naturalmente eran ancianos.

LOS FUNCIONARIOS DEL CALPULLI.

Como todo consejo municipal, el consejo del Calpulli designaba por elección a cierto tipo de funcionarios que tenían facultades ejecutivas:

El TEACHCAUH, o pariente mayor, era el de más significativo rango. Como todos los demás funcionarios, debía ser miembro del Calpulli. Su elección era de por vida, y a su muerte elegían a otro, "El más honrado, sabio y hábil a su modo, y viejo, el que mejor les parece para ello".

En el TEACHCAUH, recaía la administración, en forma parecida a como la ejercen los alcaldes.

Administraba:

- a) El régimen Comunal Agrario.
- b) El trabajo de los miembros del Calpulli.
- c) El producto de sus tierras.
- d) Cuidaba de la conservación del orden.
- e) De que se impartiese justicia.
- f) Del culto a sus dioses y antepasados.

El TECUHTLI, desempeñaba su cargo por elección, en mérito a hechos de guerra, pero sin que heredase su investidura.

Era el jefe militar del Calpulli:

- a) Cuidaba del adiestramiento de los jóvenes en el Telpochcalli.
- b) Capitaneaba a sus tropas en las batallas.

c) En el recafa el honor de llevar en las acciones de guerra, "la sagrada insignia del linaje".

Otros funcionarios que tenían a su cargo diversos ramos del gobierno del Calpulli, eran:

Los TEQUITLATOS, encargados concretamente, de dirigir el trabajo comunal.

Los CALPIZQUES, recaudadores del tributo.

Los TLAYACANQUES, cuadrilleros.

Los sacerdotes y médicos hechiceros, a cuya encomienda estaba la conservación de la seguridad psicológica del grupo.

Al mismo tiempo había otros funcionarios de menor jerarquía: Los Tlacuiles y los Topiles.

Los Calpullis, formados por lazos de parentesco y por rasgos culturales, comunes entre los cuales contaba "la participación de un mismo lenguaje dialectal", estaban ligados entre sí y a través de sus clanes, integraban la tribu, término hebreo que designa un conglomerado de linajes.

La tribu era una liga de Calpullis: el consejo tribal, estaba formado por los parientes mayores y los jefes militares de cada Calpulli. Este consejo era el que elegía por una vida al TLATOANI, o gobernador de la tribu y al TLACATECUHTLI, o jefe militar. (11).

Las formas democráticas de gobierno derivadas de la organización social basada en el parentesco, no se perdieron en el transcurso de la dominación Española sino que, por el contrario, fueron reinterpretados dentro de los patrones democráticos occidentales, dando así estabilidad, solidez a las Repúblicas de Indios.

(11) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. Pag. 35.

LA ESTRUCTURA DE LA CIUDAD INDIGENA.

La creencia griega de que la ubicación de la urbe debía ser escogida por la divinidad, fue idéntica a la creencia de los mexicanos, de que su dios les señalaría el sitio elegido para establecer el culto.

La peregrinación de los mexicanos, siguiendo los dictados de su divinidad, hasta encontrar el sitio elegido por el dios para fundar la ciudad que sería asiento de la tribu, recuerda la peregrinación de Eneas.

La ciudad así, tuvo un origen religioso.

La ciudad, como comunidad social, ejercía gran influencia, las costumbres de sus miembros y cada ciudad tenía su propio calendario, su moneda particular y sus pesas y medidas, así como también la educación atendida por los sacerdotes tuvo su demarcación municipal. El ejército era a la vez de carácter local.

La idea de autonomía local surgió. Con la religión, los dioses no eran los mismos, ni las ceremonias, ni las oraciones. El culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de la ciudad vecina. Se creía que los dioses de una ciudad rechazaban los homenajes y las oraciones de cualquiera que no fuese su conciudadano. (12)

Con base en estas ideas religiosas, surgió el municipio natural, al que el tiempo había de sobreponer la estructura política.

EL TERRITORIO METROPOLITANO.

Dicho Territorio Metropolitano, asiento de la gran ciudad capital, comprendía el Valle de México, en una extensión más o menos equivalente a lo que actualmente corresponde al Distrito Federal.

Tal circunstancia es de suma trascendencia, ya que revela que, desde los primeros tiempos, o esta región del país, se le ha asignado la función de servir de residencia a los poderes supremos.

Dependiendo de este territorio metropolitano, se extendía el área de influencia del estado Azteca, cuyos límites territoriales no se han definido con precisión, pero que, aproximadamente llegaban por el sur hasta la provincia o XOCONUSCO, en Chiapas; al este, hasta el Golfo de México, desde la desembocadura del río Coatzacoalcos hasta cierta parte de la Huasteca; al norte, colindando con los territorios habitados por las tribus chichimecas y al oeste, hasta los límites con Michoacán.

Dentro de esta área estaban numerosos señoríos, estados, repúblicas, tribus y ciudades bajo la potencialidad de influencia del gran Estado Azteca.

La antigua ciudad de México ejerció una supremacía que no tuvo rival en todo el mundo indígena. El territorio metropolitano, pequeño en proporción a sus vastos dominios, adquirió un ascendiente cultural, político, social y económico, sobre las provincias que se tradujo en equi-
librio para mantener el enorme cuerpo del Estado Azteca. (13)

De entonces data esa supremacía central sobre la vida del país. Quienes niegan articulación al mundo indígena, desconocen este singular papel desempeñado desde hace seis siglos por la gran ciudad capital.

Tan importante es el hecho, que sin ese núcleo de organización, política, social y cultural, el estado nacional hubiese tenido que recurrir más tarde al procedimiento seguido por los Estados Unidos, de crear un distrito federal artificial, sin vida propia.

En México, gracias a la existencia de TENOCETITLAN y luego de la Ciudad de México, la organización federal no tuvo realmente problema, ya que contaba de antemano con una demarcación para asentar a los supremos poderes.

(13) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. Pág. 40

LA SUPERPOSICION COMO PROBLEMA DE AUTORIDAD.

Tenochtitlán fue el asiento de los poderes confederales que formaban México, Tlacopan y Texcoco.

Esta confederación era esencialmente militar y otorgaba la supremacía metropolitana a la antigua Ciudad de México, que también ejercía hegemonía política a través de la dignidad del TLACATECUHTLI, supremo señor. Este tenía atribuciones para designar a los señores que los gobernaban y cuya presentación personal tenían.

Había además en la Ciudad de México jueces consagrados a conocer de los litigios promovidos entre individuos oriundos de los pueblos extraños sujetos a la dominación de México. Dichos jueces, al parecer aplicaban el derecho de los países de donde eran originarias las partes en litigio. (14)

Tales eran las instituciones políticas y judiciales que regulaban las relaciones entre la metrópoli y los habitantes de las regiones — anexadas, lo que constituye el primer antecedente en materia de organización estatal, concretamente en lo relativo a los nexos existentes entre la metrópoli y la vida local y entre las instituciones centrales y los derechos de los pueblos dominados.

En cuanto al gobierno estrictamente local en Tenochtitlan, puede afirmarse que era expresión de la existencia, ya entonces definida, del municipio natural, que comenzaba a pasar al estadio del municipio político, al establecer sus propias instituciones.

El municipio natural, en consecuencia, existía en Tenochtitlan, circunscrito a los Calpulis, que poseían su régimen local al lado de las instituciones metropolitanas.

(14) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. Pág. 41.

S U M A R I O .

CAPITULO TERCERO.

"LA CORRIENTE GRECO-LATINA".

El Germen Municipal en el Neolítico.— El Municipio en Grecia.— La Gens, Municipio Primitivo en Grecia.— La Ciudad en Occidente.— Autonomía Municipal.— El Estado Municipal.— El Municipio en Roma.— El Origen de los Ayuntamientos.— El Régimen Municipal.— El Municipio en España.— Los Primeros Municipios en España.— Ingertos Visigodos.— Régimen Municipal de Transición en España.— Encuentros de Moros y Cristianos.— Las Comunas Españolas.— Los Fueros.— Las Ciudades en las Cortes.— Los Cabildos de la Nueva España.— La Asociación de Vecindad como Cimiento de la Conquista.— El Primer Ayuntamiento en la América Continental.

LA CORRIENTE GRECO-LATINA.

EL GERMEN MUNICIPAL EN EL NEOLITICO.

La comunidad domiciliaria apareció como municipio primitivo, con los rasgos impresos por el neolítico y traspuso esa etapa emitiendo en mesopotamia, los primeros balbucesos del municipio político, cuando -- Hammurabi, "constituyó a los sacerdotes que intervenían en la administración del Estado, por funcionarios civiles y jueces nombrados por él" . Este balbuceso consiste en la secularización administrativa, preámbulo a la aparición de los magistrados locales, independientes del poder central que se daría siglos después en Grecia, con la aparición del verdadero municipio político.

Sin embargo, es curioso advertir que, en ciertos aspectos, el primer código con capítulos municipales, "fundado en los más antiguos sistemas legales de las ciudades sumerias", fue el código del Rey Hammurabi.

Entre sus materias que dan "la primera pintura clara de la organización social y política de la cultura urbana primitiva".

Figuran:

- 1.- La propiedad.
- 2.- Las relaciones domésticas.
- 3.- La administración de justicia. (16)

-EL MUNICIPIO EN GRECIA.-

LA GENS, MUNICIPIO PRIMITIVO EN GRECIA.

Sería erróneo identificar, estrictamente, el Calpulli Azteca con la Gens Griega.

Con esto queremos decir que, no obstante que forman un mismo nivel sociológico, contienen diferencias y semejanzas específicas.

Sus semejanzas estriban en que:

- 1.- Son formas de asociación tradicionales.
- 2.- Sus lazos eran gentilicios o de parentesco.
- 3.- Aparece con ellos la comunidad, como tipo de agrupación social de carácter natural, o sea la que se finca en los vínculos naturales.
- 4.- Ambos constituyen el municipio primitivo de carácter agrario.

Sus diferencias radican en:

- 1.- Que el paso de la familia a la Gens, se hace por el acrecentamiento numérico de la familia, bajo la autoridad del pater familia, en tanto que el paso de la familia al Calpulli, se hace por el aumento numérico de las familias, gobernadas por un consejo.
- 2.- En la Gens, el municipio primitivo de carácter agrario se basa fundamentalmente en la propiedad territorial. En el Calpulli el municipio primitivo de carácter agrario depende fundamentalmente de la explotación de la tierra ya que el usufructo de la parcela agrícola dependía de que se la trabajase.

Sin embargo, se trata del mismo nivel sociológico, ya que constituyen cada cual a su manera la forma genérica del municipio natural.

La religión doméstica, entre los antiguos, dió forma institucional a la familia, que debía tener un fuego y altar sagrado: El hogar.

El rito doméstico fue particular y exclusivo de cada familia y sólo el padre conocía sus secretos y los transmitía al heredero. Los sacerdotes eran pues, los padres de familia y no aceptaban intrusión alguna en su potestad.

Con la ubicación del altar y el fuego sagrado, surgió la idea de domicilio, el cual, por su carácter religioso, se consideró inviolable.

El culto doméstico conservó unida a la familia, a pesar de su avance paulatino y la constituyó en Gens, que es una gran familia, una asociación de individuos emparentados y agrupados en torno al culto y al sacerdote que era su jefe y su juez.

Las necesidades de defensa, de comercio y de regular el matrimonio hombre y mujer de la misma Gens, no podían unirse. Hicieron en Grecia que, después de cierto tiempo, se agrupasen varias familias en lo que llamaron una fratria. Para dar un contenido de legalidad a esta unión, tuvieron un dios protector común a todas las familias que la integraban y designaron un jefe o fratriarca que presidía los sacrificios y las asambleas.

Más tarde, varias fratrias se aliaron e integraron una tribu, que adoptó un dios, escogido entre sus héroes, es decir, un hombre divinizado que llamaron "héroe epónimo", pues de él tomaba la tribu su nombre.

Luego, pudieron asociarse varias tribus, a condiciones de que se respetase el culto de cada cual.

El día en que se celebró ésta alianza, la ciudad fue. En su origen, las familias se habían repartido el país y si al principio vivieron independientes en sus pequeñas sociedades gobernadas por su jefe hereditario, después se agruparon en fratrias, luego en tribus y surgieron las cléreas.

Al fin, las aldeas formaron confederaciones que tenían su centro en lo que fue la ciudad.

Así sucedió en el Ática y surgió Atenas. Pero desembocando al fin en una organización domiciliaria mantenida por lazos de vecindad. Tal fue, en pocas palabras, la forma en que apareció el municipio en occidente. (17)

LA CIUDAD EN OCCIDENTE.

Durante muchos siglos, la ciudad guardó celosamente la personalidad religiosa y civil de las tribus, de las fraternidades y de las familias.

Para fundar la ciudad se apeló al único sistema legal de la época que tenía suficiente fuerza para ser respetado: la religión. Por ésto se creó la religión de la ciudad, que más tarde fue una verdadera religión municipal. Cada ciudad tuvo sus dioses particulares y el fundador era muy respetado y al morir fue objeto de un culto especial. Así surgió la religión municipal.

La asociación humana se sustentaba en la religión a falta de otro principio que apenas comenzaba a esbozarse: el Derecho Público.

AUTONOMIA MUNICIPAL.

La primera idea de autonomía local surgió con la religión municipal. Las antiguas creencias distinguieron la existencia entre dos ciudades, es decir, los dioses no eran los mismos, ni las ceremonias, ni las oraciones. El culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de la ciudad vecina. Se creía que los dioses de una ciudad rechazaban los homena

(17) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. Pág. 56 y sig.

jes y las oraciones de cualquiera que no fuese su conciudadano.

Ciñendo el territorio de la ciudad, se extendían los términos sagrados, que eran las fronteras municipales.

A la idea religiosa de autonomía local, comenzaron agregarse nuevos conceptos. Cada ciudad tuvo su código particular, su justicia soberana; por mucho tiempo se consideró ilegítimo el matrimonio entre habitantes de dos ciudades y los hijos de tales matrimonios carecían de derechos ciudadanos. Algún tiempo después, se comenzaron a celebrar convencios entre ciudades para legitimar esas relaciones matrimoniales pero, bajo toda esa superestructura que formaban las creencias, estaba la necesidad biológica de subsistir. En realidad, la verdadera razón del aislamiento de las ciudades era la de su propia defensa. Las ciudades griegas llegaron a unirse en transitorios anfictionías, que tenían su culto común. Pero cada ciudad era soberana. (18)

EL ESTADO MUNICIPAL.

La ciudad griega llegó a constituir un auténtico Estado Municipal.

Se ha dicho con razón que en Atenas, el sufragio fue el soberano de la ciudad. El interés público substituyó a las prescripciones religiosas. En las deliberaciones de los senados o de las asambleas populares, donde se discute sobre una ley o sobre una forma de gobierno, sobre un punto de derecho privado o sobre una institución política ya no se pregunta lo que la religión prescribe, sino lo que reclama el interés general.

La revolución en el Atico no suprimió el Arcontado, pero estableció nuevos magistrados que si podían ser escogidos de todas las clases sociales.

(18) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. Pag. 60. de Fustel de Coulanges.

Tiene interés conocer los títulos y las funciones de los antiguos / nuevos magistrados que gobernaban a Atenas.

Magistrados que continuaron desde el gobierno de los eupatriados:

El Rey, que celebraba los sacrificios.

El Polemarca, que juzgaba a los extranjeros y fue jefe del ejército.

El Arconte, que velaba por la conservación de los cultos domésticos.

Los Tesmotetes, que en número de seis presidían los grandes jurados.

Los Pritanos, que eran cincuenta individuos elegidos a perpetuidad para velar por la conservación del hogar público y para verificar las comidas sagradas.

Magistraturas que fueron creadas por la democracia:

Diez ASTINOMIOS, que cuidaban de la policía.

Diez AGORANOMIOS, responsables de los mercados.

Quince SITCFILARQUIOS, que vigilaban la venta del trigo.

Quince METRONOMIOS, encargados de las pesas y medidas.

Diez CUSTODIOS, del tesoro.

Diez RECEPTORES de cuentas.

Once ENCARGADOS, de ejecutar las sentencias.

Todos los magistrados duraban en su cargo un año y la mayoría de las magistraturas señaladas se repetía en cada tribu y en cada demco.

El ciudadano que resultaba electo para ocupar una magistratura estaba sujeto a una investigación sobre su conducta y la de su familia y se exigía que tuviese un patrimonio en tierras.

La ciudadanía entre los griegos, implicaba dedicación a los deberes públicos, por lo que la esclavitud era indispensable.

Los esclavos desempeñaban todos los trabajos.

Eran obreros, médicos, constructores, armadores, etc.

Había esclavos domésticos y esclavos del estado que la hacían de verdugos, policías o que trabajaban en las obras públicas.

El ciudadano pobre estaba impedido para trabajar y para vivir tuvo que vender su voto como juez y el estado se vió obligado a cargar a los ricos con todos los impuestos.

Los extranjeros tuvieron ingreso en la ciudad no como ciudadanos , pero si como hombres libres y pagaban un impuesto por el derecho de residencia. (19)

-EL MUNICIPIO EN ROMA.-

EL ORIGEN DE LOS AYUNTAMIENTOS.

El origen de los Ayuntamientos, se debió a la lucha que surgió entre los plebeyos y los patricios de la antigua Roma.

En efecto, de esta lucha surgieron primeros los tribunos de la plebe, que fueron una especie de procuradores del pueblo. Después, los ediles plebeyos de la época de los cuestores, iniciaron las funciones municipales y luego, los ediles curules habían de representar la existencia de los primeros Ayuntamientos.

Los nuevos funcionarios, pretores y ediles, publicaban al entrar en el ejercicio de su cargo, edictos—edicta magistratum—, en que establecían los principios, según los cuales decidirían los casos que se les presentasen durante sus funciones.

(19) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. Pag. 62 y sig.

Los edictos de los pretores, origen del derecho llamado pretorio, se designaron con el nombre de praetorium-edictum, y los de los ediles, aedilitium. La jurisdicción civil recayó en los pretores y la administrativa y de policía en los ediles curules.

Respecto a los edictos de los ediles debemos agregar, que fueron verdaderas ordenanzas municipales, más o menos como ahora las entendemos.

Con relación a los edictos de los pretores, que se referían a la administración de justicia exclusivamente, corresponden en su primera época al praetor urbanus. Es decir, que en ésta primera época del derecho pretorio, sólo se administraba justicia a los ciudadanos romanos; aún operaba el municipio cerrado.

Con la institución de los ediles curules y de los pretores urbanos existía ya el municipio romano. (20)

EL REGIMEN MUNICIPAL.

En muchas poblaciones de Italia aparece ya, por el siglo IV A. de C., una organización municipal. Las religiones locales les imprimían la tendencia a conservar su autonomía. En la mayoría de ellas se había realizado la revolución de las clases inferiores por arrebatar a la aristocracia patriarcal el derecho de ciudad. La ciudad de Roma, plena de vitalidad y contando con sus disciplinados ejércitos municipales, se lanzó a la conquista de sus vecinas, sin destruir las ciudades conquistadas, sino que las dominaron únicamente y lograron su intento valiéndose de un nuevo procedimiento que dió como fruto, más tarde la aparición de

(20) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. Pag. 66 y sig.

un régimen municipal que se fué generalizando. Fue así como surgió el Imperio Romano.

Roma se valió de la fuerza, de la intriga y de su habilidad para ir dominando uno por uno a aquellos municipios que defendían valerosamente su independencia.

Al principio, la dominación romana no pretendió formar una sola nación dando a los pueblos dominados ingreso en el Estado Romano, in civitate, sino que estableció un dominio político, imperio, como expresión de todos los poderes.

Los pueblos conquistadores, no sólo entregaron al pueblo Romano sus personas, murallas, tierras, aguas, casas, templos y dioses, renunciando así a su gobierno municipal, sino también a todo lo que más amaban los antiguos, esto es, su religión y su derecho privado. A partir de este momento, esos hombres ya no formaban entre sí un cuerpo político. Nada tenían de sociedad regular.

Su urbe (ville) podía subsistir ingente, pero su ciudad (cite) había sucumbido. Si continuaban viviendo juntos, era sin gozar de instituciones, leyes, ni magistrados. El orden era mantenido por el prefecto enviado por Roma.

Sin embargo, esta época fue una etapa de transición necesaria, que hizo ver a los antiguos la posibilidad de coordinar la vida municipal aislada, con la existencia del estado. La prueba es que las ciudades aisladas conservaron sus magistrados municipales y los estrategas que antes fueran jefes militares y políticos del pequeño estado, se convirtieron en ediles que cuidaban de los servicios urbanos. Al mismo tiempo, dichas ciudades enviaban anualmente sus representantes que trataban en el senado de Roma los asuntos que los afectaban.

JUSTO SIERRA explica la organización municipal bajo la dominación romana en la siguiente forma: (21) "En este trabajo Roma no tiene rival

(21) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. Pág. 69.

en la historia. Italia sirvió de ensayo y luego fue el tipo de la obra; tres modos; empleó el Senado para organizarla: primero prescindiendo del rigor del derecho de conquista estableció diversas categorías en las poblaciones y principalmente dos clases de municipios: los de pleno derecho que gozaban de absoluta autonomía, que se consideraban en lo político y lo civil como una prolongación de Roma y que por regla general estaban en las comarcas cercanas a la capital; y los de "derecho latino" que tenían la autonomía administrativa y la plenitud de los derechos civiles romanos, más no los políticos. Los municipios de pleno derecho mandaban su contingente a las legiones y pagaban el mismo impuesto que los romanos; todos los demás comprendidos bajo el nombre de socio, pagaban impuestos especiales y mandaban contingentes de diversa importancia.

Sin embargo, el derecho romano había de lograr la igualdad, más o menos real, de los municipios, en sus derechos y en su organización.

A partir del año 146 (A. De C.) todo el mediterráneo desde Portugal hasta Grecia, hallábase bajo la dominación romana.

-EL MUNICIPIO EN ESPAÑA.-

LOS PRIMEROS MUNICIPIOS EN ESPAÑA.

En la península Ibérica, las ciudades y los pueblos se desarrollaron aislados unos de otros, organizados bajo el sistema patriarcal, en donde los jefes de las tribus decidían los asuntos rutinarios, mientras que los más importantes los resolvían las asambleas de las tribus.

El sistema municipal y la autonomía de las ciudades desarrolló el espíritu de independencia y ello fue causa de que pudiese defenderse España durante tres siglos del poder romano.

El desarrollado espíritu municipal de las poblaciones de la península Hispánica, obligó a los romanos a concederles los máximos privilegios.

Sobre este punto escuchemos a Cánovas del Castillo: (22) "constituido después del municipio romano, diferencia otorgada al renombre de sus moradores, dado que no lo acostumbrase el imperio con las provincias o pueblos que sujetaban a su dominio, conociéronse en España las "curias" pequeños senados compuestos de un determinado número de decuriones o curiales y los decumbiros, especie de magistrados o cónsules puestos a su frente. No en todas las ciudades de la Península era igual esta organización, variaba según fueran libres, federadas, municipios, colonias o estipendiarias, lo cual establecía notables diferencias en el orden de los derechos políticos".

Existieron veintidós municipios, cuatro ciudades federadas y una mayoría de estipendiarias, gobernadas por jefes militares, sin leyes ni magistrados.

"Mientras se mantuvo la República en Roma, las ciudades Españolas se ríjieron por fueros especiales".

De la importancia del municipio romano en España se derivan varias características posteriores en las municipalidades de los países de habla castellana.

-INCERTOS VISIGODOS.-

REGIMEN MUNICIPAL DE TRANSICION EN ESPAÑA.

La apreciación del Marqués de Pidal, respecto a que la época de la dominación visigótica en España fue, en cuanto al régimen municipal, _

(22) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. Pag. 71 y sig.

una etapa de transición, parece ser lo más justo.

El municipio, aunque de origen romano, subsistió en esta época, así como también, la religión, las costumbres y la legislación especial de los españoles que formaron un pueblo separado de sus dominadores durante este período de tiempo a que nos referimos, la parroquia y el municipio, o sea el clero y el pueblo, estaban perfectamente unidos e identificados en el amor a la patria y la libertad, y el odio a los dominadores.

Convertidos los visigodos al catolicismo, celebraron periódicamente concilios en que decidían los negocios del Estado. EL CONCILIO DE TOLLEDO se convirtió en una institución y el sexto de estos concilios "suprimió todo vestigio de libertad municipal".

Las ciudades tenían sus gobernadores y las aldeas sus vilicos, que representaban al rey.

OTT(23) dice que: "ninguno de los demás pueblos bárbaros imitó en tan alto grado como los visigodos las leyes y costumbres romanas". En efecto, conservaron los magistrados municipales, pero implantaron las nuevas instituciones también municipales: a) EL PLACITUM, que era la reunión de los hombres libres, b) EL CONVENTUS PUBLICUS VISIGORUM, asamblea integrada por hombres libres de la ciudad o del distrito rural que no tenía funciones judiciales, sino administrativas, en lo relativo a problemas locales, tales como huida de ciervos, deslinde y amojonamiento, etc.

Una nueva invasión sobre España se gestaba después de que los berberiscos abrazaron el Islamismo. Los Arabes se lanzaron con el ímpetu de su fanatismo y conquistaron a principios del siglo VIII, buena parte de la península. El reino visigodo se derrumbó.

(23) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. Pag. 77.

-ENCUENTROS DE MOROS Y CRISTIANOS.-

LAS COMUNAS ESPAÑOLAS.

La dominación de los árabes se repartió al principio, en los pequeños emiratos que dividían la parte ocupada de la península.

En el siglo X, al establecerse el califato de Córdoba, se unificó la administración de las ciudades y de los pueblos, que fueron gobernados por agentes de los califas, llamados *caides* o *alcaldís* (alcaldes), esta denominación no fué empleada en León y Castilla hasta mediados del siglo XI y en Galicia hasta principios del siglo XIII.

La obra de la reconquista, que se realizó al transcurso de la larga y sangrienta lucha, fortaleció en los españoles la conciencia municipal y las comunas jugaron un papel decisivo en la destrucción del poderío árabe.

Los monarcas cristianos, establecían ciudades y pueblos para contener los ataques de los árabes. Para atraer gente a establecerse a estos pueblos y ciudades, los reyes les concedieron grandes franquicias y privilegios que constituyeron el "fuero municipal", o sea la ley que consagraba los derechos de cada localidad.

Las necesidades militares se identificaron al soldado con el vecino. El soldado fue vecino del municipio, y el vecino se convirtió en soldado comunal. El municipio fue un elemento político de primera importancia en España.

Del *CONCILIUM* nació el consejo Municipal. El *JUDEX* fue elegido por la asamblea de vecinos en vez de ser nombrado por el rey; también eligieron *alcaldes*, que por un año ejercían las funciones judiciales. Los consejos Municipales eran autónomos en lo político y administrativo;

Los magistrados municipales tenían la autoridad judicial y era un hecho el sufragio popular.

Cada consejo municipal tenía sus leyes propias y sus magistrados. "Había dos clases de consejos, el primero que se convocaba al son de la campana, en el que disfrutaban de voz y voto todos los aforados y en él se discutían en asamblea general los negocios de interés local, se inspeccionaba la administración y elegíanse los magistrados por mayoría de sufragio; el otro consejo, estaba compuesto de los funcionarios que ejercían cargos públicos por elección de los vecinos". El primero recibió el nombre de Cabildo Abierto. El segundo, fue el Consejo Municipal. Cabildo secular, finalmente llamado Ayuntamiento. (24)

LOS FUEROS.

Antes de continuar observando la organización y funcionamiento, de los consejos municipales, vamos a detenernos a señalar la evolución que siguieron.

Los caudillos de los grupos que participaban en la reconquista, disfrutaban de parte de los terrenos conquistados, que convertían en feudos después de haber separado lo que había de constituir la propiedad del Municipio.

Pero estos señores feudales trataban de extender sus dominios cometiendo violencias contra los propios municipios. Así se presentó la necesidad de establecer reglas más estrictas que resguardaran los derechos de las municipalidades y en 1020, se reunieron en León los representantes de los municipios, que formularon una ley aprobada por Alfonso V y conocida con el fuero de León, que es uno de los documentos más importantes de la edad media. El fuero de León garantizaba la existen-

(24) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. Pag. 80, 81.

cia de las administraciones municipales en ese reino y sirvió de modelo a muchos otros fueros obtenidos de los demás reyes o nobles de España.

Estas legislaciones locales consignaban derechos especiales a cada ciudad o municipio rural, que no podían desenvolverse dentro del ambiente arbitrario de los feudos, ni de acuerdo con la ley general que no amparaba, dentro de sus especiales necesidades, a cada población.

La soberanía local recaía en la asamblea de vecinos o consejo abierto, que se reunía los domingos al toque de campana y que resolvía los asuntos generales y designaba a los que habían de desempeñar los cargos municipales.

Los consejos poseían sus bienes propios y dictaban ordenanzas municipales regulando la industria, el comercio, los gremios, etc.

Los funcionarios municipales eran los alcaldes o justicias, que tenían la jurisdicción civil y criminal. Los jurados o fieles eran los encargados de hacer cumplir las ordenanzas sobre viveres, pesas y medidas.

Sobre el tema que tratamos -Ignacio Burgoa dice- "El derecho positivo español se localizaba en múltiples "FUEROS" o estatutos particulares que en los distintos reinos de la península Ibérica y en diferentes épocas expedían en los reyes, tanto en favor de los nobles o "fijosdalgo" (fueros noviliarios) como en beneficio de los moradores de las villas o ciudades (fueros municipales). El otorgamiento de estos últimos obedecía a diversos motivos, bien de carácter militar o bien de índole política, pues para recompensar las hazañas de los habitantes ciudadanos en las campañas de reconquista contra los moros principalmente, o para menguar el poderío que los señores feudales ejercían sobre los pobladores de su dominios, el rey concedía a unos o a otros determinados privilegios que solamente juraba cumplir y hacer cumplir.

Entre otras prerrogativas, en el derecho foral se descubren las que atañían a la seguridad personal de los villanos o ciudadanos frente a posibles desmanes de los poderosos, así como a cierta especie de autonomía gubernativa de la comunidad municipal. La tutela de los fueros, por otra parte, estaba encomendada a un alto funcionario judicial, denominado JUSTICIA MAYOR, tanto en Castilla como en Aragón especialmente, quien debía velar por su observación en favor de las personas que denunciaban alguna contravención a las disposiciones forales". (25)

Parece ser que la institución del JUSTICIA MAYOR DE ARAGON data del siglo XII, mencionando los historiadores como primer funcionario con tan importante investidura a Don Pedro Jiménez, quien murió en el año de 1123. La finalidad funcional del Justicia Mayor, que implicó al mismo tiempo la causa de superación, se precisó en el famoso Facto de Sobrarbe, en cuyo punto V se disponía: "para que nuestras libertades no padezcan detrimento ni daño, habrá: juez medio sobre el rey y sus súbditos, a quien sea lícito apelar el que recibiese agravio, o de los que recibiese la República o sus leyes, para su remedio." (26)

En Aragón, los nobles y las ciudades se unieron desde antes de constituirse la monarquía. Y una vez constituida ésta, conservaron su alianza las ciudades y los magnates, lo que les permitió disfrutar de muchas libertades políticas y civiles.

Los municipios aragoneses tuvieron plena autonomía administrativa respetada por el rey y los nobles.

El siglo XII y parte del siglo XIII, constituyen la edad de oro de los principios Españoles.

El esplendor logrado en esta época por el municipio, no tiene rival en todo el curso de la Historia.

(25) IGNACIO BURGOA. Las Garantías Individuales. Pag. 75.

(26) Cita tomada de la obra de DON CARLOS LOPEZ DE HARO. "La Constitución y Libertades de Aragón", por IGNACIO BURGOA en su obra "El Juicio de Amparo". Pag. 51.

LAS CIUDADES EN LAS CORTES.

En Aragón, en 1112, las ciudades fueron admitidas en las asambleas representativas de las cortes. Alfonso I obtuvo el privilegio de integrar un jurado popular o tribunal de los veinte, cuyas decisiones eran inapelables y de esa misma época proceden el fuero de Toledo, Zaragoza, el de Calatayud y el de Daroca.

En Castilla, Alfonso VIII impulsó la vida de los municipios, de 1180 a 1192.

Admitió las ciudades en las cortes de Castilla en 1188 y otorgó fueros comunales a numerosos pueblos. De esta manera, los municipios castellanos cobraron extraordinaria fuerza y cuando los nobles reclamaron a Alfonso VIII que sancionara los derechos de la nobleza el rey, apoyado por los municipios, no tuvo temor en reconocerlos, compilándose lo que se llamó el Fuero Viejo de Castilla, que no alteró las franquicias municipales.

Dice Juan Agustín García, que "nada tan sorprendente y bello en la historia del derecho como esas instituciones municipales que brotaban con toda espontaneidad en la anarquía feudal de los tiempos medios".

En general, podemos decir que los cabildos españoles, habían logrado la igualdad civil y política de los ciudadanos, la inviolabilidad del domicilio, la importancia del derecho de vecindad, derecho a elegir los funcionarios municipales y responsabilidad de éstos funcionarios, justicia impartida por magistrados elegidos por su consejo municipal y derecho a no ser privado de la libertad sin previa sentencia de los jueces locales.

Estos derechos ejercieron gran influencia en la organización civil y política y orientan la vida social en la época contemporánea. (27)

-LOS CABILDOS DE LA NUEVA ESPAÑA.-

LA ASOCIACION DE VECINDAD COMO CIMIENTO DE LA CONQUISTA.

De 1519 a 1521 particularmente --años de las primeras conquistas-- pero extendiéndose hasta pleno siglo XVIII al que alcanza la colonización española puede hablarse de toda una etapa en la historia del municipio en México.

EL PRIMER AYUNTAMIENTO EN LA AMERICA CONTINENTAL.

Adentrado en la significación del poder municipal, ya que había sido alcalde mayor en Santiago de Cuba, Hernán Cortés optó por constituir una asociación de vecindad, para dejarse investir por el municipio, de todos los poderes que le hacían falta en el propósito de convertirse, de explorador sin títulos, en conquistador legítimamente armado. Ya que Diego de Velázquez, gobernador de Cuba se había arrepentido del trato hecho con Cortés de que estuviera al mando de la tercera expedición, destinado a explorar las tierras que estaban al accidente, inclusive mandándolo aprender. Fue en estas circunstancias nada propicias, que en 16 de febrero de 1519, Cortés alzó velas en la punta de San Antón y se lanzó a la aventura.

Mientras tanto, el gobernador Velázquez organizaba una cuarta expedición al mando de Pánfilo de Narváez, con instrucciones de destituir a Cortés por la fuerza.

Enterado de esto Don Hernando, se sirvió de una institución de las más respetables, estableciendo por medio de una maniobra sagaz el primer Ayuntamiento en la América Continental, con el objeto de obtener de él los poderes de que carecía para llevar adelante su empresa.

Cortés encontró un medio apropiado para legalizar sus aspiraciones ya que al fundar una ciudad, el ayuntamiento tenía facultades para otorgarle nueva investidura, anulando toda ingerencia del gobernador de Cuba.

Fue así que mandó buscar un lugar apropiado para fundar la Ciudad, encontrándolo Montejo en un paraje llamado Quiahuistla y la mañana del día 22 de abril de 1519- pudo fundarse la ciudad en el sitio que ocupaba el campamento. Para esto, se levantaron algunas enramadas simulando casas, se marcó la plaza pública erigiéndose en ella una picata y se instaló una horca en los alrededores.

A la nueva población se le puso el nombre de "Villa Rica de la Vera Cruz" y para que nadie osare protestar, se eligieron alcaldes ordinarios a Portocarrero y Montejo, regidores Alonso de Avila, a los doctores Alvarado y a Sandoval, alguacil mayor a Juan de Escalante, capitán de entradas a Pedro de Alvarado, maestro de campo a Olid, alférez del real a Ochoa y a un Alonso Romero y escribano a Diego Godoy.

Una vez instalado el ayuntamiento, éste llamó a Cortés y después de examinar sus poderes que le había confiado Velázquez, declaró que habían cesado, dándole en representación del rey la nueva designación de capitán del ejército y justicia mayor. Es de notarse que, con el nuevo nombramiento, Cortés se convirtió en defensor legal de la autonomía del municipio.

De tal suerte quedó instalada la primera población europea en la que había de llamarse Nueva España y que fue también la primera en América Continental. La carta del regimiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, tiene fecha de 10 de julio de 1519.

El primer ayuntamiento establecido en tierras mexicanas, hace recordar el papel del municipio peninsular de la reconquista. Uno como otro llenaban necesidades militares y políticas, a las que se ajustaban los vínculos de vecindad. Muchos municipios españoles y más tarde una

gran cantidad de municipios coloniales, surgieron de la manera anteriormente descrita, es decir, a la inversa de como normalmente se formó y conformó la vida local.

Aquí, como en toda empresa de colonización, la asociación de vecindad fue preconcebida. No fue un fruto espontáneo, fue parte de un plan y obedecía a éste.

En España, el municipio fue la base de la reconquista. En América, el municipio constituyó el cimiento de la conquista. Aún más, la conquista de México resultó autorizada por un municipio, el de la Villa Rica de la Vera Cruz.

El primer ayuntamiento en el Valle de México, fue el que instaló Cortés en Coyoacán, en el mismo edificio que ocupaba su cuartel general. Ahí sesionó de agosto de 1521 a marzo de 1524, en que fue trasladado a México.

El cabildo metropolitano, estaba integrado por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles, a más del escribano y el mayordomo. Fue el 10 de mayo de 1532 en que este cabildo sesionó por primera vez, según la mayoría de los historiadores, ya que con esa fecha fue entregado el edificio para casas constitucionales en la ciudad de México, frente a la plaza de armas.

El papel que desempeñó el municipio en el transplante de las normas occidentales de convivencia, nos explica como, desde el punto de vista jurídico, la conquista de México no fue obra de España sino del municipio de Veracruz, cuyas milicias comunales, apoyadas en su propia carta de regimiento, se aventuraron en contra del imperio de Moctezuma, llevando por capitán a Cortés que ya había resignado en manos del ayuntamiento de la Villa Rica sus títulos conferidos por Diego Velázquez y que ostentaba el nombramiento de Capitán y Justicia Mayor.

Es decir, que la conquista de México no emanó de poderes ultramarinos, sino de instituciones aquí mismo implantadas.

Una vez establecido el municipio en el orden político, era necesario que existiera en verdad, esto es, que se contara con una auténtica comunidad social, organizada y circunscrita a una localidad determinada y en la que los individuos se hallasen ligados por lazos de vecindad.

En el caso de la ciudad de México, se hizo patente el trasplante de municipio español a nuevas tierras.

Limpiando el lugar de las ruinas en que había quedado después de setenta y cinco días de sitio, se instaló el Ayuntamiento en la nueva capital y se procedió a fijar como vecinos a tantos como se pudiera. De aquí se derivó que otras tantas funciones de los cabildos fuese la planificación y la formación de lazos de vecindad.

Además otra de las primeras tareas impuestas en el seno de los municipios, fue la de atender a la defensa de las poblaciones. (28)

(28) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. Pags. de la 93 a la 106.

S U M A R I O ,

CAPITULO CUARTO.

"EL MUNICIPIO EN LA COLONIA".

El Coloniaje y la Vecindad.— Las Primeras Ordenanzas de Población .—
La Concepción Urbana.— La Fundación de una Villa.— El Municipio Indí-
gena.— Organización Colonial del Municipio.— Funciones del Ayuntamien-
to.— Funcionarios del Ayuntamiento y Cargos Dependientes de El.— Los
Alcaldes Mayores y Corregidores.— Alcaldes Ordinarios.— Los Regidores.
— Alguaciles y Alféreces Reales.— Las Escribinias y los Archivos Mu-
nicipales.— La Hacienda Municipal.— Los Pósitos.— Las Alhóndigas.—
Sesiones de Cabildos.— Ordenanzas Municipales.— Las Poblaciones Indí-
genas.

BIBLIOTECA CENTRAL
U. S. A. M.

EL MUNICIPIO EN LA COLONIA.

EL COLONIAJE Y LA VECINDAD.

Las primeras Ordenanzas en lo relativo a la organización Municipal, su primer documento lo constituyen las actas de 1519, levantadas por el escribano real Diego de Godoy. Desde el punto de vista Legislativo, los documentos más antiguos son las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525.

LAS PRIMERAS ORDENANZAS DE POBLACION.

En las primeras ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias, dictadas por Felipe II, se encuentran las normas que sirvieron de base a la convivencia social al instaurarse el municipio con características occidentales.

Tardíamente se reglamentaba la colonización, ya que no fue sino hasta el 13 de junio de 1573, que Felipe II firmó dichas ordenanzas, las que en gran parte pasaron a figurar en el cuerpo de las disposiciones asentadas en la Recopilación.

En sus primeros capítulos; las Ordenanzas establecían:

1.- La prohibición, bajo pena de muerte, de que se emprendieran descubrimientos sin licencia del rey o de quien tuviere delegada su autoridad para ello. En ya descubierto podían dar licencia para poblar, los virreyes, audiencias, gobernadores y justicias, en sus respectivas jurisdicciones. La prohibición contenida en el capítulo de dichas ordenanzas, trataba de evitar las contiendas entre españoles por hacerse conocer la prioridad en los descubrimientos.

2.- Que se asentasen en un libro diario todas las observaciones hechas en tierras y mares, y para obtener el contacto pacífico con los habitantes, que "desde el pueblo que estuviera poblado en los confines, por vía de comercio y rescate, entre indios vasallos lenguas (intérpretes) a descubrir la tierra; y religiosos y españoles con rescate y dádivas y con paz, procuren de entender y saber el sujeto, substancia y calidad de la tierra y las naciones de las gentes que la habitan, y los señores que la gobiernan, y hagan discreción (descripción) de todo lo que pudiese saber y entender, y vayan enviando siempre relación al gobernador para que la envíe al consejo". Estas disposiciones están contenidas en los capítulos del 2 al 4.

Otra de las disposiciones importantes que se encuentran en las Ordenanzas de Felipe II, disponía en su capítulo 13: "Las personas que fueren a descubrimientos por mar y tierra, tomen posesión en nuestro nombre de todas las tierras de las provincias y partes a donde llegaren y saltaren en tierra, haciendo la solemnidad y autos necesarios, de los cuales traigan fé y testimonio en pública forma, en manera que haga fé".

Como puede apreciarse, las primeras Ordenanzas de población comenzaban por reglamentar las licencias que al efecto debían expedirse, tratando de asegurar, dentro de lo posible, un conocimiento real de las regiones que se incorporaban al dominio de la Corona Española.

Por otra parte, en el capítulo 20, así como en el 29 y en el 38, se reglamentan las relaciones con los naturales, particularmente las relaciones de propiedad.

El 20 dispone que los descubrimientos no empeñen guerra con los indios "ni les tomen contra su voluntad cosa alguna, si no fuere por rescate o dándolo ellos de su voluntad".

El 29 manda que "los descubrimientos no se den con título y nombre de conquistas, pues habiéndose de hacer con tanta paz y caridad como de seamos, no queremos que el nombre dé coacción ni color para que se pueda hacer fuerza ni agravio a los indios".

El 38 establece que los descubridores han de elegir "los sitios para fundar pueblos y cabeceras y sujetos, sin perjuicio de los indios, por no los tener ocupados, o porque lo consientan de su voluntad".

Además, el capítulo 42 mandaba que debían escoger los sitios "para estancias, chácaras y granjas, sin perjuicio de los indios y naturales".

El 89 disponía que cada población que se fundara habían de darse cuatro leguas de tierra, a distancias no menor de cinco de cualquiera otra población de españoles "y con que sea en parte donde no pare perjuicio a cualquiera pueblo de indios que antes estuvieren poblados, ni de ninguna persona particular".

El 110 señalaba: "llegando al lugar donde se ha de hacer la población, el cual mandamos que sea de los que estuvieren vacantes y que por disposición nuestra se puedan tomar, sin perjuicio de los indios, o con su libre consentimiento, se haga la planta del lugar".

El 136 expresaba que "si los naturales se quieren poner en defensa de la población, se les dé a entender cómo se quiere poblar y no para hacerles ningún mal, ni tomarles sus haciendas; sino para tomar amistad con ellos y enseñarles a vivir políticamente y mostrarles a conocer a Dios y enseñarles su ley, por la cual se salvarán, dándosele a entender por medio de los religiosos y clérigos y personas que para ello disputa re el gobernador y por buenas lenguas y procurando por todos los buenos medios posibles que la población se haga con su paz y consentimiento; y si todavía no lo quisieran consentir, habiéndolos requerido por los dichos medios diversas veces, los pobladores hagan su población, sin tomar de lo que fuere particular de los indios".

"Este primer cuerpo legislativo que consagró a América la Corona Española, fue consultado por Ochoa Campos en el Archivo General de Indias, de Sevilla. El volumen en el que se localiza el histórico documento, se titula: "Libro General" de las cosas que se despachan de oficio, comenzado en la Villa de Madrid, en 16 de septiembre de 1562".

Las Ordenanzas de Felipe II constituyen la fuente para el estudio de la primera etapa de nuestra Historia Municipal, en lo que respecta a la fundación de poblaciones.

En esta etapa ya no se desea mantener el signo de la conquista. Fincadas las bases jurídicas de la dominación española, se rehúye todo lo que pudiese volver al tapete de la discusión el derecho sobre las tierras descubiertas. Por ello, se imprime a la empresa colonial el carácter de una gran tarea de colonización. Esta tarea llevó tres siglos de coloniaje.

El adelantado y el fundador de poblaciones, fueron los dos instrumentos de que se valió la corona para realizar la magna empresa de la colonización.

La institución del adelantado fue una reminiscencia de las prácticas seguidas en la antigüedad, cuando se establecían colonias dependientes de la metrópoli. Los capitanes que fundaron las colonias griegas y romanas, en el Mediterráneo, fueron el antecedente del adelantado castellano que en tierras de indias hizo surgir nuevos centros de población sujetos a la Corona Española. Este consistía en un contrato de población, en el que se concedían ciertos privilegios al adelantado, en donde se le concedían ciertas facultades de población, y dentro del mismo se estipulaban derechos y obligaciones para con su familia.

"De las obligaciones y derechos del asentista o fundador de población, que él se obligaba a fundarla debía satisfacer las siguientes condiciones:

- 1.- Tener poblada la villa, dentro del término que se le señalare, con treinta vecinos cuando menos cada uno con su casa, diez vacas de vientre, cuatro bueyes, o dos bueyes y dos novillos, una yegua de vientre, cinco puercas de vientre, seis gallinas y veinte ovejas de vientre.
- 2.- Un clérigo que administrase los sacramentos, iglesia con ornamentos y cosas necesarias para el culto.
- 3.- Para el cumplimiento de lo anterior, debía de dar fianza. Si no cumplía, pagaría cien pesos oro de multa y perdería lo que hubiere fincado y labrado.
- 4.- La tierra para formar la población había de tener cuatro leguas cuadradas, a una distancia no menor de cinco leguas de cualquiera ciudad, villa o lugar de españoles ya poblado y en parte donde no ocasionase perjuicio a los indios o a otras personas.
- 5.- De esta tierra se tomaba, primero, la extensión necesaria para plaza, calles, templo y casas de cabildo, propios y ejido y la dotación de la población. Del resto se hacían cuatro partes: una para el que se había obligado a fundar la población y las otras tres, se dividían en tantos lotes como vecinos hubiera. (29)

LA CONCEPCION URBANA.

En sus orígenes, nuestro sistema municipal tuvo una peculiar función urbanística.

(29) FORTIBIO ESQUIVEL CARRERON. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Págs. de la 215 a la 220. Tomo II.

La colonización española introdujo una concepción urbana centralizadora. La población se agrupaba en manzanas y éstas integraban el núcleo en torno a la plaza, que a su vez era eje de los diversos barrios. Sólo así podía unificarse la administración local, respondiendo a este fin la disposición urbana.

Los calpullis o barrios indígenas reunían los atributos de la autonomía municipal, cada uno por separado, en tanto que la población española asumía en sí todas las funciones, permitiendo con su trazo, servicios públicos homogéneos y una sola administración a cargo del ayuntamiento.

En el municipio indígena, el vínculo lo formaba la tierra. En el municipio español el vínculo era el de la vecindad, sin excluirse uno a otro en ambos casos.

Al realizarse la colonización, se trató de fijar polos de convivencia social por medio de las poblaciones de tipo europeo. Cada población que se fundaba, era un clavo con que se remachaba el sistema colonial.

Por ello se procuró precisar el carácter urbano, con los nuevos moldes, para que propiciara la instauración del régimen importado, que en estos casos era el del Municipio Ultramarino.

No obstante, en cierto grado operó un mestizaje, si no en las grandes poblaciones, sí en las de carácter rural, donde se conservó la dispersión indígena como hasta el presente es fácil advertir.

LA FUNDACION DE UNA VILLA.

"Don Toribio Esquivel Obregón refiere la forma en que, de acuerdo con estas disposiciones, se procedía a fundar una Villa. Trátase de la

Villa de León y expresa que en 12 de diciembre de 1575, el virrey Don Martín Enriquez de Almanza comisionó al alcalde de corte y chancillería Don Juan de Orozco para que procediera a fundar una ciudad o villa de españoles en los llanos de los chichimecas, en el valle nombrado de Señora, para la pacificación de los indios que andaban alzados y evitar los daños que hacían en las minas de Guanajuato y de Comanja, entendiendo que si había cien vecinos que se comprometieran a residir diez años en la población, ésta tendría la categoría de ciudad; pero si sólo se juntaren más de cincuenta y menos de cien, se titularía villa.

La fundación de León se llevó a cabo en 20 de enero de 1576, dándosele el título de villa por haberse reunido menos de cien vecinos.

El procedimiento era el siguiente:

1.- ELECCION DE REGIDORES Y ALCALDES. Una vez que reunían los cincuenta o más vecinos, después de haber oído misa, pasarían a elegir cuatro regidores, los cuales a su vez designarían dos alcaldes de los más viejos y honrados.

2.- JURISDICCION. Los alcaldes tendrían jurisdicción en la población y hasta cuatro leguas en dirección a las minas de Guanajuato y por la parte de Nueva Galicia, hasta llegar al límite de ella.

3.- COMPETENCIA CIVIL Y CRIMINAL. Los alcaldes conocerían de las causas civiles y criminales, excepto en casos de pena de muerte y mutilación, en que, concluida la información, debían mandarla a los alcaldes de corte y chancillería. Pero si la población llegase a cien vecinos, los alcaldes harían justicia en las causas. Si hubiere alcalde Mayor, los ordinarios, en causas de indios, sólo podrían formar la información, prender a los culpables y remitirlos a dicho alcalde.

4.- FACULTADES DEL ALCALDE MAYOR. Los alcaldes mayores procedían a prevención con los ordinarios en causas criminales y en grado de apelación en asuntos civiles. El alcalde mayor sólo podía votar en cabildo en caso de empate y entonces su voto era decisivo.

5.- RENOVACION DEL AYUNTAMIENTO. El día primero de cada año debían de proceder los regidores a elegir sus substitutos para el nuevo año, mientras no hubiere regidores perpetuos y los recién electos debían elegir los alcaldes ordinarios y entrar en funciones debiendo obtener confirmación del virrey en un plazo de 30 días. Además, debían, mientras no se proveyera lo contrario, elegir un alguacil para la ejecución de la justicia.

6.- TRAZA Y REPARTO DE TIERRAS. El comisionado debería repartir la tierra, dando a cada vecino lo que le pareciere hasta tres caballerías, solar para casa y tierra para huerta. Señalaría sitio para iglesia y plaza, casas de cabildo, ejido y dehesa boyal.

7.- PRERROGATIVAS DE LOS VECINOS. Los vecinos y todos los que fueren a la población a vender y comprar, quedaban exentos de pechos y alcabalas por el término de cuatro años, a partir de la elección de los alcaldes.

8.- OBRAS PUBLICAS. Para las obras públicas de la población, se cedían las penas pecuniarias que impusieran sus justicias para la Cámara del rey.

9.- LIMITACIONES Y DEBERES. Por otra parte se disponía que no debían de admitirse como vecinos a los que lo fueren o hubieren sido de San Miguel (hoy San Miguel Allende), San Felipe y Celaya. A la vez, los vecinos habían de tener armas y caballos para la defensa de la población. Tal fué uno de los casos concretos en que se fundó una población.⁽³⁰⁾

EL MUNICIPIO INDIGENA.

Existían Municipios Indígenas y Municipios Españoles. En las pobla

(30) TORIBIO ESQUIVEL OBREGON. Op. cit. Págs. de la 671 a la 681. Tomo II.

ciones de blancos, los indios ocupaban un sitio extramuros, remendando los años patriarcales del municipio Romano. En Tenochtitlan, cuando se edificó la "traza" que era un recinto amurallado en cuyo seno se levantó la ciudad española, el barrio Azteca quedó extramuros, al norte y al este. Igual ejemplo encontramos en Aguascalientes, en lo que ahora es el barrio de San Marcos, fue el pueblo de indios y aparte hubo barrios exclusivamente para españoles.

Los indios se retraen en sus comunidades, sufriendo la tiranía de sus caciques y las expoliaciones de los hombres blancos. El Municipio Indígena, condenado a una situación inferior respecto a los municipios españoles establecidos en América, debía constituir uno de los más graves problemas que se prolonga hasta el presente.

Los bienes municipales en las comunidades indígenas se encontraban en estado de propiedad comunal. Los caciques empleaban el rigor para recaudar las contribuciones. Frecuentes sublevaciones de indios sacudían a las comunidades y los municipios españoles se veían en gran peligro de ser asolados, tal como el municipio de Parral estuvo a punto por los tarahumaras.

Muchos indios para que no les quitasen sus mejores tierras, las poblaban, improvisando casas y avicindándose con el fin de formar un pueblo. Varios cronistas dan cuenta de hechos notables, en que en una noche se hiciera esto, amaneciendo al día siguiente un pueblo hasta con tres docenas de casas "cuya cubierta que era de paja parecía muy vieja y harta de servir y las varas ahumadas y en ellas sus moradores con sus mujeres e hijos, perros, gatos y gallinas, hecho y formado un pueblo donde los gallos cantaban y los perros ladraban, los niños lloraban y unos con otros se trataban como si de muchos años atrás se hubiera formado este pueblo". (31)

(31) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. Pag. 133.

Las autoridades coloniales se negaban a dar solares en pueblos de indios a españoles. Cada uno en su sitio, parecía ser la consigna. En cuanto un pueblo de españoles progresaba pedía que se le diese repartimiento de indios, para cuidar de los sementeros y edificar.

La situación general de la población indígena acabó de empeorar con las llamadas concentraciones, en que para hacer más fácil la sujeción de los indios se les concentraba en los lugares más poblados.

ORGANIZACION COLONIAL DEL MUNICIPIO.

No deja de tener interés el concepto que se tenía del Cabildo o Ayuntamiento en aquellos siglos de la colonia (siglos XVI al XVII). "Cabildos es ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la República, como son Justicia y Regidores para que administren justicia y ordenar lo conducente al pro-común, escribe Hévía Bolaños".

Independientemente del grado de Autonomía de que disfrutaban los municipios, o de la mayor o menor centralización, es incuestionable que el ayuntamiento siempre conserva su naturaleza de regimiento, o sea, de órgano encargado del gobierno y administración de la comunidad como tal. Así se le entendió en la época colonial, no obstante el grado de intromisión a que se llegó en las esferas de la vida local.

Como observación general podemos asentar que las elecciones municipales, de carácter popular, constituyeron una excepción. Por lo común, fueron los conquistadores, los adelantados o los gobernadores, los que designaron el primer cabildo y éste, al terminar su período, fue el que en sesión de consejo, eligió a los nuevos alcaldes y regidores. Sin embargo, recordemos que, cuando una villa era fundada por un grupo de colonos, la elección debía hacerse por los propios vecinos.

En cuanto al número de regidores y demás cargos consejiles, variaron notablemente de acuerdo con la categoría de las poblaciones.

Al principio, hubo dos alcaldes, que después se redujo a uno. En cuanto al número de regidores era tanto más variable cuanto que se abultaba indefinidamente con la venta de los nombramientos de regidor.

Al introducirse la regiduría perpetua, se facultó a los agraciados "para renunciar o vender sus puestos, con lo cual aumentaba mucho el número de regidores sobre el marcado por la ley, especialmente en los ayuntamientos de las ciudades importantes".

Finalmente, diremos que las ciudades metropolitanas debían de tener un Alcalde Mayor o Corregidor, representante del poder central o provincial. Los capitulares eran: tres oficiales reales, doce regidores y dos jueces ejecutores. Sin ser miembro del Cabildo, fungía a su vez el procurador de la ciudad.

FUNCIONES DEL AYUNTAMIENTO.

Entre las funciones de los ayuntamientos se encontraban: el cuidado de las obras públicas que se decretaran como casas de cabildo, alhóndigas, puentes, caminos u otras, bajo la superintendencia de los regidores; el cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, siendo atribución especial del fiel ejecutor la de vigilar las pesas y medidas, la policía y orden de mercados y abastos; el cuidar del disfrute común por los vecinos en diez leguas a la redonda, de los pastos, y montes aún en tierras de señorío después de levantadas las cosechas; el corte y plantación de árboles; sacar a remate cada año y cuidar que se adjudicaran al mejor postor, los derechos de vender carne y pan; la formación de sus ordenanzas, que habían de ser mandadas al virrey para su aproba-

ción en el término de dos años; pero rigiendo en el entretanto. Los puentes y caminos habian de hacerse a costa de los que recibieran beneficio de ellos; y en donde residiera la audiencia al presidente tocaba disponer de las obras públicas. (R. de I., 4-16-1-2 y 3; 4-17-5-6-7 y 8).⁽³¹⁾

FUNCIONARIOS DEL AYUNTAMIENTO Y CARGOS DEPENDIENTES DE EL.

Las ordenanzas de 1525 se ocuparon de la organización de los primeros Ayuntamientos.

En lo general puede decirse que el ayuntamiento estaba presidido por el corregidor, constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores. Tenia además un Alférez Real, un procurador General, un Alguacil mayor, y un Síndico, distribuyéndose las comisiones y oficios entre los capitulares o personas ajenas designadas por el Ayuntamiento.

Otros de los cargos dependientes del Ayuntamiento y cuyos titulares se nombraban en Cabildo, eran:

Los Diputados de pobres, que tenían a su cargo atender a los pobres de la cárcel.

Los Diputados de Propios, encargados de fiscalizar el manejo de fondos y velar por las finanzas del Ayuntamiento.

El Obrero Mayor, que tenía bajo su responsabilidad la dirección e inspección de las obras públicas.

Los Diputados de Fiestas, que cuidaban de la solemnidad de estas, principalmente el día en que se festejaba el aniversario de la conquista de Tenochtitlan.

(31) TORIBIO ESQUIVEL OBREGON. Op. cit. Pág. 247. Tomo II.

Los Diputados de Policía, encargados de la seguridad pública.

Los Diputados de Alhóndiga y Pósito, que cuidaban del abastecimiento regular de las subsistencias a precios razonables fijados por ellos mismos.

Un Contador, encargado de llevar los libros de contabilidad y manejo de los fondos del Ayuntamiento.

Un Mayordomo de Propios y Rentas.

Dos Regidores llamados Fieles Ejecutores, que juntamente con el corregidor, integraban la Fiel Ejecutoria, para la vigilancia del cumplimiento y ejecución de las disposiciones contenidas en los bandos de policía. También podían señalar los precios que diariamente habían de venderse los artículos de mayor consumo.

Un Fiel, encargado de marcar los pesos, pesas, romanos, marcos y medidas, por cuyo concepto el Ayuntamiento cobraba los correspondientes derechos.

Un Vendedor del Matadero, que tenía obligación de asistir al Rastro de la ciudad, a fin de inspeccionar la matanza, revisar el ganado y vigilar la limpieza y buenas condiciones del propio Rastro.

Todos estos funcionarios, atendían las funciones ordinarias de la competencia del Cabildo, y éste en pleno, acordaba las medidas de carácter extraordinario. (32)

LOS ALCALDES MAYORES Y CORREGIDORES.

Los Alcaldes Mayores y Corregidores, desempeñaron funciones que bien pueden considerarse como precursoras de las jefaturas y prefectu-

(32) TORIBIO ESQUIVEL OBREGON. Op. cit. Pag. 249. Tomo II.

ras políticas. En efecto, el empleo lo ejercían por distritos y gozaban de atribuciones sobre muchos ramos de la administración Municipal, inter viniendo en la esfera reservadora a los Ayuntamientos.

Los nombramientos de Corregidores, Gobernadores y Alcaldes Mayores, los hacía directamente el rey en lo que toca a Tabasco, Cuantla, Tacuba e Ixtlahuaca, así como en el caso del corregidor de Veracruz. El resto era nombrado por el virrey o por la audiencia de Guadalajara, en sus respectivas jurisdicciones.

En general, los Corregidores y Alcaldes Mayores, tuvieron a su cargo funciones de inspección, regulando las relaciones entre naturales y españoles. Vigilaban los usos y costumbres e intervenían en la vida comunal como representantes del rey, del virrey o de la audiencia a los que debían el empleo de que disfrutaban por tres años.

ALCALDES ORDINARIOS.

Una de las más antiguas instituciones españolas, dentro del régimen Municipal, es la de los Alcaldes, que primero fueron de elección popular y más tarde, bajo el poderío de la monarquía, cedieron la primacía a los Alcaldes Mayores, en Nueva España, nombrados unos de éstos por el rey y la mayoría por el virrey o por la audiencia de Guadalajara.

Los Alcaldes Ordinarios, que eran los de extracción popular, subsistieron junto con los Alcaldes Mayores, gobernadores o corregidores.

Para su elección:

- 1.- Se celebraba Cabildo, al que concurrían los Alcaldes salientes y los Regidores.
- 2.- Debían, saber leer, escribir y ser vecino del lugar.

Como escuelas de democracia, los municipios experimentaron en su seno, el principio Antirreeleccionista. (33)

LOS REGIDORES.

El nombre indica: regir, administrar la ciudad, sus bienes, su policía, urbanismo, abastos, etc.

El oficio de Regidor reúne la más alta investidura entre los magistrados de la ciudad. Es el más íntimo representante del pueblo, con facultades legislativas y ejecutivas.

Durante la colonia, la designación se hacía de acuerdo con la reglamentación que aparece consignada en la Recopilación de Leyes de Indias.

1.- En las poblaciones que se fundaban por capitulación o asiento con determinada persona, ésta y su hijo o heredero debían nombrar los regidores.

2.- Cuando no había capitulación, los vecinos los nombraban en Cabildo abierto.

El carácter genuinamente popular de los regidores cambió por la viciosa costumbre de vender los oficios. Esto sucedió en los pueblos españoles, más no en los pueblos de indios, donde los oficios no eran vendibles. Dándose así un procedimiento antidemocrático en la elección de regidores.

AIGUACILES Y ALFERECES REALES.

Unos de los oficios característicos en la organización Municipal _

(33) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. Pag. 150.

de la colonia, eran de los Alguaciles mayores y menores, así como el de los Alféresces reales.

El Alguacil mayor de las ciudades y villas de españoles, formaba parte de los oficios vendibles y renunciables.

El Alguacil mayor podríamos traducirlo como policía y cuerpo de prisiones en el concepto moderno. A su cuenta estaba la detención de maslinos, el cumplimiento de las ordenanzas sobre seguridad pública, ejecutar las órdenes de encarcelamiento dadas por Audiencias y Alcaldes, la custodia de los reos confesos o presuntos.

Precisamente, para que los auxiliasen en sus funciones, acostumbraban designar Alguaciles menores, asignándoles sueldos de sus propios emolumentos. Pero como el sueldo de los Alguaciles menores afectaba a sus personales ingresos, era frecuente el caso de que los Alguaciles mayores se desentendiesen de nombrar tales auxiliares, faltando así ejecutores para todos los proveídos de Cabildos y Audiencias.

En lo que toca a los Alféresces Reales, sus funciones eran de verdadera relevancia.

Tenían entrada al Cabildo y voto en él antes de los Regidores, aunque después de la Justicia.

De lo anterior se desprende que, los Alguaciles desempeñaban funciones de policía y que los Alféresces Reales ostentaban una dignidad sobresaliente.

El primero que ejerció el cargo de Alguacil Mayor en estas tierras, fué Juan de Escalante y como Alféres Real, Ochoa y Romero. Estos primeros funcionarios fueron elegidos al fundarse el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, en 1519. (34)

(34) TORIBIO ESQUIVEL OBREGON. Op. cit. Pag. 245. Tomo II.

LAS ESCRIBANIAS Y LOS ARCHIVOS MUNICIPALES.

El escribano desempeñó importante papel en los Cabildos coloniales. Entre sus funciones figuraban:

1.- La de llevar un libro, por él autorizado, donde había de asentarse todas las actas, los acuerdos y las discusiones del Consejo Municipal, suscribiendo él también y legalizando cada uno de esos documentos. En las actas había de asentar íntegro el tenor de las cédulas y provisiones reales, así como las cartas de los virreyes, ministros y oficiales dirigidos a los mismos Cabildos.

2.- La de llevar otro libro, por él autorizado, en que había de transcribir todas las cédulas, provisiones, ordenanzas e instrucciones particulares o generales recibidas por el Cabildo.

Gracias a estas escribanías los Ayuntamientos formaron con el tiempo, sus Archivos Municipales, de indudable utilidad para la resolución de muchos casos de interés público y privado. El escribano de Cabildo nos legó, en esa forma, inapreciables fuentes para el estudio de la historia Municipal.

LA HACIENDA MUNICIPAL.

Para cumplir sus funciones, los cabildos y en general el municipio, dispusieron de dos clases de bienes: los comunes y los propios.

Los bienes comunes eran para el disfrute del vecindario y los propios eran los que brindaban productos al Ayuntamiento para los gastos públicos.

Los ingresos del Ayuntamiento fueron de dos clases:

- 1.- Los que percibían de los propios.
- 2.- Los que constituían los arbitrios.

Por propios, se entendían los bienes que se arrendaban o se administraban directamente por el Ayuntamiento, dedicando sus productos a los gastos públicos, para que los vecinos no tuvieran gravamen alguno, o que, a lo más necesitaran contribuir sólo para llenar el déficit que quedara. Los propios eran bienes rústicos o urbanos, tierras que en calidad de inalienables se señalaban a los Ayuntamientos para que aplicaran la renta o los productos de ellas a los gastos municipales.

Los arbitrios consistían en :

- 1.- Sisas.
- 2.- Derramas.
- 3.- Contribuciones.
- 4.- Concesiones.

La Sisa era un impuesto excepcional destinado a determinada obra o servicio. Por ejemplo, la ciudad de México disfrutaba, excepcionalmente, del derecho de cobrar una Sisa de un cuartillo de plata por cada cuartillo de vino que se vendiera allí, para aplicarse exclusivamente a la obra del desagüe y que terminaría cuando ella quedara concluida.

Las Derramas, como todos los arbitrios, sólo podían decretarse con especial autorización del rey. Ejemplo imponer Derramas en caso de langosta, para perseguirla.

En cuanto a las Concesiones, consistían en rentas cedidas por el rey a algunas municipalidades, pudiendo ser de lo que a él tocaba en tributos, penas de cámara, etc. (35)

LOS POSITOS.

Unas de las instituciones municipales más antiguas, fué la de los

(35) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. Pag. 158.

Pósitos que, con el carácter de previsión social, se estableció en la Nueva España.

La organización, funcionamiento y objeto de esta institución fué:

- 1.- El objeto de prevenir los males ocasionados por la pérdida de las cosechas o alguna otra calamidad pública en aquellos tiempos en que, por falta de comunicación, cada lugar había de abastecerse por sí mismo.
- 2.- El Pósito, estaba constituido por un fondo, destinado a comprar trigo, maíz, cebada u otros granos, durante la época del año en que eran más abundantes, vendiéndose en tiempo en que pudieran obtenerse mayores beneficios para el fondo. Este fondo estaba al cuidado del Ayuntamiento, a través de una junta integrada por un alcalde presidente, un regidor, el procurador síndico general y un depositario. La junta era nombrada cada año.
- 3.- Los fondos se depositaban en la tradicional arca de tres llaves, una de las cuales había de estar en poder del alcalde, otra en el del regidor y la tercera en el depositario. Solamente el dinero del Pósito se podía guardar en dicha arca y no se podía sacar o depositar sin estar presentes los tres claveros y el escribano del Pósito por dar fé de ello.
- 4.- Debían contar con graneros, llamados por la ley paneras.
- 5.- El Pósito proporcionaba semillas a los labradores pobres para sus sembreros. Antes de entregarse los granos, cada beneficiario había de dar fianza legal, llana y abonada de que el plazo acordado que era el de la cosecha, devolvería los granos prestados y sus creces de medio "celemin" por fonega, es decir, uno por ciento.

Los Pósitos fueron administrados de tal modo, que sus fondos aumentaron notablemente, desapareciendo esa institución no por culpa del régimen Municipal, sino por las vicisitudes políticas que afectaron a la Nueva España. (36)

LAS ALHONDIGAS.

Las Alhóndigas eran instituciones de carácter Municipal.

Sobre su funcionamiento podemos decir:

- 1.- Que al principio del año, el cabildo nombraba un fiel para guardar de la Alhóndiga y vivir en ella, debiendo de dar fianza de cuatro mil pesos antes de entrar en el desempeño de su empleo. Este debía llevar cuenta minuciosa de los granos que diariamente entraran a la Alhóndiga y cuidar que se vendieran al precio fijado al comenzar el día. Para vigilar ésto se nombraba dos regidores al efecto.
- 2.- Era obligación de todo el que trajera granos o harina a la ciudad, la de venderlos precisamente en la Alhóndiga, bajo pena de cuatro pesos por cada hanega que se vendiera en otro lugar.
- 3.- Sólo los vecinos podían comprar en la Alhóndiga, siendo por lo tanto, una prerrogativa de carácter local.

SESIONES DE CABILDOS.

Las Sesiones fueron una de las primeras expresiones del sistema representativo popular. Y tal ha sido esa tribuna del pueblo, que en

(36) TORIBIO ESQUIVEL OBREGON. Op. cit. Pag. 255. Tomo II.

los momentos decisivos de la historia a salido de ella la voz orientadora, como sucedió con los cabildos hispanoamericanos en los movimientos precursores de la independencia.

Durante la época colonial, las sesiones de cabildo:

- 1.- Eran presididos por el gobernador o su lugar teniente, o en su defecto, por el alcalde de primer voto.
- 2.- Podían asistir a ellas los corregidores y alcaldes mayores, así como el alférez real, que tenía el primer voto en las deliberaciones.

Dentro de este sistema, el síndico era el procurador de la ciudad. En efecto, las ciudades y villas estaban facultadas para nombrar por cuenta propia, procurador que defendiera sus derechos y viera por el interés general. Prohibiéndose la elección de este en cabildo abierto.

El cabildo abierto fué en donde la institución municipal alcanzó su magna expresión de democracia directa. Lamentablemente, la prohibición de efectuarlo dió al traste con su influencia en los dominios de ultramar.

Esta forma de democracia directa alcanzó gran desarrollo en España donde ejerció las funciones que se mencionan por su orden:

- 1.- Como asamblea deliberante, formar el libro del pueblo y reformar las ordenanzas municipales, así como decidir los trabajos semanarios de la comunidad.
- a).-El libro del pueblo era una especie de reglamento, que se discutía y aprobaba cada año por una comisión de vecinos conocidos de las costumbres para que se encargasen de su redacción. Tal reglamento era discutido en cabildo abierto y una vez aprobado, recibía la firma de todos los vecinos.

- b).--Las ordenanzas eran miradas por el pueblo con veneración y contenían disposiciones minuciosas sobre fincas y tierras, sobre la forma de adquirir la vecindad, sobre la administración de los bienes del común, sobre aprovechamiento de pastos y montes, arreglo de caminos y obras de interés general. Estas ordenanzas generalmente no se tocaban, sino que sus reformas se asentaban en un libro aparte y se suscribían por los vecinos.
- c).--Los trabajos semanarios se sujetaban a acuerdo. El alcalde nombraba una comisión que propusiese lo que había de hacerse en la semana y el cabildo abierto era el facultado para aprobarlo.
- 2.- Otra de las funciones del consejo abierto era, como poder judicial, la de resolver sobre multas por infracciones a lo acordado.
- 3.- Finalmente, el consejo escuchaba las peticiones de los vecinos, resolviendo lo procedente. (37)

ORDENANZAS MUNICIPALES.

Parte importantísima de las funciones de los cabildos era la facultad que tenían de darse sus ordenanzas, que, aunque sujetos al cuadro general de la legislación tradicional castellana y a las disposiciones que ya sabemos regían en materia de poblaciones, siempre permitían ellas atender a las diferentes modalidades de la localidad, apreciados por los hombres de la misma y resueltos por ellos los problemas con espíritu práctico.

La ordenanza de pobladores dada por Felipe II concedía a los descubridores el derecho de hacer de las poblaciones que fundaron con tal de obtener confirmación del consejo de Indias en el término de dos años.

(37) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. Pág. 166.

Antes aún de esa expresa autorización hemos visto que Hernán Cortés publicó las que él considero adecuadas para los pueblos que iba fundando y aún de carácter general para toda la tierra, lo cual indica que tal facultad existía ya y se consideraba inherente a las condiciones mismas del descubrimiento, dado que no había de quedar la tierra sin ley, y dado también el concepto amplio que hemos visto, se tenía de ley y de legislador. Tal facultad fué después reconocida y formó la ley 12, título 3, libro 4 de la Recopilación de 1680.

Esta facultad de los descubridores, de ninguna manera derogaba la que tenían los cabildos para darse los que mejor les conviniera, una vez instalados. A este respecto ya Carlos V había proveído: "Las audiencias reales vean y examinen las ordenanzas que hicieren las ciudades, villas y poblaciones de sus provincias para su buen gobierno; y hallando que son justas y que se deben guardar, las hagan cumplir y ejecutar por tiempo de dos años, y las remitan a nuestro real consejo de Indias, para que en cuanto a su confirmación provea lo que convenga". (R. de I., 2-1-32).

La regla general, sin embargo, era que las ordenanzas de las poblaciones se mandaran al virrey para su confirmación; pero como aún en lo administrativo la potestad judicial era suprema, las audiencias decían la última palabra.

"Porque las ciudades, villas y lugares de las Indias, decía Felipe II, presentan algunas veces sus ordenanzas ante nuestros virreyes, los cuales las confirman, y otras veces las hacen de nuevo en materias de gobierno: mandamos que si se apelare de ellos para las audiencias reales, donde los virreyes presidieren, se guarden, cumplan y ejecuten, hasta que por justicia se vean y determine en revista por las audiencias lo que se debe hacer".⁽³⁸⁾

(38) TORIBIO ESQUIVEL OBREGON. Op. cit. Pag. 267. Tomo II.

LAS POBLACIONES INDIGENAS.

El primer intento de sistematización en el estudio de la forma en que estaban organizados los pueblos indígenas en la época colonial, se debe al gran esfuerzo realizado por Don Toribio Esquivel Obregón. (39)

Esta materia es importante conocerla para comprender la convivencia social durante la dominación española.

Dice que, "al tratar de la organización de las poblaciones de Indias, debe hacerse una distinción, esencial, para comprender la vida jurídica de los naturales después de la conquista". Hace el siguiente agrupamiento:

1.- Pueblos que ya existían antes de la conquista con instituciones, costumbres y territorio propio. Respecto de estos, Carlos V en 6 de agosto de 1555, había establecido:

"Ordenamos y mandamos que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía, y sus usos y costumbres observados y guardados después de que son cristianos, y que no se encuentren con nuestra sagrada religión, ni con las leyes de este libro ~~añade la ley recopilado~~ y los que han hecho y ordenado de nuevo, se guarden y ejecuten; y siendo necesario por la presente los aprobamos, con tanto que nos podamos añadir lo que fuéremos servidos y nos pareciere que conviene al servicio de Dios nuestro Señor y al nuestro, y a la conservación y policía cristiana de los naturales de aquellas provincias, no perjudicando a lo que tienen hecho ni a las buenas y justas costumbres y estatutos suyos".

(39) TORIBIO ESQUIVEL OBREGON. Op. cit. Pag. 267. Tomo II.

2.- Pueblos que tenían vida civil y costumbres definidas y compatibles con la nueva cultura; pero carecían de la tierra suficiente para sus necesidades: A éstos se les conservaban sus costumbres y la tierra que poseían acrecentada, y si algo se les hubiere usurpado, debía devolverseles. "Mandamos, decía Felipe II el 11 de junio de 1594, que las estancias y tierras que se dieren a los españoles sean sin perjuicio de los indios, y que los dados en su perjuicio y agravio, se vuelvan a quien de derecho pertenezca". Y por su parte Felipe IV agregaba en 16 de marzo de 1642: "Ordenamos que la venta, beneficio y composición de tierras se haga con tal atención, que a los indios se les deje con sobra todas las que les pertenciere, así en particular como por comunidades, y las aguas y riegos; y las tierras en que hubieren hecho acequias, u otro cualquier beneficio, con que por industria personal suya se haya fertilizado, se reserven en primer lugar, y por ningún caso no se les puedan vender, ni enajenar". (R. de I., 4-12-9 y 18).

3.- Pueblos que tenían territorio; pero no estaban reducidos a vida civil sedentaria, sino que vivían de la caza, sin asiento bien definido. A éstos se les conservaban sus tierras y se les organizaba conforme a las reglas de la vida municipal castellana; aunque conservando sus costumbres. "Con más voluntad y prontitud, decía Felipe II, se redujeran a población los indios si no se les quitan las tierras y granjerías que tuvieren en los sitios que dejaren: Mandamos que en esto no se haga novedad y se les conserven como los hubieren tenido antes, para que los cultiven y traten de su aprovechamiento". (R. de I., 6-2-9).

4.- Pueblos nuevos de indios ya familiarizados con la cultura española, generalmente tlaxcaltecas, mexicanos u otros de carácter pacífico, que se formaban en lugares de avanzado, como medio de introducir

Las nuevas instituciones e ir reduciendo a los salvajes por el ejemplo. Con relación a ellos dice la ley 14 del título 2, libro 6 de la Recopilación: "Y porque a los indios se había de señalar y dar tierras, _ aguas y montes, si se quitaren a españoles, se les dará justa recompensa en otra parte, y en tal caso formarán (los virreyes, presidentes o _ gobernadores), una junta con dos o tres ministros de la audiencia para que, si algunos se agraviaren, los oigan en apelación y hagan reparar el daño".

Finalmente, dice Esquivel Obregón: poco a poco, sin embargo, las instituciones castellanas debieron extenderse y adaptarse aún en aquellos pueblos que en un principio se gobernaron por sus antiguas leyes; y hubo entre ellas algunas que se aplicaron a todos los pueblos sin distinción, como las de las escuelas, hospitales, cajas de comunidad, etc.

Con estas observaciones de general aplicación, deben entenderse _ las leyes que se refieren a la vida política municipal de cada población de indios, cualquiera que fuere su categoría de ciudad, villa o _ pueblo. (40)

(40) TORIBIO ESQUIVEL OBREGON. Op. cit. Pag. 274. Tomo II.

S U M A R I O .

CAPITULO QUINTO.

"EL MUNICIPIO EN LA INDEPENDENCIA Y SU NUEVO
CONCEPTO. SURGIDO DE LA REVOLUCION MEXICANA".

Debates del Constituyente de 1917.— Dictamen.— Debate.— Comentarios
sobre las Posiciones del Constituyente, Respecto al Municipio Libre.—
Reformas en la Legislación Municipal.— Texto Vigente del Artículo 115.

EL MUNICIPIO EN LA INDEPENDENCIA Y SU NUEVO
CONCEPTO. SURGIDO DE LA REVOLUCION MEXICANA.

En la historia política de México, encontramos tres conceptos iniciales de la soberanía nacional, íntimamente ligados dentro de las primeras etapas de nuestro movimiento independiente.

El Licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, ⁽⁴¹⁾ síndico del Ayuntamiento, habló por primera vez de los derechos de la Nación para asumir su soberanía.

Primo de Verdad, decía: "La soberanía reside en la nación representada en todo el reino y las clases que lo forman y con más particularidad, en los tribunales superiores que lo gobiernan y administran justicia y en los cuerpos que llevan la voz pública, los cuales la conservarán intacta y sostendrán con energía". La tesis quedaba planteada con un sentido genuinamente democrático.

Un anciano recogía, a su vez, la reclamación de soberanía. En la historia política de México, Hidalgo es el liberador, el defensor de los derechos humanos. Cultivado en las ideas francesas de libertad e igualdad, -de la revolución de 1789- se alza en favor de los derechos del hombre, por los que lanza su primer decreto en Guadalajara aboliendo la esclavitud.

Hidalgo poseía amplia cultura y conocía, como cura de pueblo, nuestra realidad lacerante. Conocedor de la psicología popular, arrastró a las clases desheredadas y oprimidos en un movimiento aparentemente confuso en el que había un anhelo de justicia contra las alhóndigas de los

(41) FRANCISCO PRIMO DE VERDAD Y RAMOS. Nació en 9 de junio de 1760 en la Hacienda de la "Ciénaga del Rincón" del estado de Aguascalientes. Hizo sus estudios en el Colegio de San Ildefonso de México, se recibió de Abogado y fué Síndico del Ayuntamiento de México 1808.

explotadores extranjeros y que, formalmente, sostenía el derecho de la independencia, "que Dios, padre común de todos los hombres -decía- a concedido a todas las naciones de la tierra para su común felicidad".

En Hidalgo, ⁽⁴²⁾ encarna el primer defensor del liberalismo mexicano. No tuvo tiempo para más, pero entre el fragor de la guerra, dejó esa de claración de igualdad civil que nos dió el primer lugar al proscribir em todo y por todo la esclavitud del hombre por el hombre. Este segundo concepto de la soberanía, se hace liberal, gracias a la presencia histó rica del Cura de Dolores.

Sería Morelos quien se levantaría después como precursor de las ideas sociales. En él ya no hay la preocupación substancial, por el individuo, sino por la sociedad. Se adelantó a su época, desentendiéndose del individualismo, para enarbolar los derechos del hombre social y del cuerpo nacional, tal y como había de consagrarlos la constitución mexicana de 1917, primera en el mundo que consignó las garantías sociales al lado de las garantías individuales. La afirmación anterior nos la confirma Trueba Urbina al decir: "La primera revolución político-social de este siglo esencialmente burguesa, pero con resplandores sociales es, sin lugar a dudas, la nuestra. Proclamó las necesidades y aspiraciones del pueblo mexicano, especialmente del proletariado del campo y urbano, hasta plasmarlas jurídicamente en la Constitución de 1917, en cuya trama resalta un reluciente programa de reformas sociales convertido en estatutos o normas de la más alta jerarquía jurídica". ⁽⁴³⁾

Pero Morelos no fué una expresión ajena a su época. Las ideas políticas del que fuera Cura de Carácuaro, son una consecuencia lógica de

(42) DON MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA. Nació en la Hacienda de "San Diego Corralejo", el 8 de mayo de 1753, del matrimonio de D. Cristóbal Hidalgo y Costilla y Doña Ana María Gallaga.

(43) TRUEBA URBINA. La Primera Constitución Político-Social del Mundo. Pag. 50.

Los principios sostenidos por sus dos grandes antecesores: el Licenciado Primo de Verdad, precursor de la independencia y el Padre Hidalgo, iniciador del movimiento insurgente.

Parte, como ellos, del principio de soberanía, añadiéndole genialmente, un contenido social al decir: "La soberanía de la Nación está por encima del individuo, así se trate del individuo más conspicuo"; y reafirma la declaración del Cura de Dolores, su maestro que había sido en Valladolid, al expresar que "ni la raza, ni el pensamiento o la riqueza son condiciones para justificar la esclavitud y los privilegios".

Sin embargo, Morelos fué más allá. Sentó los cánones de nuestra institución y, de la reforma social, decía: "El gobierno dimana del pueblo y se sostiene por el pueblo", en su frase en que se sustenta la concepción democrática.

Nuestro concepto de la soberanía nacional tiene, aquí, su origen. Arranco de la soberanía popular con Primo de Verdad, se hizo liberal con Hidalgo y adquirió su avanzado carácter social con la genial clarividencia de José María Morelos.

Los Cabildos tuvieron una función señalada en el movimiento precursor de la independencia mexicana. El Ayuntamiento levantó la primera voz, para exponer la doctrina de la soberanía popular, a través de sus órganos inmediatos. (44) Bastaría con recordar aquellas palabras de la enérgica representación hecha ante el virrey por el ayuntamiento de la Ciudad de México, la tarde del 19 de julio de 1808, en que después de señalar que la abdicación de los monarcas españoles era "involuntaria, forzada y como hecha en el momento del conflicto", afirmaba categóricamente: "es de ningún efecto contra los respetabilísimos derechos de la nación. La despoja de la regalía más preciosa que le

(44) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. Pág. 209 y sig.

asiste. Ninguno puede nombrarle Soberano sin su consentimiento y el universal de todos los pueblos basta para adquirir el reino de un modo digno, no habiendo legítimo sucesor del rey que muere natural o civilmente. Ello comprende una verdadera enajenación de la monarquía, que ce de en favor de persona que en lo absoluto carece de derecho para obtenerla, contraría el juramento que prestó el Sr Carlos IV al tiempo de para que señale otra dinastía y gobierne el reino, es nula e insubsistente, por ser contra la voluntad de la nación que llamó a la familia de los Borbones como descendientes de hembra de sus antiguos Reyes y Señores".

La Constitución de 1812, fué promulgada por las cortes españolas con fecha 18 de marzo, mandándola publicar, jurar y cumplir en todos los reinos de ultramar.

Esquivel Obregón se expresa así, refiriéndose a la constitución anteriormente citada, dice "era obra nacida del entusiasmo, del concepto de progreso y civilización, que ya sabemos lo que en el fondo significaban, y sólo así se puedan librar aquellos legisladores, seguramente patriotas y bien intencionados, del cargo de destrucción de todo lo genuinamente español, nacido de las condiciones de su país y justamente adaptado a sus necesidades. Se imponía a todo el imperio una ley nueva e incomprendida, en la seguridad de que con ella se le conducía a la felicidad. Era el sistema de experimentación a que todo el mundo se ha sometido para hacerlo sacudir la cultura cristiana; pero los legisladores doceañistas no se sospechaban siquiera lo que realmente los movía". (45)

La Constitución de 1812 está dividida en doce títulos y cada uno de éstos en capítulos.

(45) TORIBIO ESQUIVEL OBREGON. Op. cit. Pag. 616 y sig. Tomo III.

El sexto se refería al gobierno interior de provincias y pueblos, y en el capítulo primero se establece que deberá haber en cada pueblo un Ayuntamiento compuesto del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico presididos por el jefe político o, en su defecto, por un alcalde.

Todos los años los ciudadanos de cada pueblo habían de elegir, a mayoría de votos, un número de electores proporcionando al vecindario, y estos electores debían de nombrar, también por mayoría de votos, los alcaldes, regidores y síndico entre los vecinos del pueblo. Los Ayuntamientos tenían a su cargo la policía de éste, la administración de sus propios, el cuidado de escuelas y hospitales, de los caminos y obras públicas y debían de formar sus propias ordenanzas. Todos esos encargos eran desempeñados bajo la vigilancia de la diputación provincial, a la que habían de dar cuenta cada año de la recaudación e inversión de los fondos públicos. Arts. 287 - 308.

Con la actitud del Ayuntamiento de la Ciudad de México en 1808, y de los heroicos y trágicos esfuerzos que culminaron con el asesinato del Licenciado Primo de Verdad, se denotaba una efervescencia popular, una franca preocupación por volver los ojos a la célula social que es el Municipio.

En lo que toca a la Constitución Gaditana, -dice Ochoa Campos-⁽⁴⁶⁾ que a pesar de su efímera vigencia, le bastaron tres meses para hacer resurgir a la institución municipal, donde nuevamente entraba en ella el pueblo.

En síntesis, reistaura:

(46) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. Pag. 226.

- 1.- El sistema de elección popular directa.
- 2.- La no reelección de los funcionarios municipales.
- 3.- Su renovación cada año.
- 4.- La de declarar el desempeño de los cargos consejiles, como obligación ciudadana.

Por otra parte la Constitución de Cádiz sentó precedentes negativos, que se recrudecieron al correr del tiempo en los siguientes aspectos:

- 1.- Estableció un régimen de centralización al que quedaron sometidos los Ayuntamientos a través de los jefes políticos.
- 2.- Marcó la pérdida de la libertad económica de los municipios al establecer en su artículo 332: "Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos sino por medio de la Diputación Provincial y la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinan, podrán los ayuntamientos usar integralmente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recaer la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios".

En las luchas posteriores del México turbulento de aquellos años, poco cuenta el municipio; las Constituciones Federalistas olvidaron su existencia y fueron las Constituciones Centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlo y darle vida.

Fué la Constitución Centralista de 1836 la que organiza al municipio en forma minuciosa. A este respecto nos dice Tena Ramírez; "parecería que los municipios debieran haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal. Pero no fué así; las constituciones federalistas

olvidaron la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida". (47)

Como se dejó ver en los siguientes artículos:

Artículo 22.- Habrá Ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

Artículo 23.- Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros, de seis; los segundos, de doce; y los últimos de dos.

Artículo 25.- Estará a cargo de los Ayuntamientos la policía de salubridad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen con los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios y promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y orden público en su vecindario y todo con absoluta sujeción a las leyes y sus reglamentos.

(47) FELIPE TENA RAMIREZ. Derecho Constitucional Mexicano. Pags. 152 y 153.

Artículo 26.- Estará a cargo de los alcaldes, ejercer en sus pueblos el oficio de conciliador, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de Primera Justicia, instituir en el caso, las diligencias de las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos y velar sobre la tranquilidad y orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.

Más tarde se dictó, con fecha 20 de marzo de 1837, el reglamento provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos en el cual se estipuló en forma más detallada, lo que la sexta ley, de las leyes constitucionales de 1836 habían estipulado respecto de los ayuntamientos.

El alcalde presidía el ayuntamiento, pero sus funciones principales eran las judiciales, recordando seguramente a los alcaldes españoles y a los que hubo en la Colonia. Pero su autoridad estaba limitada en lo administrativo por el subprefecto, quien ejercía influencia decisiva sobre el juez-alcalde en todos los órdenes. Difícilmente cumplía el alcalde con todas las atribuciones que tenía encomendadas, de ahí que en el proyecto de reformas a las leyes constitucionales de 1836 se propusieran suprimir al alcalde y dejar que el ayuntamiento se integrara únicamente con regidores y síndicos, para que se dedicasen "exclusivamente al desempeño de las funciones económicas y administrativas de sus municipios", y al alcalde se le dejara como juzgador nada más, para ahorrarle tareas y facilitarle el cumplimiento de su gestión judicial.

Se pretendía, también, que los regidores y síndicos fuesen designados por una junta Electoral, suprimiendo toda actividad política en el municipio, y en verdad lo que se intentaba era hacer de los municipios pequeños departamentos administrativos.

Posteriormente se redactaron varios proyectos de constitución, encontrándose en el poder el partido centralista, pero en ninguno de los que conocemos se aborda el problema municipal.

No fué sino hasta las bases Orgánicas promulgadas en 1843, que vuelve a tocarse en el artículo 4o, tan interesante punto, aunque no de manera tan precisa como en las leyes constitucionales que hemos citado.

Como consecuencia mediata del triunfo del Plan de Ayutla, que derrocó a Santa Anna, se elaboró la constitución de 1857, que establecía el régimen republicano, representativo, democrático y federal. Técnica-mente aventajaba a las constituciones anteriores, y desde el punto de vista de los principios que consagra representa un adelanto en el derecho público mexicano; pero sea por el error fuertemente arraigado en el sistema, de conceder "soberanías en un amplio sentido, incompatible con la realidad política del país, o fuera por falta de visión del Constituyente de 57, el caso es que tan sólo lo menciona en su artículo 31, fracción II, establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del municipio, cuando en el artículo 36, fracción I, considera obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su municipalidad y cuando en el artículo 72, fracción VI (antes de la reforma de 1901), aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito y Territorios. Pero por ningún motivo se abordó profundamente el in-
gente problema de la organización municipal, y eso que es de suponerse que existía en el municipio de entonces no poco desbarajuste y confusión debido a los ensayos iniciados con las leyes centralistas, que dejaron, sin embargo, como recuerdo para toda esa época que había de terminar en 1917, la odiosa figura del prefecto.

Al triunfo de la revolución constitucionalista se reúne en la ciudad de Querétaro la Asamblea Constituyente de 1917, que redactó el Código Político que nos ha regido hasta la fecha, no obstante algunas serias y radicales transformaciones que ha sufrido, pero que conserva en la esencia de sus artículos 27 y 123 las ideas liberales y su gran contenido social.

Para nuestro estudio interesa mucho saber lo que pensaba el Constituyente de 17, que, en enconado debate, quiso fundar la autonomía del municipio mexicano.

En la exposición de motivos a su proyecto de constitución, que leyó a la asamblea Don Venustiano Carranza, decía lo siguiente:—".....El Municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de sus necesidades, substituyéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y "Una buena ley electoral" que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases nacionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable....." ¿Puede decirse que se hayan hecho realidad estas palabras del que fuera primer jefe? , ¿Cumple el municipio mexicano con su función? Después de 56 años de pronunciadas esas palabras puede ya hacerse el balance y hagámoslo honradamente, sin demagogias ni equivocadas pases revolucionarias: el municipio mexicano no cumple con su función, porque no se ha respetado su independencia económica y porque está sometido al engranaje de una ley electoral pésima.

Pero el Constituyente de 17 no cabe duda que reconoció la importancia de la vida municipal y esto nos lo confirman los debates que se suscitaron dentro del recinto del Congreso Constituyente, en el que las voces de Don Hilario Medina, Jara, Martínez de Escobar, Machorro Narváez y otros, se dejaron escuchar, defendiendo la autonomía municipal con una gran mesura, pasión, carácter, y sentido social, como a continuación lo veremos.

DEBATES DEL CONSTITUYENTE DE 1917.

Artículo 115 del Proyecto presentado por Don Venustiano Carranza ante el congreso.- "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermediarias entre éste y el Gobierno del Estado.

El ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieron habitual o transitoriamente".

En la 52a. Sesión Ordinaria, celebrada el 20 de enero de 1917, se leyó el dictamen sobre los artículos 115 a 122, inclusive, del Proyecto de Constitución.

D I C T A M E N .

La misma 2a. Comisión ha presentado el siguiente dictamen referente a los artículos 115 a 122:

El presente dictamen contiene los artículos 115 a 122 inclusive, que forman el Título V del proyecto de reformas del C. Primer Jefe y que se refieren a los Estados de la Federación.

La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc.

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sino que ~~nom~~ de vida y su independencia, condición de su eficacia.

Igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el municipio y los poderes del Estado, estimando que los demás conflictos pueden ser resueltos por los tribunales locales, según lo disponga cada Constitución, sin perjuicio del amparo de garantías, que será siempre la mejor defensa de esta institución. Para evitar fraudes en la contabilidad municipal, así como para asegurar al Estado la parte de los im-

puestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombrará el Ejecutivo local.

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:

I.- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señala la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

III.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

"Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 19 de enero de 1917.- Paulino Machorro Narváez.- Heriberto Jara.- Hilario Medina.- Arturo Méndez".

Este dictamen suscitó el siguiente:

D E B A T E .

59a. Sesión Ordinaria, celebrada el 24 de enero de 1917.

Está a discusión la fracción I del artículo 115, que dice: "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado".

¿No hay quién pida la palabra? Se reserva para su votación.

La fracción II dice:

"II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de recibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley".

El C. Jara, miembro de la Comisión: Señores diputados:

Si la comisión no hubiera traído al debate la II fracción del artículo 115 en la forma en que está expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada, que la referida Comisión tiene para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal porque sólo se ha concretado al cuidado

de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una Entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes. ¿Qué razón habrá fundamental, digna de tomarse en consideración, para que, por ejemplo, la Federación dijera: "Yo voy a imponer las contribuciones en los Estados, y el Gobierno Federal será quién distribuya después en los diversos Estados lo que a cada uno corresponda o crea que corresponda para sus atenciones"? ¿Cuál sería o cuales serían las razones que se expondrían sobre el particular, razones, como antes dije, dignas de tomarse en consideración? Indudablemente que los Estados tienen a la vista sus distintos problemas, están mejor poseídos de ellos, ven de cerca sus dificultades y están en mejores condiciones de poder aplicar sus contribuciones y también para distribuir dichas contribuciones en el presupuesto de egresos. El que está lejos recibe las noticias de los diferentes lugares por conductos diversos, bien por informes secretos, bien por informes verbales, pero que no son lo suficientemente claros, que no son lo suficientemente precisos para dar una idea clara y terminante de lo que pasa en determinados lugares; así pues, las apreciaciones económicas que hiciera la Federación respecto a los distintos Estados, no serían exactas y estarían en condiciones de incurrir en frecuentes errores, con grave perjuicio de las entidades federativas; en relación, los municipios con los Estados están en iguales condiciones. Hasta ahora se ha acostumbrado que los municipios hagan los presupuestos de ingresos y egresos y vayan a los Estados para que allí sean revisados. Si el municipio, celoso de la instrucción pública, que defendió tanto nuestro compañero que se ha procedido en el uso de la palabra, señala una fuerte partida para la instrucción pública, para su mejor sostenimiento y más amplio desarrollo, y el Estado cree que es una suma fuerte que no debe invertirse en la

instrucción pública, y cree que se necesita para atenciones de otra especie, puede restarla de la cantidad señalada a la instrucción, sacrificando a sí un ramo tan importante, y el Estado se verá constreñido a sacrificarlo para poder hacer una obra eficaz, una obra buena en pro de la instrucción pública. Lo que se dice de este ramo puede decirse respecto de los demás: los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presentan en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin, aquel municipio. Seguramente que los habitantes de un municipio son los más interesados en el desarrollo de éste; si se trata de un comerciante, yo creo que es el mayormente interesado en que haya, por ejemplo, magníficas vías de comunicación, en que haya ferrocarriles en el lugar donde reside, en que haya facilidades para la exportación de sus productos; si se trata de alguna población agrícola, los particulares, los que no ejercen el comercio, también ¿cómo no han de desear que su población tenga las mejores condiciones, buenas calles bien adoquinadas, con un servicio de atarjeas sano, con luz eléctrica, en fin, con todas las mejoras que los pueblos modernos tienen en la actualidad? y por consiguiente, los habitantes de estas pequeñas entidades, que forman el gran conjunto nacional, serán los más interesados en el desarrollo de las poblaciones, serán los que procuren que se establezca una especie de competencia, porque nadie querrá quedarse atrás en la marcha hacia el progreso. Cuando sepa un municipio convecino de

otro que en éste se está desarrollando una magnífica acción en pro de la educación pública, esto servirá de aguijón, de estímulo para que el otro municipio procure hacer lo mismo, para que procuren sus habitantes tener en su población suficiente número de escuelas y tener profesores bien pagados, para que la acción escolar sea efectiva y eficaz. Algunos temores se han iniciado acerca de que si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros, en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el Gobierno del Estado no sea ya el papá, que temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después le dá centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por un lado y la restrinjamos por el otro; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado. Así pues, señores diputados, pido respetuosamente a vuestra soberanía os dignéis dar vuestro voto por el artículo a discusión en la forma en que lo ha expuesto la Comisión.

El C. Martínez de Escobar: "...La fracción II del artículo 115; no obstante que parece ser muy liberal, es en el fondo enteramente conservadora; si incurro en un error, que así se me juzgue, como error, pero nunca vaya a creerse que trato de agredir a los dignos miembros de la 2a. Comisión de Puntos Constitucionales. La fracción II dice: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribución en los gastos públicos del Estado, en la proporción y términos que señale la legislatura local". Perfectamente bien. Como vemos, establece en esta primera parte la emancipación del Poder Municipal; porque no es propiamente un poder, es que yo, dados mis ideas, deseara que la fuerza, es decir, se establezca la libertad del municipio, la autonomía de los ayuntamientos, pero también agrega: "recaudará todos los impuestos". Genéricamente se afirma esto, señores diputados: "contribuirán a los gastos públicos del Estado". Los municipales, yo creo yo que únicamente deben recaudar los impuestos meramente municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al municipio; yo, que soy completamente liberal, quiero la libertad del municipio, es decir, que se establezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía del Ayuntamiento; pero parece en cierta forma, señores diputados, va a subordinarse la libertad municipal del Estado, pues es una libertad aparente la que aquí se establece. ¿Por qué?. Porque luego agrega más adelante la fracción II: "Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio". Pues bien, el hecho de recaudar los impuestos, no sólo municipales, sino del Estado, faculta al Estado para nombrar inspectores, para nombrar vigilantes de la actuación del municipio, y esa actuación del Estado, nombrando inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de impuestos, no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado sobre el municipio; máxime, _

señores diputados, con la renovación constante, con la revolución periódica de los ayuntamientos, con motivo de las elecciones populares como origen de las mismas; de manera que a cada momento habrá inspectores y vigilantes de los Estados sobre el municipio, y de aquí se concluirá lógicamente una subordinación del municipio al Estado; por eso me rebelo en cierta forma contra esa parte de la fracción II; es decir, al establecer una intervención directa e inmediata del Estado sobre el municipio, que sólo significa subordinar los ayuntamientos al Estado. Yo sé, como ustedes también, que en el fondo de todo problema, sea de carácter político, sea de carácter moral, sea de carácter religioso o sea de carácter psicológico, existe uno, alrededor del cual giran todos: es el problema económico. En todas las actividades del espíritu humano se manifiesta el problema económico, es el que forma la idea fuerza, el alma base de todos los otros fenómenos; en la misma guerra europea vemos en estos momentos el fenómeno económico que está generando al fenómeno guerrero; en todas las cuestiones palpita el fenómeno económico. La base de la libertad administrativa de los ayuntamientos está en la libertad económica, y la libertad económica está en los términos del dictamen subordinada a la acción de los Estados, y por eso me opongo a la fracción II del artículo 115. Más aún, sigue diciendo esta fracción: "Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establece la ley". Naturalmente que no se refiere a las cuestiones políticas; ya hemos aprobado, ya hemos resuelto que las cuestiones políticas que surjan a este respecto deberá conocer de ellas el Senado, cuando sean provocadas por uno u otro, el del Estado o del Municipio, esto es, cuando uno intente violar los intereses del otro. Pero me pregunto: Y en estos conflictos hacendarios, ¿por qué interviene la Suprema Corte de Justicia? , ¿Quiere atacarse la soberanía de un Estado?. Indudable—

mente que sí, y soy de los que no creen en la palabra soberanía aplicada a los Estados; quiero creer, y así lo entiendo, que se trata de la libertad y autonomía de los Estados. Ya lo expliqué una vez: la palabra soberanía atrae y seduce, como atrae y seduce la palabra igualdad, la palabra fraternidad y la palabra libertad. No hay tal soberanía de los Estados, pero sí hay autonomía, sí hay libertad, y no hay soberanía de los Estados, porque la soberanía para que exista, necesita ser internacional, y esa sólo la tiene el Estado Nación. ¿Por qué?. Porque no puede el Estado elegir su sistema de Gobierno; se lo impone uno de los artículos de la Constitución, y desde ese momento, los Estados ceden a la Federación una parte de su soberanía, y entonces sólo queda en pie la libertad y la autonomía de los mismos. ¿Y por qué la Suprema Corte de Justicia de la Nación va a conocer de estos conflictos hacendarios entre el municipio y el Estado? , ¿Por qué no conoce de esos conflictos la legislatura local o el Tribunal Superior de Justicia del Estado?. Yo creo que debemos ser lógicos, que debemos ser sensatos, que debemos ser conscientes. ¿Por qué darle esa atribución a la Suprema Corte de Justicia? , ¿Por qué centralizar? , ¿Por qué una cuestión meramente del Estado va a ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia, que es de carácter Federal? , ¿Por qué no ha de conocer, pregunto, de esos conflictos la Legislatura del Estado y el Supremo Tribunal de Justicia del Estado?. Esta es una pregunta que surge de mi mente, y si estoy en un error, sólo lo quiero convencerme de él; si la Comisión, con toda su honradez, viene y me explica: por estas razones, señor Martínez de Escobar; pero antes, yo afirmo a esta Cámara: se ataca directamente eso que comunmente llamamos la soberanía de los Estados y que no es más que la libertad y la autonomía de los mismos. Vemos, pues, que hay aquí dos puntos que despiertan interés. Primero: creo que los Estados deben recaudar inme-

diata y directamente los fondos que les pertenezcan, por medio de sus _
receptorías de rentas o por medio de las oficinas que ustedes quisieran ;
pero deben recaudarlos directamente y no por conducto de los municipios,
porque aunque aparentemente parece que es una gran facultad que se les
da a los municipios, no es verdad, porque da lugar a la intervención di
recta del Estado sobre el municipio, nombrando inspectores y estudiando
la contabilidad de esos mismos municipios, y por eso no estoy de acuer
do con este punto, y, por otra parte, el municipio, creo yo que para _
que sea completamente libre, como aquí se trata de establecerlo, necesi
ta ser oído ante la Legislatura del Estado, en cuanto a sus impuestos ,
y aquí únicamente se dice: "Contribuirán a los gastos públicos del Esta
do y en proporción y términos que señale la ley". Yo me pregunto: si la
Legislatura de un Estado íntimamente unida al Estado mismo dicen que de
bieran contribuir con la mitad de los fondos que recaude el municipio o
las dos terceras partes, o la totalidad de los fondos, entonces, ¿cuál
es la libertad económica municipal?. Pues queda al arbitrio completo de
lo que disponga la Legislatura del Estado, y es por eso que en estos mo
mentos me rebelo contra la fracción II de este artículo, porque trata _
de mutilar la libertad del municipio, que la quiero, que la anhelo, ya
que yo desearía un verdadero Poder municipal, con todos los caracteres
constitucionales de un poder; y que aquí, en el fondo de estas liberta
des, aparece palpitante la intervención completa del Estado sobre el mu
nicipio; de manera que la libertad municipal viene a ser perfectamente
estrujada y mutilada, por esa intervención de las legislaturas de los _
Estados, además de la intervención del Estado mismo en la libertad muni
cipal. Estas son las razones que tengo para hablar en contra de esta _
fracción, y en esta virtud, pido con toda corrección a la Comisión ven
ga a explicarme en qué se ha fundado para ello, y si me convence, vota
ré con ella, y si no, yo os exhorto, a los que conocéis de una manera _

palpable estas cuestiones, a los que habéis visto en la práctica del manejo de fondos municipales, como usted, señor González, como usted, señor licenciado Ilizaliturri, que nunca he querido venir a hablar en esta tribuna, y que está usted obligado a hacerlo, porque ha sido usted abogado consultor del Ayuntamiento de México, y debe colaborar en la Carta Magna. Vengan, pues, a decirnos aquí en donde está el error en que yo he incurrido, y si no, votad en contra, señores diputados".

El C. Reynoso: Señores diputados: el señor diputado Jara nos explicó perfectamente el funcionamiento de las contribuciones. Dice el diputado Jara que si la Federación cobrara todas las contribuciones entonces sería muy difícil distribuirlas en los Estados, y dijo que si los Estados cobraran todas las contribuciones, y le dieran participación a la Federación, sería también imposible. Exactamente es el mismo caso referente a los municipios: si los municipios cobraran todas las contribuciones, estas contribuciones, una vez separada una participación que se guarda y el resto que se le da al Estado, puede suceder una de estas dos cosas: o el Estado interviene de un modo directo, por medio de sus inspectores, obstruccionando constantemente la manera de ser de los municipios, o bien los municipios, encariñados con la libertad municipal que hasta ahora van a empezar a tener, obstruccionaran al Gobierno del Estado, y será una dificultad muy grande para el funcionamiento del Estado y para la autonomía propia del Estado. Todas las contribuciones tienen su carácter especial según su modo de funcionar: federales, de los Estados y municipales. Las federales sabemos que son contribuciones indirectas: contribuciones que van a gravitar por concepto de mercancías, y las indirectas, o las del Timbre y algunas otras. En los Estados tienen contribuciones directas y sobre el comercio, las que tienen su división: contribuciones para el Estado y contribuciones para el Mu-

nicipio. El proyecto del Primer Jefe, que es muy claro y muy sencillo, dice que la base de las funciones del Estado, de la política del Estado y de la formación de la Nación, es el Municipio Libre, y que tendrá autonomía económica; sí, señores; estamos de acuerdo; pero yo digo que _ tenga autonomía económica en los Estados el Municipio, porque se hace _ que el Municipio entregue parte de lo que colecte al Estado resultan _ los inconvenientes que mencioné. Puede suceder, como dije antes, que al encontrarse los municipios con gran cantidad de dinero, quieran disponer de todo ese dinero para mejorar sus pueblos, sus caminos, sus escuelas, etcétera, y entonces no quieran dar al Gobierno del Estado la cantidad que le corresponde; y como además se establece en el mismo inciso que las dificultades hacendarias que haya entre el Municipio y el Estado irán a dar a la Suprema Corte de Justicia, se verán los municipios _ en una situación tal, que ni el Estado, ni la Legislatura local, es decir, ni el Poder Ejecutivo, ni el Legislativo, ni el Judicial del Estado tengan ninguna autoridad sobre ellos, sino que dependerán directamente de la Suprema Corte. Esto es centralizar; esto es que todos los municipios tengan una égida en la Suprema Corte. El diputado Alvarez dijo _ que en los Estados, sobre todo que en Michoacán se glosaban las cuentas municipales a los dos o tres años de que habían sido hechas las contribuciones, y esto es cierto; en muchos Estados sucede lo mismo; pero esto no quiere decir que el sistema contribucional esté mal establecido, eso quiere decir que la Sesión de Glosa en Michoacán y en los demás Estados no funcionaba como debiera, porque, según nuestras leyes económicas, a los tres meses deben presentar la glosa, terminando el año fiscal, dentro de tres meses, y a los tres meses tenían que presentar las cuentas; naturalmente es mucho más fácil glosar las cuentas de un municipio que las de una aduana fronteriza, y las cuentas de una aduana _

fronteriza deben de estar glosadas a los tres meses, y con mucha más facilidad pueden hacerse las de un municipio; de manera que el inconveniente de que no se glosen las cuentas municipales eso no es más que un aparato; eran pocos esos hombres no trabajaban.

El C. Cepeda Medrano: Las razones que ha expuesto el señor Martínez Escobar son que los municipios sufrirán perjuicios grandes si nosotros permitimos que ellos recauden todos los impuestos y que de allí participen algo al Estado. El señor Alvarez dice que no es esa la idea de la Comisión; y yo me permito advertirle al señor Alvarez que la 2a. Comisión ha establecido en el dictamen que todos los impuestos serán cobrados por el Municipio y que de allí se participaría algo al Estado. El señor Alvarez dice que no serían todos los impuestos, que el Estado tendría sus impuestos propios; habría dos recaudaciones como hasta ahora existen en todos los Estados; habría la Tesorería Municipal y la Recaudación de Rentas del Estado; es indudable, supuesto que el Estado cobrara sus rentas propias, sobre minerales, sobre la tierra, rentas sobre las propiedades, etcétera. Es natural que deben existir dos recaudaciones y no una sola. No se va a conocer nada, ni se va a entorpecer el sistema de que se ha hablado. En el Estado de Michoacán se ha establecido un sistema que nos ha expuesto el señor Alvarez: ese sistema es inconveniente para el progreso de cualquier Estado; es inconveniente, porque los municipios, los ayuntamientos, desgraciadamente, se encuentran integrados, en su mayor parte, de gente ignorante; esta verdad es necesario decirlo sin escrúpulos. El señor Alvarez nos ha dicho que él ha sido visitador de hacienda durante seis meses; el señor Alvarez nos ha dicho que él ha visitado esas recaudaciones, que ha visto que esos hombres no son aptos para llevar la contabilidad; el señor Alvarez nos ha manifestado una gran verdad, y yo voy a decir algo más: en mis visitas, como he dicho, a todos los municipios, he encontrado que no sólo han

defraudado los intereses del Municipio, sino que ni siquiera han cumplido con sus deberes los empleados de la hacienda pública. En Coahuila, tan luego como nos dejaron el campo las fuerzas del traidor Huerta, fuimos a ver la hacienda pública en los municipios, y, asómbrense ustedes, todos los municipios sin excepción, tenían su papel fiduciario con tener en sus cajas los fondos de reserva correspondientes a la cantidad de papel que habían emitido, y entonces el Gobierno del Estado, de una manera enérgica, les ordenó que se arbitraran aquellos fondos y que pagaran aquellos vales. Encontramos alguna resistencia para obligar a cada uno de los presidentes a que diera la orden al tesorero; cuando el presidente resistía teníamos que investirnos de la autoridad que teníamos para que el pueblo no saliera defraudado. Eso fué en todos los pueblos del Estado de Coahuila; allí la inmoralidad fué grande, la torpeza fué inaudita, la contabilidad no se conocía por parte de los empleados; nos dirán ustedes, como nos dijo el señor Alvarez, que en su pueblo, en Zamora, cuando fué presidente municipal en ese tiempo la hacienda pública se encontraba en pésimas condiciones -yo creo que no fué en tiempo del constitucionalismo-, que no se podía pagar a los soldados, a los gendarmes; nos ha dicho que ha encontrado que los ciudadanos no votaban únicamente porque no se ha dejado en completa libertad a los municipios, porque aquellos ciudadanos son partidarios celosos de su derecho, y quieren que los tesoreros municipales y presidentes municipales administren los fondos para colocar su voto en la urna. Si este egoísmo es tan grande en ese Estado -que no creo que no voten o hayan votado antes-, ha sido debido a otras causas, pues si así no fuere, se impondría la necesidad de recogerles todos los fondos a las ciudades, para que fueran a depositar su voto en la urna los ciudadanos. Nosotros hemos visto en todas las tesorerías municipales el desbarajuste y desorden; especialmente hemos observado en su contabilidad, que no se puede llamar conta-

bilidad, grandes errores, y hasta que no se exija a los inspectores, a los visitantes, el requisito de saber la contabilidad a fondo, la contabilidad fiscal que no conoce absolutamente nadie, y naturalmente aquellos hombres que en pueblos humildes han ido allí por elección popular o por indicación del presidente municipal a desempeñar un puesto público, es natural que no conozcan nada, porque se les ha arrancado de los trabajos del campo para que vengan a desempeñar un puesto honroso, y ¿cómo ha de ser posible que nosotros vayamos a depositar toda nuestra confianza, todos nuestros asuntos públicos y nuestros fondos en poder únicamente, absolutamente de los ayuntamientos sin intervención del Estado? y entonces, ¿cómo podremos exigir nosotros que el Estado pueda mantenerse libremente, que pueda progresar, que pueda mantener sus fuerzas de seguridad pública, y que pueda, en fin, mantener la instrucción? (Voces: ¡A votar! , ¡A votar!). Parece, señores, que os han cansado estas cuestiones hacendarias y económicas, pero los que hemos tenido práctica en estos asuntos, no con pretensión sino con ánimo de orientar a esta honorable Asamblea, venimos a exponer nuestras ideas que muchos de ustedes no han conocido nunca. Tengo necesidad de hablar así en estos momentos. Yo quisiera señores diputados, que aquí, como dijo algún otro orador, se levantaran todos los que conocen algo de la hacienda pública de sus Estados, para con ellos contender; pero si dicen ustedes que por orgullo, por pretensión venimos aquí a abordar la tribuna provocando el cansancio de la Asamblea, es necesario tener en cuenta, señores, que esta vez se juega la suerte del Estado y de la República, y no queremos que el Municipio, al venir a ser autónomo, venga a ser árbitro del Estado, y que se encuentre como el papá grande para los Estados, así como ha dicho Jara, que él no permite que el Estado sea el árbitro dentro de su Entidad, así nosotros nos permitiremos que los municipios sean autoridades dentro del Estado. Es necesario que haya coacción, es necesario

que haya unión política. Aquí se nos ha dicho en este dictamen de la 2a. Comisión que entre los conflictos del Municipio y el Estado, por cuestiones hacendarias, debe resolver la Suprema Corte de Justicia. Esto, sencillamente, señores, es contrariar todo sentido común, porque nosotros no podemos admitir que dentro del Estado un presidente municipal, porque se le antoje quejarse a la Suprema Corte, tan sólo porque no se le apruebe un presupuesto, venga a imponerse al ciudadano Gobernador o a la Legislatura del Estado.

El C. Medina, miembro de la Comisión: Señores diputados: La Comisión ha visto con toda complacencia que los señores diputados que se han inscrito en pro y aquellos que han hablado en contra del dictamen están de acuerdo todos en que la verdadera y única base de la libertad municipal está en el manejo libre de los fondos con que debe contar el Municipio. Yo he podido observar que la diferencia de criterio entre los diversos oradores estriba, en realidad, en puras cuestiones de detalles, y fundado en esas observaciones, tengo la esperanza, casi la seguridad, de que ganaremos y podremos incluir en la Constitución un gran principio avanzado, que será, de hoy en adelante, la clave de nuestra seguridad política y de nuestra prosperidad general. Voy a ocuparme de las diversas objeciones que se han hecho al dictamen, así como también a ocuparme, en la medida de mis escasas fuerzas, de dar a ustedes las razones que ha tenido la Comisión para dictar el dictamen como lo ha dictado. Es indiscutible, señores diputados, y aquí me recuerdo aquella célebre polémica que la escuela histórica sostuvo en el campo científico, cuando se trataba de saber si eran los hechos materiales, si eran las condiciones económicas, las que estaban a la base de todo desarrollo individual y social, o eran los hechos intelectuales, esto es, los hechos espirituales, los que tenían el predominio. El debate, para decirlo con su nombre, era el del materialismo histórico y el espiritua-

lismo histórico, y hasta la fecha, como un punto discutido por la ciencia, se ha convenido en que todos los hechos económicos están a la base del desarrollo individual y social. Si tratamos de comprobar esta verdad entre nosotros mismos, debemos estar conformes en que sin un estómago lleno, sin una vida económica asegurada, no tenemos absolutamente ninguna posibilidad de consagrarnos a tareas más altas y nobles. No estaba errado Aristóteles cuando quería que sólo fueran ciudadanos aquellos que tuvieran el tiempo suficiente para consagrarse a la patria, a los negocios públicos, puesto que tenían asegurada su vida económica, y por eso distinguía perfectamente entre los ciudadanos y los esclavos. Los esclavos, decía él, tienen la obligación de proveer al mantenimiento de los que velan por los asuntos del país. Esta idea, groseramente innoble, si se tiene en cuenta la alta capacidad intelectual de Aristóteles, ha perdurado, sin embargo, como una de las adquisiciones de la inteligencia humana, y es un hecho triste, si acaso hay alguna tendencia espiritual e intelectual, pero necesitamos confesarlo que es el fundamento económico que es la base económica, que es la vida económica la que reglamenta, la que previene, la que garantiza toda la vida individual y social. Los regímenes modernos, señores diputados, que tienden al régimen democrático en política, están fundados exclusivamente en la cuestión económica; por eso es que todas aquellas sociedades que ya tienen en sí el industrialismo, es decir, el maquinismo, y que por lo mismo, conocen de los trascendentales problemas obreros, de trabajo, etcétera, todas estas sociedades son las más capacitadas para resolver sus problemas políticos, porque el industrialismo es el régimen único que puede garantizar una equitativa repartición de la riqueza. Pues bien; estas consideraciones generales y fundamentales se imponen a la Comisión cuando ésta necesita darle vida a la promesa revolucionaria que se ha hecho a la Nación mexicana, consistente en el establecimiento

del Municipio Libre. ¿De qué manera se establecerá el Municipio Libre, ya no como una promesa, sino como un hecho eficaz con toda su fuerza? .
Pues nada más, señores, que dándole su hacienda con toda su libertad. —
El Municipio Libre debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el Municipio en hacienda tenga un tutor, sea el Estado o la Federación, desde ese momento el Municipio deja de subsistir. El principio adoptado por nosotros y por toda la Asamblea, es que es preciso e ineludible que el Municipio tenga su hacienda libre. Las diferencias que hay sobre esta materia estriban en esto: ¿de qué ramos, de qué capítulos se va a formar esta hacienda municipal?. El proyecto dice que la hacienda municipal recaudará todo el impuesto, y la diferencia está en que no debe recaudar todas las rentas, sino nada más las exclusivamente municipales y dejar las del Estado aparte, y yo, si hubiera hecho esta objeción, diría: el Municipio debe dejar a un lado las rentas federales. Pues bien, señores diputados, ¿qué son las contribuciones? , ¿de dónde se cobran los impuestos? , ¿cómo se nutre el Estado económicamente? . —
Los sistemas de contribuciones están fundados principalmente en la parte de donde el Estado saca las contribuciones, las contribuciones se toman sobre las personas, es lo que se ha llamado la capitación en algunas partes, y en algunas otras no existe ese impuesto; hay impuesto sobre bienes, sobre contratos y sobre asociaciones, esto es hablando en general; claro que una legislación fiscal, aunque esté fundada en estas bases esenciales, tiene que valuar al infinito los impuestos sobre las personas, sobre las propiedades, etcétera. Muchos de estos impuestos se recaudan entre todos los que contratan, en los que dejan herencias, en los que tienen bienes raíces, en una palabra, entre los que viven desarrollando su vida económica en determinada parte de la nación o de un Estado. Pues bien; la clasificación se hace por las rentas de donde se toma la contribución y no por el lugar o circunscripción política de don

de se saca; de manera que si nosotros establecemos la independencia municipal y dejamos al Municipio la tarea de recabar todas las contribuciones, es indispensable, es necesario cambiar el sistema de la clasificación de las contribuciones, y yo he notado que todos los señores objetantes de este sistema están bordando sobre los antiguos sistemas y están todavía trayendo al debate las rentas que le corresponden al Estado y a la Federación, siendo así que es el Municipio el que debe cobrarlas, y, por lo tanto, debemos cambiar ya los sistemas de clasificaciones. El principio progresista y adelantado del libre Municipio es el que debe formar las clasificaciones de las rentas, las rentas del Estado, y me voy a poner en el caso de que un Estado se encuentre en la necesidad de fijar sus rentas para dejar al Municipio su parte y tomar él la suya. Antes de seguir adelante, cabe aquí la objeción del señor Martínez Escobar, que dice: "Si la Legislatura del Estado toma el cincuenta o sesenta por ciento de las rentas que produce el Municipio, ¿adónde va a dar la libertad municipal? , ¿le deja un mezquino veinte por ciento?". No, señores, no sucederá esto; el Municipio va a ser la base de la organización política; del Municipio van a salir los diputados a la Legislatura local. Nosotros queremos, y lo establecemos en un artículo adelante, que las legislaturas locales constarán cuando menos de quince diputados; ese mayor número de diputados es una representación más genuina y natural de los intereses municipales; de tal manera, que la Legislatura local se va a encontrar, respecto a los asuntos locales, en la misma condición que nosotros nos encontramos aquí respecto de toda la República. ¿No hemos visto aquí, señores diputados, el celo con que todos y cada uno de nosotros hemos defendido nuestros intereses territoriales y nuestro terruño, cada vez que se han puesto en el tapete de la discusión? Pues este mismo fenómeno sucederá en las legislaturas locales que van a

tener una representación más exacta del Municipio, y desaparecerá este peligro desde el momento en que no hay, como antaño, legislaturas formadas de tres o cuatro diputados, en donde, puede decirse, de una manera familiar se arreglaban todos los negocios. Ya no habrá ese peligro, y yo ruego a ustedes se sirvan tener en cuenta estas observaciones para cuando llegue la discusión del artículo en que la Comisión pide, cuando menos, quince diputados a la Legislatura local. Pues bien; desaparecido, en mi concepto, ese peligro, y suponiendo que cada uno de los representantes del Municipio formen un Congreso local defendiendo los intereses municipales y se pongan de acuerdo sobre los preceptos, voy a estudiar de qué manera procederá la Legislatura local para fijar al Municipio la parte que le debe corresponder en las rentas. El Estado —y estos no son hechos adquiridos, sino que son hijos de la experiencia—, el Estado tendrá a su cargo tales o cuales ramos; las vías de comunicación del Estado, el cuidado de los caminos, las carreteras, la dirección técnica de la enseñanza en el Estado, la dirección técnica para garantizar una especie de orden de los progresos de la enseñanza, y gastos de las oficinas que correspondan exclusivamente al Estado. Pues bien; el Estado hace una especie de presupuesto y dice: se necesita para esto tanto; para las carreteras tanto, para la dirección técnica de la enseñanza tanto, para la administración tanto, y tanto para tales o cuales ramos que se consideran necesarios. Aquel Estado fija, una vez que se sacan esos presupuestos y se conoce el rendimiento total, el Estado aparta únicamente lo que le corresponde para atender a los gastos, y todo lo demás es para el mejoramiento del Municipio. Este es el sistema. La otra objeción que se ha hecho sobre la intervención que se da a algunos interventores nombrados por el Gobierno para vigilar esta parte que toca al Estado, es indispensable, porque hay que tener en cuenta la inexperiencia

del Municipio en los primeros años, y hay que tener en cuenta también que el Estado, como parte interesada en los impuestos, tiene el derecho de vigilar que aquella parte se lo dé, así como la Federación tiene igual derecho. Este caso no ofrece dificultad y no hace más que repetir lo mismo que con otro nombre se hace ahora respecto a las rentas federales. Actualmente para las rentas federales, hay las jefaturas de Hacienda y demás oficinas que dependen exclusivamente de la Federación. Si las autoridades locales recaudan las rentas, el intervector nada más ve que la parte que le toca al Estado y a la Federación se aparte, y todo lo demás queda al Municipio. Yo no creo que éste sea un peligro inminente, puesto que no tiene ninguna intervención el Ejecutivo, sino nada más vigila para informar al Gobierno del Estado de los hechos que observen. Si nos ponemos en el caso extremo en que en un Municipio no se libra una contabilidad en debida forma, entonces el inspector que pone el Gobierno del Estado da cuenta para que se corrija la contabilidad y se procure que haya pureza en el manejo de los fondos públicos. Queda la última objeción, y me limito a las explicaciones que se sirvió pedir el compañero Céspedes, sobre la competencia que en el dictamen se da a la Suprema Corte de Justicia para fallar las cuestiones hacendarias. En parte contesto esta explicación al compañero Céspedes recordándole la objeción que ha hecho el señor Martínez Escobar, en la que pide no haya centralización económica, sino que sea un tribunal del Estado el que conozca de estos asuntos y no la Suprema Corte. Nosotros, queriendo respetar a la autonomía local hasta un grado extremo, y suponiendo que lo esencial de la vida municipal estriba en la cuestión económica, hemos creído que sólo la cuestión económica era la que valía la pena que tuviera una intervención protectora de la Suprema Corte de Justicia. Los Municipios, al salir a la vida libre, van a tropezar con muchas difícil

tades; van a tener enemigos entre los antiguos elementos que probablemente, acaso lleguen a deslizarse en los puestos públicos; de tal manera, que van a necesitar de un sistema de vigilancia legal para que no tropiecen desde un principio con dificultades y puedan tener autonomía propia, y de esa manera, y queriendo respetar hasta donde sea posible la soberanía local, hemos creído que era conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resuelva la Suprema Corte de Justicia. ¿Por qué no resuelve la Legislatura local o el Supremo Tribunal de Justicia del Estado? . Porque hemos conceptualizado que entre los tres poderes del Estado hay una especie de Solidaridad, y si es un Municipio el que está en lucha con un Poder del Estado, seguramente que los otros poderes se encuentran interesados, aunque no fuera más que por un espíritu de corporación, y de esta manera, tal vez el Municipio no podría alcanzar justicia, que es lo que nos proponemos. Por esta razón, señores diputados, hemos querido que sea la Suprema Corte de Justicia como un alto cuerpo desinteresado, la que resuelva las cuestiones hacendarias. Con estas razones he creído haber contestado las objeciones de los señores diputados, y yo exhorto a la Asamblea muy atentamente, que tenga en cuenta que éste es el más alto principio de la revolución, porque es la clave de nuestro porvenir político. Todos los países del mundo, señores, han debido lo que son a la organización municipal; el verdadero principio de la organización municipal es que el Municipio tenga su hacienda libre y que sea el que contribuya, en los términos que fijan las leyes, para los gastos generales. Este es el único principio de todos los municipios, desde que el Municipio existe, tomado de la vieja Inglaterra, pasado a la América del Norte y experimentado en todas las demás partes que tienen por base económica el régimen municipal. (48)

(48) XLVI LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Págs. 310 a la 340.

COMENTARIOS SOBRE LAS POSICIONES DEL CONSTITUYENTE,
RESPECTO AL MUNICIPIO LIBRE.

Fueron diversas las tesis que se sostubieron por el Constituyente de Querétaro, en torno al artículo 115 de nuestra Constitución. Resumiremos esas ideas con el objeto de extraer de ellas las conclusiones relativas a nuestro sistema municipal, estructurado por la Revolución.

La asamblea constituyente aprobó, desde luego, la fracción I contenida en el proyecto original de Don Venustiano Carranza, pero cuando se llegó al debate de la fracción II, que se refería a la autonomía económica del Municipio, empezó un cerrado debate, girando sobre ésta fracción II del 115 Constitucional toda la discusión. No hubo ningún inconveniente sobre el otorgamiento de la libertad política dada a los Municipios, pero dentro de ese ideal de autonomía, no se encontró la fórmula adecuada por regular las relaciones entre el Municipio y el Estado.

Todo en el debate se enfocó a definir lo que se entendería por libertad económica municipal. "Y aquí se produjo el sisma, como dice Ochoa Campos— pues mientras unos diputados la concebían como el derecho para recaudar los impuestos meramente locales, otros llegaban a concederle, de acuerdo con el proyecto, la atribución para recaudar todos los impuestos, contribuyendo con parte de éstos a los gastos públicos del Estado". (49)

Hubo diputados que se opusieron a la completa autonomía administrativa de los Ayuntamientos, ya que dejaban ver que ese tipo de autonomía, era una autonomía aparente, porque si bien era que los Ayuntamientos habían a recaudar todos los impuestos, también era cierto que el ejecutivo,

(49) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. Pág. 343.

mediante el nombramiento de inspectores para percibir los impuestos pertenecientes al Estado y para que vigilaran la contabilidad del Municipio, iba a estar estrujando la libertad municipal con esa intervención de las legislaturas de los Estados y el Estado mismo en la autonomía del Municipio.

Esto no significa --se dijo-- la intervención del Estado, ya que la fracción II establece, "Los Municipios administrarán libremente su hacienda" se dejaba ver que esa libertad se refería exclusivamente a la hacienda Municipal, excluyendo lo correspondiente a los fondos del Estado.

"El pro. soatuvo --dice Ochoa Campos-- que los Municipios deben recaudar todos los impuestos, y que "la independencia municipal no consiste en que el Ayuntamiento no cobre más de lo que le corresponde", sino en que "tenga todo lo suficiente para sus gastos". Además, se afirmó que no lesiona la autonomía municipal el nombramiento de inspectores por parte del Estado, que vigilen lo que le corresponde de las rentas, ya que su misión es la de vigilar la contabilidad municipal sin autoridad para intervenir en ella". (50)

Así pues, quedaban sin resolverse los siguientes puntos:

- 1.- ¿Cuántas recaudaciones debían establecerse, es decir, una tasación del Municipio y una de rentas del Estado ?.
- 2.- ¿En los conflictos hacendarios, entre el Municipio y el Estado, iba a decidir la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Congreso local ?.
- 3.- ¿De qué ramos, de qué capítulos se va a formar la hacienda municipal ?.

Estos tres puntos hicieron que se produjera un nuevo debate, en donde se suscitaron una serie de encontradas opiniones, por lo que la segunda Comisión de Constitución presentó un nuevo proyecto, señalando que el municipio administraría libremente su hacienda, lo que daba entender que no recaudaría lo correspondiente al Estado, ya que esto se suprimía en la redacción del inciso. Los problemas hacendarios que se suscitasen entre el Municipio y el Estado, los resolvería el tribunal Superior de cada Entidad y no la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El tercer punto se resolvía de la manera siguiente; el proyecto presentado decía-, "la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos y el del tanto que asigne el Estado a cada Municipio".

Sin embargo se refleja en los debates, el temor del Constituyente de invadir la soberanía de los Estados, expresándose que las condiciones relativas a la hacienda municipal debían ser fijadas no por la Constitución General de la República, sino por cada Legislatura, "la cual debe señalar las condiciones que debe llenar todo régimen hacendario municipal" limitándose la Constitución, a decir "que los Municipios deben tener absoluta libertad, fijándose en cada caso el régimen que mejor le convenga".

Hubo Constituyentes como Jara, que defendieron la libertad económica hasta el final, ya que decía, "sin libertad económica no hay libertad política" -agregando- "queremos que haya una base para que el Estado no tenga sujeto al Municipio, porque en esas condiciones, hay que tenerlo presente, cuando un Estado no quiera darle libertad a sus Municipios basta con que la Legislatura les ponga taxativas, basta con que el Ejecutivo inicie determinadas medidas, y sean aprobadas por el Congreso local, para quitar su libertad a sus Municipios".

Fu  así, como se cerró éste histórico debate, y como dice Ochoa Campos- "El Constituyente consagró la libertad municipal, pero no reglamente su ejercicio. El tiempo ha venido a decidir el camino en el sentido de hacer necesaria la expedición de los ordenamientos reglamentarios del artículo 115 Constitucional". (51)

REFORMAS EN LA LEGISLACION MUNICIPAL.

Al Constituyente de Querétaro se debe el segundo paso en la reforma radical de nuestra organización edilicia. De los 128 artículos que formaban la Constitución de 1857, habían sido modificados 49, entre ellos el 109, relativo al régimen municipal, que en síntesis establecía: "Los Estados adoptarán el régimen republicano, representativo, popular. El Municipio es base de la división territorial y de la organización política de los Estados".

El artículo 109 de la Constitución de 1857, pasó a ser el 115 de la de 1917, con las reformas apuntadas. Pero, por su propia trascendencia, no había de permanecer inmutable. El 20 de agosto de 1928 sufrió su primera reforma y el 29 de abril de 1933, la segunda, que más bien fué una adición. Las fechas corresponden a su publicación en el Diario Oficial.

En materia municipal, la adición se encuentra en el párrafo segundo de la fracción I, que fué completamente agregado en 1933 y que dice: "Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones

propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio". (52)

Dicha adición incorporó, como puede verse, el principio revolucionario de la no reelección en el régimen municipal. En cuanto a la primera reforma sufrida por el artículo 115 en 1928, no atañe a los Municipios directamente, sino a la integración de las Legislaturas de los Estados.

No obstante, la obra Constitucional quedaba trunca, por falta de un cuerpo que sistematizara sus preceptos. Así como el artículo 27 adquirió su vía de aplicación con la expedición del Código Agrario y el artículo 123 fué coronado por la Ley Federal del Trabajo, en igual forma se hacía patente la urgencia de promulgar los ordenamientos reglamentarios del artículo 115 Constitucional.

Cabe advertir que, en estos tres artículos, está la clave de la transformación social y política de la Revolución. La cuestión agraria, las condiciones legales del trabajador y el medio político inmediato, en que se desenvuelve la vida del ciudadano, son los tres pilares del nuevo edificio nacional levantado por la sangre del pueblo en la gesta revolucionaria. Ellos substitufan el viejo sistema, apuntalado en la tienda de raya, en los salarios de hambre, en las jornadas inhumanas, en la inseguridad y en el despojo, así como en el caciquismo y en la conculcación de los derechos políticos. Pero en materia municipal, no era suficiente con abolir las prefecturas; había que completar la obra modernizando y haciendo efectivo y eficiente el sistema local, a fin de que, al disfrute de los derechos se aparejase un desarrollo genuino y

(52) MOISES OCHOA CAMPOS. Op. cit. pag. 345 y sig.

orgánico de los servicios públicos en ciudades, villas y aldeas de toda la República.

De aquí que, la necesidad de sistematizar la aplicación del artículo 115, se venga haciendo cada vez más notoria.

TEXTO VIGENTE DEL ARTICULO 115.

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio;

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y

III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

S U M A R I O .

CAPITULO SEXTO.

"CONCLUSIONES"

C O N C L U S I O N E S .

Todo hombre por naturaleza es un ser sociable y el Municipio es un efecto natural de esa sociabilidad.

Si bien es cierto que el Municipio se produce como inmediata unidad socio-política o socio-económica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, también lo es, que este se produce como mediata agrupación natural, con tendencia a institucionalizar las relaciones sociales, económicas y políticas. Y esto lo podemos confirmar en el Municipio Primitivo de carácter Agrario que se dió en México "El Calpulli", que contiene singularidades que le dan personalidad propia, es decir, se trata de un tipo de clan, estructurado sobre las relaciones de la familia con la tierra, en cuanto a su explotación. Es por ello, un auténtico clan Agrario, o Municipio Primitivo de carácter Agrario, en donde sociológicamente constituye el foco de convivencia; políticamente, la célula de organización y económicamente la base de la producción.

Otra prueba fehaciente, de lo anteriormente dicho, es la "Gens Griega", Municipio Primitivo en Grecia, aunque cabe aclarar, que sería erróneo identificarla, estrictamente, con el Calpulli Azteca.

Con esto queremos decir que, no obstante que forman un mismo nivel sociológico, contienen diferencias y semejanzas específicas. Pero independientemente de esas diferencias y semejanzas específicas, tanto la "Gens Griega" como "El Calpulli Azteca", son producto de una agrupación natural, de donde surge el Municipio natural Primitivo.

El Municipio, como producto de la historia de un pueblo, cumple con un sentido democrático, en la lucha por alcanzar fines positivos para la comunidad.

La anterior afirmación, nos la confirman las diferentes luchas que se han dado en una infinidad de pueblos que sería prolijo mencionar,

pero la historia de ellos nos ha hecho ver, que la actitud tomada por los Ayuntamientos, no ha sido nada pasivo, sino todo lo contrario, han manifestado gran rebeldía, como sucedió en Roma, en la lucha de patricios y plebeyos, en España, en la lucha sostenida durante III siglos con el poder romano y en México, en donde los Ayuntamientos fueron los precursores, de un movimiento que se inició en 1810 con nuestra Independencia y que terminó con la Revolución Mexicana de 1910, en donde después de un siglo de lucha, se pudo por fin obtener frutos, como son los derechos consagrados en los artículos 27, 123, 115 de nuestra Constitución.

La determinación tomada, de citar los debates del Constituyente de Querétaro de 1917, es con la finalidad de que se entienda por parte de aquellas personas interesadas en el tema, el contenido del 115 Constitucional, en donde se consagra la libertad Municipal con un gran sentido social, porque si bien anteriormente se había hablado del Municipio en la Constitución de 1836, fué hasta en la Constitución de 1917 en que se consagra su libertad.

Sabemos, por el estudio que hemos realizado en el transcurso de este trabajo, que el Municipio es indudablemente una comunidad anterior al Estado con funciones y finalidades específicas, debe éste reconocerlo y respetarle su esfera de acción propia, dentro de la cual debe gozar de autonomía.

Abordamos aquí, el más interesante aspecto del Municipio, que con frecuencia se desconoce y hasta niega, aduciendo la especiosa razón, de que no tiene más que un carácter administrativo, por el cual atiende los servicios públicos, se establece la vigilancia de policía, etc., dentro de la circunscripción territorial, que para el caso no tiene más valor que el de una oficina de un vasto departamento, a la que se le confiere determinada rama de asuntos. Unos por bisoñería y otros, más

justificadamente acaso, por escepticismo, tratan de asignarle esta única función al Municipio, que con ser muy importante para la vida de la comunidad, se aleja, sin embargo, de la realidad sociológica que es el Municipio.

Dentro del término municipal hay algo más: historia, vida humana _ enlazada al medio, que le presta determinada configuración psicológica, hay una determinada vida social, que implica relaciones de hombres con problemas personales o comunes, aspiraciones y anhelos, pero que están ligados al "lugar", y se traducen en una actividad pública más o menos intensa o apagada, diaria o periódica, con el objeto de realizarlos. A veces esa actividad pública suele sumarse a movimientos nacionales, pero todo se hace y se desenvuelve en la circunscripción municipal. Ese sentimiento público que ahí se forma es lo que constituye la naturaleza política del Municipio.

Se podría argüir que no hay tal sentimiento. No hay que darle a la expresión más alcance que el que tiene. En el diario convivir de toda _ sociedad humana existe ese sentimiento, que delata la pasión de la lucha política o es ahogado por ella; pero que existe es indudable, aunque tenga una raquítica manifestación, como en muchos de nuestros lejanos y cercanos Municipios.

Tengo la firme convicción de que con una política bien dirigida de parte de los gobernantes a base de realidades, inspirando confianza al pueblo, impulsándolo al bienestar por la educación y las seguridades _ económicas de vida, y basada la tarea constructiva en el Municipio, tendremos ulteriormente, sin lugar a dudas un México mejor. Ya que el objeto de la política, es la felicidad del pueblo, y éste es el conjunto de individuos y familias que conviven en un lugar determinado del espacio en donde participan activamente en la cosa pública que es la política, haciendo ver una auténtica y verdadera democracia. Esta actividad perte

nece esencialmente a la vida del Municipio. Porque ningún otro medio _ existe tan apropiado como el de la ciudad para la crítica, y por lo mismo ningún otro campo tan favorable para la implantación de una democracia efectiva. En donde el hombre, sin egoísmos ni falsedades, se desajene y libere definitivamente, en donde acabe con su conciencia individualista y tome conciencia colectiva. Mientras no se dé este cambio, esta transformación mental, no podemos ni siquiera vislumbrar la esperanza de esa nueva democracia, sin egoísmos ni falsedades, que debe surgir en este momento histórico, dentro del Municipio.

Los problemas del Municipio deben mirarse desde un doble punto de vista: Los suscitados por las relaciones que mantienen con el Estado al cual pertenecen y los que nacen de su vida propia, de su peculiar situación en su territorio, de sus fuentes de vida, de la clase de población que lo integra, etc.

En cuanto al primer punto, no cabe duda que si pertenecen a un Estado, tienen en cuanto a los principios que guíen y dirijan a éste, ligada su suerte a él de manera inevitable. Los postulados del Estado, _ las bases de su política interior y exterior, repercuten sobre el Municipio y las organizan al igual que todos los intereses nacionales para alcanzar los fines que los hombres directores se proponen.

Pero si por un lado, los Municipios deben someterse a las reglas _ que determinan los fines superiores del Estado, por el otro, es cierto también, que cuando domina en la mente de los gobernantes esa tendencia y que por lo mismo tratan de encauzar dentro de la vida general del Estado a los intereses todos del mismo, como quien ordena cosas, olvidando que si el Estado vive es porque viven las partes que lo integran. En este sentido no tiene objeto la tesis Organista o es completamente falso su contenido ya que ella nos dice: si un poder director o general es posible, es porque existen los poderes pequeños que le prestan su fuer-

za, su apoyo y aún la vida misma. Es decir, es inconcebible la vida del Estado sin la vida de los elementos que lo integran. En cambio es fácil, suponer la existencia de esos elementos, sin que para ello requieran la existencia del Estado. Es decir, en el que lleven una vida autónoma las circunscripciones locales sin más ligas que las indispensables para la vida de todos, al igual que las que mantienen los Estados entre sí.

Ahora bien, siendo el Municipio un cuerpo social en donde se manifiestan una serie de inquietudes sociales, políticas y económicas, nos parece un poco ilusorio que los poderes superiores lleguen a dominar esas inquietudes. Aquí se requiere para su dirección un gobierno nacido de ella misma, identificado con sus intereses y aspiraciones.

No es pues la cuestión, como hasta ahora se ha creído, una cuestión puramente administrativa. Si como órganos del Estado los Municipios, el Estado debe preocuparse porque su política se refleje en ellos, también como órganos del Estado que le dan vida, éste debe dejar que su desarrollo se produzca naturalmente, sin entorpecimientos.

Esta breve exposición, nos hace ver la necesidad que tienen los Municipios de una autonomía en lo que se refiere a la gestión de sus propios negocios.

Históricamente considerado el Municipio siempre ha desempeñado funciones de la más alta transcendencia, como ya lo hemos visto en el transcurso de este trabajo. Es decir, fué el punto de partida en el que se inició el intercambio permanente de ideas, la primera forma de cooperación y la cristalización definitiva de la solidaridad humana, haciendo que el hombre encuentre el mejor medio para su realización íntegra en los distintos campos de acción (social, económico, político) en que se desarrolla para encontrar el "bien común", por el que todo hombre o sociedad lucha en el corto tiempo de existencia en esta vida.

El Municipio actualmente, pues, refleja el grado más alto de civilización. En donde el hombre representa el fin último de sus luchas, de sus fuerzas y aspiraciones. Recoge íntegramente las necesidades humanas, para darles las más altas satisfacciones. Si bien es cierto que en el Municipio prevalece todavía lo pueril, como el crimen, la maldad, la ignorancia, la explotación, etc. Pero también es verdad que estas se combaten incansablemente por medios eficaces, principalmente a través de la cultura. Siempre y cuando esta se manifieste como una unidad en el lienzo Artístico de todas las manifestaciones vitales de un pueblo, porque es esta la principal arma con la que se puede combatir toda cosa negativa que exista dentro de una sociedad.

El Municipio para resolver su problema interno, necesita de cierta autonomía que debe respetar el Estado, para ello es necesario lo siguiente:

- 1.- Que respetándose la vida propia de la localidad se reconozca la existencia de una política municipal.
- 2.- Que las autoridades locales tengan los poderes suficientes para encauzar su actividad dentro de las exigencias propias de la localidad.
- 3.- Que la organización del Municipio garantice a la población en todo tiempo una administración honrada a pesar de los hombres que detentan el poder.
- 4.- Que posean una hacienda propia obtenida por la propia imposición.
- 5.- Que los funcionarios se identifiquen con los intereses del Municipio.

Estos son los puntos sobre los que propiamente descansa la autonomía Municipal. Faltando uno de ellos, no existe, no puede existir.

Ahora bien, refiriendonos concretamente al estudio de la autonomía del Municipio en México, podemos decir, que son dos cuestiones de carácter netamente jurídico a los que dá nacimiento: la una de Derecho, la otra de técnica jurídica. La una deriva de la solución que se le dé a la otra, la de técnica jurídica, de la de derecho.

Descuidar este punto, equivaldría a seguir en el oscurantismo del problema.

En nuestro entender, creemos que el estudio de la Autonomía Municipal debe colocarse en este campo de estudio, de lo contrario jamás podremos desentrañar el contenido de la palabra "Autonomía" que tiene tanta trascendencia en la vida nacional.

Cabe aclarar, que tomamos el vocablo libre, empleado en la Constitución, por el de Autónomo, trataremos de desarrollar con el mayor esfuerzo el siguiente tema.

Una verdad sin lugar a dudas es que el derecho existe y sólo puede existir entre los hombres, únicos seres que pueden determinarse por sí mismos; es decir, que son un poder activo, con capacidad de discernimiento y con facultad propia de obrar.

El hombre sólo vive en sociedad, en toda sociedad se encuentran frente a frente tantos poderes activos como hombres la componen. No es posible, sin romper el hecho social, el que todos estos poderes se manifiesten cada uno aisladamente y según su interés propio, pues ello significaría la negación de lo social. Es fuerza que su manifestación sea conforme a todos, que todos puedan sacrificando algo, alcanzar lo que desean, que todos sufran una limitación a su poder. He aquí el Derecho surgiendo desde luego que la vida social se prodece, porque todo poder limitado es un poder jurídico, y el hombre no significa, un poder social, sino cuando es un poder limitado. Sin embargo, el hombre no es sólo el poder social. Si es cierto que el reconocimiento como tal es de la

época moderna, del Derecho Constitucional; también es cierto que casi paralelamente con este reconocimiento del hombre han aparecido en el Derecho otros reconocimientos de entidades, de poderes sociales distintos del hombre; que si bien toman de él las facultades de autodeterminación y espontaneidad que las hace jurídicas, representan ciertos intereses que los caracterizan e individualizan al grado de aparecer en muchos puntos diferentes del hombre mismo, puesto que ya en una u otra forma se imponen ciertas finalidades superiores, de interés común, en detrimento de los egoísmos individuales.

Agruparemos tales poderes sociales en las siguientes categorías:

- 1.- El Hombre, como poder original y primario.
- 2.- La clase social nacida de una actitud idéntica de un grupo de individuos, ante la vida. Se crea espontáneamente y tiene generalmente por causa el trabajo, los oficios. Habiendo comunidad de intereses y produciendo como consecuencia la solidaridad; formando un poder social.

Con la formación del Estado Moderno surgieron otras dos clases de poderes, respecto de los cuales ha sido más difícil su reconocimiento por el Derecho: son el Municipio y en el Estado Federal, el Estado federado. En el primero se persiven todavía con mayor claridad que en el segundo, los intereses humanos que lo constituyen en un poder social; estos intereses son el resumen necesario de las necesidades de los hombres que habitan en el Municipio y a las cuales este está obligado a dar satisfacción.

Vemos pues con claridad que son una serie de aspiraciones humanas y colectivas de los hombres que se reconocen como poder social dentro del orden jurídico, sosteniéndose la idea de que se le deje a ese poder social la solución de sus problemas con la mayor libertad posible, de acuerdo con los intereses del Estado.

Nuestros Estados Federados, casi crecen de los intereses que en los anteriores hemos encontrado para afirmarlos como un poder social. Los grandes intereses de paz, de seguridad, de defensa, de instrucción, de fomento, etc., que justifican la existencia del Estado, los satisfa-

ce completamente la federación, sin que en la vida del Estado ni en la de la Federación repercutan los raquíticos servicios que sobre las mismas materias tienen establecidos los Estados. Sigue naturalmente también como un poder la Federación.

Ahora bien, ¿cuál es la forma como se organizan estos poderes sociales? El grado de evolución política a que hemos llegado, ha elevado a categoría de principio de Derecho Público, el que uno de estos poderes jurídicos, alguno habría de ser, el Estado, tiene capacidad para organizar a los demás, de organizarlos jurídicamente, de imponer y de imponerse a sí mismo el Derecho, de limitar la libertad de los demás poderes sociales y limitarse él a sí mismo, pues la negación del Derecho sería la existencia de un poder social ilimitado; derecho y límites, que no tienen otro objeto que alcanzar el desenvolvimiento y desarrollo de todas y cada uno de los poderes sociales, sin entorpecimiento de parte de ellos mismos, de modo que la natural espontaneidad de los otros. Todo poder social presenta entonces dos aspectos: uno de libertad, de reconocimiento del libre desenvolvimiento de sus aspiraciones, de sus facultades, de sus necesidades; el otro de limitación, de reducción, de la libre espontaneidad a ciertas normas. Ambos aspectos se completan: hasta cierto límite, la actividad de ellos es libre, no sufre ninguna restricción. Pero cuando se va más allá entonces el poder social organizador, no superior, el Estado, impone las sanciones previamente establecidas para los casos de transgresión. El orden jurídico en su integridad, con un poder organizador, o por lo menos con carácter interpretativo de las necesidades y exigencias de los demás, es un natural resultado de la convivencia de los hombres. Este poder social organizador, que es el Estado, encausa sus energías en el sentido de promover una organización de los poderes sociales, de acuerdo con las necesidades, exigencias y aspiraciones, de los poderes sociales en su totalidad.

Es aquí precisamente, donde se deja ver la técnica jurídica -cuestión que nos planteábamos al iniciar éste trabajo-, reflejando con una verdadera claridad, de acuerdo con lo expuesto, la organización de los poderes sociales.

B I B L I O G R A F I A .

AGUIRRE BELTRAN GONZALO.-- Formas de Gobierno Indígena. Imprenta Universitaria. México 1953.

BURGOA IGNACIO.-- Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. Sexta Edición.

BURGOA IGNACIO.-- El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa.

CASTORENA J. JESUS.-- El Problema Municipal Mexicano. Editorial Culvra. México 1926.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS... Edición hecha por acuerdo del C. Presidente de la República, para ser entregado gratuitamente al Pueblo de México.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO.-- México a través de sus Constituciones. Tomo VIII. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados 1967.

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO QUILLET.-- Tomo VI. Grolier.

ESQUIVEL OBREGON TORIBIO.-- Apuntes para la Historia del Derecho en México. Cuatro Tomos. Editorial Polis. México, D. F. 1938.

GONZALEZ CASANOVA PABLO.-- La Democracia en México. Ediciones ERA. México 1967.

GONZALEZ LOBO SALVADOR.-- El Municipio Mexicano. Tesis 1940.

GONZALEZ LUNA SFRAIN.-- Naturaleza y Funciones del Municipio; Ruina y Esperanza del Municipio Mexicano. México 1942.

MARK CARLOS Y ENGELS FEDERICO.-- Manifiesto del Partido Comunista. Editorial Progreso. Moscú 1972.

MARK CARLOS Y ENGELS FEDERICO.-- Obras Escogidas en dos Tomos. Editorial Progreso. Moscú 1971.

MURIEL DE LA MOZA IGNACIO.-- El Municipio en México Naturaleza e Historia. Tesis. México 1948.

OCHOA CAMPOS MOISES.-- La Reforma Municipal. Editorial Porrúa. Segunda Edición. México 1968.

POSADA ADOLFO.-- El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Cuarta Edición revisada. Madrid 1936.

RIVA PALACIO VICENTE.-- Resumen Integral de México a través de los Siglos. Compañía General de Ediciones. México.

SERRA ROJAS ANDRES.-- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. II Tomos. México 1968.

TENA RAMIREZ FELIPE.-- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. Novena Edición. México 1968.

TRUEBA URBINA.-- La Primera Constitución Político-Social del Mundo. Editorial Porrúa. México 1971.

WEBER MAX.-- Economía y Sociedad. Teoría de la Organización Social. Tomo I. Fondo de Cultura Económica. Pánuco, 65. México.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

SECRETARÍA DE ECONOMÍA