

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LOS TRABAJADORES DEL MUNICIPIO
AL MARGEN DE LA LEY**

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a:

ALFONSO OLVERA REYES

México, D. F.

1970



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

IN MEMORIAM
A mi inolvidable madre

MA. SARA REYES CASTRO DE OLVERA

Que con su amor y sabios consejos
me guió por el camino del bien.
Siempre te recordaré

A mi padre

SR. PASCUAL OLVERA MARTINEZ

Como testimonio a su
rectitud y esfuerzo

A mis hermanos

VIRGINIA, JOSEFINA,
DAVID Y YOLANDA

A mis sobrinos

FLOR DE LUZ, LUIS,
RUBEN Y ENRIQUE

A MARGARITA MARISCAL RUBALCAVA

Que con su impulso me llevó a
realizar este trabajo; por
nuestra eterna felicidad

Tesis elaborada en el Seminario de Derecho .
del Trabajo, a cargo del maestro Dr. Alberto
Trueba Urbina; bajo la dirección y orientación
de los maestros Dr. Agustín García López y Lic.
Carlos Mariscal Gómez, para quienes hago pú-
blico mi reconocimiento y gratitud

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION	
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO	1
a) Origen del municipio en Roma	1
b) Concepto romano de municipio	4
c) Formas primitivas	6
d) Organización del municipio romano	15
CAPITULO II	
ESTRUCTURACION DEL MUNICIPIO ESPAÑOL	25
a) Epocas importantes de su historia	25
b) La invasión de la península española	30
c) Nacimiento del cabildo	41
CAPITULO III	
EL MUNICIPIO EN MEXICO	56
a) La institución municipal en la Villa Rica de la Vera Cruz	56
b) Primeras codificaciones que rigieron	58
c) Funciones y regímenes municipales	64
d) Nuestras primeras constituciones	69
e) Leyes de desamortización	73
CAPITULO IV	
LOS TRABAJADORES MUNICIPALES	79
a) Artículo 123 Constitucional y la Teoría Integral	79
b) Leyes estatales que protegen a los trabajadores municipales	93

Página

c) El Apartado B del artículo 123 99
d) La nueva Ley Federal del Trabajo 104

CONCLUSIONES 107

BIBLIOGRAFIA 108

INTRODUCCION

En este trabajo deseo hacer patente mi interés acerca - de los problemas municipales, con la esperanza de que en su --- oportunidad y con una preparación más amplia, esté a mi alcance intervenir en forma más directa en la solución de los problemas por los que atraviesa esta organización, base de nuestro sistema federativo.

Los trabajadores del municipio al margen de la ley - tema que me ocupa- se encuentran a la fecha sin reglamentar, si - bien es cierto que algunos Estados de la República rigen las re laciones de estos servidores públicos por medio de estatutos ju rídicos, la mayoría de dichos Estados no tienen tal reglamenta- ción. La base que da origen a los estatutos mencionados la en- contramos en el artículo 123 Constitucional.

La Nueva Ley Federal del Trabajo, que entró en vigor el 1º. de mayo de 1970, en comparación con la anterior, integra a- trabajadores que habían sido omitidos, como son: profesionistas de alguna rama de la ciencia o la técnica, agentes comerciales,

artistas, deportistas, etc., y el apartado B regula relaciones de trabajo de personas que prestan sus servicios a los Poderes de la Unión, gobiernos del Distrito y Territorios Federales, lo que nos demuestra que el legislador se ha olvidado de los trabajadores de los municipios.

El contenido de esta tesis, está relacionado con los antecedentes históricos del municipio en Roma, explicando someramente su concepto, formas primitivas y primeras organizaciones.

A continuación se habla de la estructuración del municipio español, épocas importantes, la invasión de la península española y nacimiento del cabildo.

Para terminar con la evolución histórica, menciono el nacimiento del municipio en México, a partir de la entrada que hace Hernán Cortés a la Villa Rica de la Vera Cruz, así como codificaciones y regímenes, primeras constituciones que hacen mención al municipio y leyes de desamortización.

En lo que se refiere a los trabajadores municipales, cabe decir que las relaciones obrero-patronales se rigen de acuerdo con lo que estipula el artículo 123 Constitucional, y estatutos que existen en algunos Estados de la República.

Dejo constancia en esta tesis de la Teoría Integral del

Derecho del Trabajo, cuyo autor es el Dr. Alberto Trueba Urbina, director del Seminario de la materia en la Facultad de Derecho, y que con gran sentido teórico nos explica que es integral, por que integra a todos los trabajadores o sujetos de alguna relación de trabajo, y que es integral asimismo, porque integra todos los derechos que han sido desvirtuados por aquellos que no interpretan correctamente el artículo 123 de nuestra Carta Fundamental.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

a) ORIGEN DEL MUNICIPIO EN ROMA¹

Se atribuye a Roma el origen del Municipio y los sistemas modernos de organización municipal, tratando de encontrar en la ciudad imperial, rasgos de similitud con los actuales; -- aún más, se considera que existe equivalencia en cuanto a los nombres que se aplican a determinadas instituciones contemporáneas. La realidad es que la organización romana gira en torno a la ciudad; de aquí proviene, posiblemente, el error de confundir el Municipio con nuestra organización actual. La mayoría de los autores que sostienen el origen del Municipio en Roma, no lo relacionan directamente con la ciudad romana, sino que encuentran su origen en ciudades dominadas por ella, o bien, por ciudades que más tarde se adhieren a ella.

¹JULIO D'ACOSTA Y ESQUIVEL O. El Fuero del Municipio. Editorial JUS, México, D. F., 1948.

La palabra municipio, ciertamente es de origen romano, pero también es cierto que su connotación ha variado paralelamente al desarrollo de esta institución, como podemos ver más adelante, ya que nunca existió un régimen provincial romano propiamente democrático.

Actualmente, la palabra municipio es multívoca y lo mismo se aplica a un organismo secundario y subordinado al Estado, que a una organización política y social autónoma. En la organización política de Roma, no hay que olvidar que, bajo su hegemonía, coexistían diversos regímenes, fenómeno no extraño, ya que durante largo tiempo, las legiones romanas mantuvieron sometido a todo el mundo antiguo con su enorme diversidad de pueblos y razas que eran entonces conocidos. A algunos pueblos se permitió que continuaran gobernándose de acuerdo con sus tradiciones y costumbres; a otros se les incorporó parcial o totalmente a su régimen jurídico, fundando numerosas ciudades, siguiendo el modelo de la metrópoli del imperio romano.

Es necesario distinguir entre todos estos sistemas, lo que propiamente constituye el municipio romano. No tomaremos en cuenta aquellos pueblos a los que Roma permitió gobernarse de acuerdo con el régimen jurídico anterior a la conquista, ya que comprendemos que si formaban una gran diversidad de pueblos con rasgos y costumbres desiguales, el análisis de sus institu-

ciones diferentes a la romana, rebasa los límites de este estudio. Las ciudades parcialmente asimiladas en lo jurídico a la romana, tampoco se tratarán, ya que, prefiriendo estudiar el municipio romano en su pureza e integridad, sólo se estudiará la organización de Roma y de todas aquellas ciudades de régimen jurídicamente semejante al de la metrópoli.

b) CONCEPTO ROMANO DEL MUNICIPIO

El municipio romano tiene nacimiento y vida similar a todas las instituciones hermanas y su desarrollo se asemeja al de los individuos, con la particularidad de que Roma, como la mayoría de los pueblos de la antigüedad, por mucho tiempo no concibió otras instituciones que la familia y la ciudad. A diferencia de las ideas que tenemos en la actualidad sobre el Estado, el romano todo lo relacionaba con la ciudadanía; primero se era ciudadano de Roma y posteriormente, ciudadano del imperio. Esta diferencia de la ciudadanía, se debe primordialmente a las costumbres, tradiciones y religiones de aquella época; en cada ciudad existía una serie de términos sagrados, al igual que una diferencia de cultos; todo ello constituía la barrera que cada ciudad elevaba ante el extranjero, prohibiéndole que entrase a algún templo y "exigiendo" a sus dioses que no permitieran su acceso. Por esta razón, los antiguos no pudieron concebir otra organización social sino la ciudad.

De acuerdo con este orden de ideas, al estudiar a Roma, en cuanto a su organización, veremos paso a paso su formación como ciudad, el carácter de sus instituciones, las causas que les dieron origen, sin perder de vista el objeto de nuestro estudio.

Una gran obscuridad reina sobre los orígenes de Roma. - Son tres pueblos los que concurrieron a su formación: el primero, de raza latina, los ramnenses, que tenían como jefe a Rómulo; el segundo, de raza sabina, los titienses, cuyo jefe era Tacio, y el tercero, de raza etrusca, los luceres; el jefe de éstos lleva el título de Lucumo. La unión de los tres pueblos, - agrupados en tres tribus distintas y establecidos sobre las colinas que bordean la orilla izquierda del Tíber, bajo la autoridad de un rey, constituyó la ciudad romana.²

²E. PETIT. Derecho Romano, pág. 17.

c) FORMAS PRIMITIVAS

Si analizamos esta alianza, con cuya existencia están - de acuerdo la mayoría de los historiadores, nos encontramos con que Roma, primitivamente, fue una confederación de tribus³ que se unieron en forma pacífica, según algunos, o por imposición - violenta de una de ellas sobre las demás, según otros. Sea como fuere, el hecho es que en el nacimiento de Roma concurrieron varias tribus, cada una con su organización propia, y que, una vez fundada la ciudad, quedó bajo la autoridad de un rey.⁴ La organización de las tribus que dan nacimiento a Roma no la describen en detalles los historiadores, aunque sí explican lo suficiente para saber que eran comunidades naturales, primitivas, sometidas a la autoridad del rey y de un consejo de ancianos es cogidos entre los jefes de las familias; por eso es lógico supo ner que la organización de Roma en el momento de su fundación, - debe haber reflejado la organización propia de sus progenitores. Sabemos que los grupos sociales y políticos primitivos no son - una nueva creación arbitraria de la voluntad de un hombre o de un legislador, sino la realización, el reflejo de los pensamien tos que, en su fuero interno, tienen los individuos que los --- constituyen; de aquí la gran importancia que tiene para compren der las instituciones jurídicas de un pueblo el conocer las cos

³T. ESQUIVEL OBREGON, Elementos de Historia de Roma, pág. 12.

⁴E. PETIT. Derecho Romano, pág. 17.

tumbres y el modo de ser y de actuar de sus componentes.

El hombre, en sus primeras épocas, vive subordinado a la Naturaleza; su falta de conocimiento de ésta hace que el individuo se sienta temeroso de ella. Como no alcanza a comprender la causa de los fenómenos naturales, los diviniza. Asimismo, repugna al pensamiento humano la idea de que todo acabe con la suerte; y ante el terror que ésta le inspira, busca una explicación para derrotarla. Así es como nacen las religiones -- que no han tenido su origen en la revelación; por el terror que inspira al hombre lo desconocido, por la conciencia de su pequeñez ante el enigma de la Naturaleza; así es como, al transcurrir la vida en medio de sobresaltos y dudas provenientes de su ignorancia, el hombre ha tratado de tener gratas a esas fuerzas y ha pretendido tomar aliento de ellas. Sin embargo, aun el -- hombre, rebelde por naturaleza, aun en el momento mismo de formar estas creencias, ha tratado de vencerlas y, poco a poco, en la primitiva explicación de los fenómenos naturales, ha ido introduciendo elementos de su vida propia; ha ido moldeando su religión según sus propias costumbres y conveniencias, aunque --- siempre influido por el temor a lo desconocido.

En la historia de Roma, Mommsen nos dice que el mundo - de los dioses romanos era una alta reproducción, una reflexión-ideal de la Roma terrestre, en lo pequeño y lo grande eran igual

mente reproducidos con laboriosa exactitud. El Estado y el ---
clan, los fenómenos individuales de la Naturaleza, así como las
operaciones mentales del individuo, cada hombre, cada lugar y -
objeto, cada acto, aun de los que caen dentro de la esfera de -
la ley romana, reaparecía en el mundo romano de los dioses; y -
así como las cosas terrenales van y vienen en un flujo perpetuo,
el círculo de los dioses sufriría una fluctuación correspondien
te.⁵

La ciudad romana, cuando se fundó, fue una federación -
de tribus y éstas, a su vez, de familias bajo la autoridad del
padre o jefe de ella.⁶

El padre o jefe de familia, era el sumo sacerdote del -
culto del hogar; tenía sobre él una autoridad omnímoda, llamada
potestas, facultad que más que al hecho de la generación, se de
bió al carácter sacerdotal de aquél. Era el jefe de familia --
quien aceptaba o rechazaba al hijo, el que permitía que su hija
saliera de su potestad o familia civil para entrar a otra. Al
parentesco civil -de la civitas romana- se daba el nombre de --
agnación, que es derivado ideológico del griego agni, cuyo sig-
ficado es fuego, hogar. Lo que une a los miembros de la fami--

⁵T. ESQUIVEL OBREGON. Apuntes para la Historia del Derecho en -
México. Tomo I, pág. 39.

⁶Ibid.

lia antigua, dice Fustel de Coulanges, es algo más poderoso que el nacimiento, que el sentimiento, que la fuerza física: es la religión del hogar y de los antepasados. Por ella, la familia forma un cuerpo de asociación en esta vida y en la otra.

Nada más lógico y humano que el hombre, al formar la tribu o cualquier otro tipo de asociación superfamiliar, siga el ejemplo de los que la integran. El estado refleja en su organización a la familia y la potestas del padre se reproduce en la autoridad del jefe, rey o sacerdote del culto general.

La historia del Derecho Romano, del desarrollo de la ciudad o municipio romano, es la historia de la lucha entre la potestas, o sea, poder sin límites, del jefe de la ciudad y la del jefe de la familia, o pater familias; de esta lucha, por una serie de concesiones recíprocas, es como se va formando el derecho que siempre es poder limitado. Lo que vimos en la primitiva Roma entre familia y ciudad, después lo veremos en las clases que la integran y posteriormente entre la metrópoli y las ciudades que estaban sometidas a su imperio.

Roma, en la época de los reyes, 753 a 509 a J.C., no conoció ni practicó otra forma de gobierno; siguió la organización heredada de las tribus que la fundaron. La ciudad estaba gobernada por un rey asistido de un senado, excepcionalmente eran consultados por los jefes de las familias, que integraban-

la ciudad, en asuntos de gran trascendencia.

El rey, a la vez, era el jefe militar en tiempo de guerra; supremo magistrado de justicia, en asuntos civiles y penales y sumo sacerdote del culto de la ciudad, carácter que seguramente traía aparejadas las demás funciones de la autoridad -- con gran poder que algunas veces delegaba, pero que siempre procedía de él. "Teniendo el culto por objeto, no un fin espiritual, sino procrear el éxito, era natural que el sacerdocio se considerara como una función encomendada a determinados sujetos que, en igual grado que los generales en una batalla, contribuían al buen resultado de la empresa de la ciudad, de la géns-o de la familia.⁷ El senado, compuesto en sus primeros tiempos por cien senadores, después, bajo Tarquino el antiguo, llegó a trescientos,⁸ era un órgano de consulta en asuntos de grave interés para la ciudad; se integraba también por los pater fami-lias escogidos entre los más ancianos. Su función era la de -- dar consejos al rey; no hay indicios de que éstos ligaran a la voluntad real en forma alguna, sino más bien su influencia estaba fundada en el respeto que inspiraban. Otra de sus funciones era la de aprobar las decisiones de los comicios.

Anteriormente se dijo que Roma estaba dividida en tres-

⁷T. ESQUIVEL OBREGON, Obra citada, Tomo I, pág. 40.

⁸E. PETIT, Op. cit., pág. 20.

tribus, y éstas, respectivamente, en diez curias cada una; la reunión de estas treinta curias en una parte del foro llamada Comitium, dio lugar al comicio por curias. Esta agrupación estatúa sobre los asuntos de familia, testamento adrogación; esta institución era la de que una persona suijuris entraba bajo la potestad de otra. Es decir, dada la configuración especial de la familia romana, estos actos se referían al culto familiar. En los comicios, teóricamente, se nombraba al rey y se estatúa sobre la guerra y la paz; se dice teóricamente, porque durante la época de los reyes, estas funciones nunca estuvieron cabalmente en sus manos. Numa Pompilio, sucesor de Rómulo, fue ---- quien estableció las bases del derecho Fecial o derecho de paz y guerra; y ni Servio Tulio, ni Tarquino el Soberbio, fueron -- nombrados por los comitia curiata. Para poder reunirse, necesitaban ser convocados por el rey, que los auspicios les fueran favorables y que una vez logrado el acuerdo entre sus miembros, fuera aprobado por el senado para ser obligatorio.⁹

Como se podrá ver, nada más lejos del ejercicio democrático, que el de la ciudad romana, en la época de los reyes. El rey era el pater familias general y, como tal, tenía la potestas sobre todas las familias que integraban la comunidad. El rey, en su carácter de Sumo Pontífice de la divinidad citadina,

⁹E. PETIT. Op. cit., pág. 2.

tenía un poder sin límites; la opinión de las organizaciones -- ciudadanas no cuenta sino para aquellos asuntos relativos al -- culto familiar, siempre mediante convocatoria del soberano y -- aprobación del senado y éste reducido a un nuevo consejero del -- monarca. Es aquí donde aparece la primera manifestación del -- municipio romano; el estado ejerciendo un poder omnímodo sobre -- la familia. Hasta ahora, sólo hemos hablado de la familia aris -- tocrática de Roma; el plebeyo, no considerado como ciudadano, -- como partícipe del culto de la ciudad, no era siquiera tomado -- en cuenta por el derecho. Sólo y para el efecto de imponerle -- cargos fiscales y de servicio militar -bajo Servio Tulio con la -- división por centurias, basada en la riqueza individual- se les -- tomó en consideración sin que ello haya producido, en forma al -- guna, influencia sobre el gobierno de Roma.

En el año 509 a J.C., termina la monarquía en Roma, de-- bido a los abusos de los reyes y a las ambiciones de la aristo-- cracia formada por los patricios. Es entonces cuando surge la-- república y el rey es substituido por dos magistrados patricios: -- los cónsules, que originalmente recibieron el nombre de preto-- res. Estos funcionarios duraban en su encargo un año, tenían -- facultades similares a las del monarca, aunque grandemente debi -- litadas, no ejercían la función religiosa, pues quedó en manos -- de un REX SACRORUM, encargado del sumo sacerdocio de la ciudad,

gran magistrado, pero sin poder político o civil y que originalmente recibieron el nombre de pretores. Los cónsules eran personal y civilmente responsables de los actos que cometieran en su encargo y su decisión podía ser paralizada por el veto, o prohibición. Para que los auxiliares en sus funciones nombraran varios quaestores que originalmente se encargaban de los asuntos en materia penal y, posteriormente, a la hacienda pública, y varios comisarios para causas civiles y delitos contra el Estado. El gobierno se transforma de monarquía sacerdotal, en aristocracia; los comicios por centurios comenzaron a tener alguna autoridad en el nombramiento de los cónsules, en asuntos fiscales y en aquellos que tocaban gravemente a la ciudad, aunque los patricios conservaron su autoridad, a través de su mayor riqueza y de la aprobación del senado que ellos únicamente integraban.

Con el tiempo, y después de largas luchas, la plebe adquirió la ciudadanía; poco después, el acceso a las magistraturas y puestos religiosos. En el año 495 a J.C., después de una revuelta popular causada por los abusos de los patricios y la condición miserable de los plebeyos, éstos, con su retiro al monte Aventino, obtienen de los patricios la creación de una magistratura exclusivamente plebeya, llamada: tribunus plebis, defensora de la plebe, declarado inviolable y armado de un poder, puramente negativo, oponiéndose a las decisiones de los ma

gistrados; más tarde, la publicación de la Ley de las Doce Ta--
blas, y el derecho de epigamia, el acceso a todas las magistra-
turas y, finalmente, con la publicación de las reglas del proce-
dimiento Jus Flavianum y su admisión en los colegios y corpora-
ciones de los pontífices y de los augures sodalitates, por el -
año 300 a J.C., lograron igualarse a los patricios.

d) ORGANIZACION DEL MUNICIPIO ROMANO

En esta época es cuando podemos empezar a hablar del municipio romano u organización de la ciudad de Roma, casi con el significado que se da en la actualidad a la palabra, sin olvidar que ni aún entonces el municipio romano era democrático, en el sentido cristiano de la palabra; aunque el gobierno se ejercía aparentemente por el pueblo, el individuo seguía subordinado absolutamente al Estado, limitando a través de la religión, el ejercicio del poder popular y conservando su supremacía en todos los órdenes.

En seguida veremos cuál fue la organización de la ciudad romana a fines de la república; su derecho, las fuentes de éste y la aplicación dada en la práctica a sus instituciones jurídicas, ya que la mayoría de los autores afirman que constituyó al municipio romano.

Roma no conoció, ni llevó a la práctica, la teoría de la división de poderes. En su organización encontramos numerosos magistrados, en cuyas facultades, generalmente, se hallaban entremezclados el poder legislativo con el judicial y éste con el ejecutivo.

La ciudad era gobernada por un grupo de magistrados; su número y atribuciones variaron con el tiempo; sin embargo, en

el apogeo de la república, el gobierno era ejercido por dos censores, que velaban por las costumbres; por dos cónsules, que tenían a su cargo las funciones administrativas superiores y el mando del ejército, auxiliados por varios pretores (uno urbano y otro peregrino), habiendo llegado en el siglo II de nuestra era a dieciocho y que ejercían las jurisdicciones civil, criminal y administrativa; por varios ediles curules y plebeyos que, en número igual, se encargaban de la policía de la ciudad, así como de los abastos y mercados; por varios cuestores, que manejaban la hacienda pública. Los tribunos se encargaban de proteger a la población de escasos recursos económicos, a conciliar las disputas de mínima cuantía y convocar a las asambleas por tribus, comitia tributa.

Todos estos magistrados, con excepción del censor, eran electos por un año y existía entre ellos cierta jerarquía; para ser censor se necesitaba haber desempeñado otras magistraturas, como eran: los de cuestor, edil, tribuno, pretor y, por último, cónsul. El senado tenía que dar su aprobación en cuanto a los asuntos que serían sometidos a los comicios y aprobaban también las decisiones de éstos; hacia el fin de la república, quedó reducido a un órgano de consulta. Para ser senador era requisito el haber desempeñado una magistratura; sin embargo, el nombramiento no era automático, ya que habría de recibir previamente-

la sanción del censor.

En cuanto a los servicios públicos, eran prestados por la ciudad y comprendían la administración de la justicia, policía, los censos, los baños y los acueductos, así como los caminos y, excepcionalmente, los abastos. El patrimonio del Estado se integraba de diversos bienes, como eran los terrenos propiedad del imperio y del pueblo romano -ager romanus y ager publicus- los necesarios para la prestación de los servicios públicos, los templos y lugares de uso común. Los ingresos del Estado consistían en el cobro de derechos por la explotación o arrendamiento de sus bienes y servicios que prestaba, aprovechamientos vademonium, herencias vacantes, confiscaciones, etc., tributos de las ciudades que le estaban sometidas e impuestos cobrados tanto a los ciudadanos romanos, como a los hostis, dedititii y peregrini, que estaban sujetos a su imperium. Para el cobro de los tributos e impuestos, muchas veces se celebraban contratos con sociedades publiciani, que se encargaban de la secundación dentro y fuera de Roma.

A fines de la república, el derecho tenía las siguientes fuentes: la Ley de las Doce Tablas, la Lex, o sea, la decisión de los comicios -generalmente por tribus- con la sanción del senado, o sin ella; la interpretación de los pontífices a las anteriores leyes y el edicto de los magistrados, ius honoris

rium, o conjunto de normas a que sujetarían su ejercicio y eran publicadas al iniciarlo; o sea, la ley, su modificación y su ampliación, siempre provenían de una autoridad constituida y, aun que algunos autores señalan como fuentes del derecho la costumbre y las respuestas de los jurisconsultos, responsa prudentium, cabe decir que más que fuerza legal, la tuvieron moral y no pasaron al derecho, sino en tanto que una autoridad, sancionándolas, las hacía suyas.

En el año 31 a J.C., termina el imperio romano, casi totalmente, con la intervención popular en los asuntos de la ciudad, después de la batalla de Accio,¹⁰ habiendo quedado Octavio como único señor pues reunía su persona todos los poderes.

De esta época en adelante, manda el emperador; su potestad en todos los órdenes no tiene limitaciones, su voluntad es ley: Quod principi placuit legis habet vigorem; así termina la democracia de fines de la república.

Hasta aquí, sólo se ha visto el desarrollo de las instituciones romanas; en lo sucesivo veremos la organización de las ciudades que formaban el imperio y hasta qué punto Roma su propia organización.

¹⁰E. PETIT. Op. cit., pág. 37.

Anteriormente se dijo que el romano era ciudadano de Roma y no del imperio romano; esto se debe a que en los tiempos primitivos, los individuos no sentían entre sí más liga aparente que la comunidad de religiones y de costumbres. Mommsen nos dice que ambos factores se influían mutuamente; que tanto las costumbres tomaban fuerza en la religión, como que ésta, en cierta forma, reproducía la vida de los hombres; y siendo las costumbres y la religión, más bien la divinidad, común sólo a un pequeño grupo de hombres, lares, manes y penates en la familia -antecesor, divinidad poliade o héroe epónimo en la ciudad- éstos no podían imaginar ni menos sentirse unidos con otras comunidades por los lazos diferentes a los que a diario vivían y muchas veces sufrían. De aquí que no conocían los antiguos otra forma de unión entre los pueblos, que la asimilación o la absoluta sumisión. Sabemos que el conceder la ciudadanía, o asimilación jurídica, a los miembros del imperio, tardó casi diez siglos; Caracalla concede la ciudadanía a los súbditos del imperio, a excepción de los dediticios y esclavos, en el año 212 de nuestra era. Antes de este tiempo, los pueblos estaban unidos a la metrópoli en diversos sistemas. Los historiadores dicen que las ciudades que comprendían el imperio romano, federados o sometidos, estaban in imperio populi romano, o sea, bajo el mando; es decir, que estas ciudades, cualquiera que fuese su categoría o sus derechos, siempre estaban sometidas al poder

de Roma. No se habla de que estuvieran regidas por el derecho romano, sino por la potestas de la metrópoli; lógicamente, las ciudades estaban bajo el poder de mando, mas no por el derecho del mando de Roma, quedando muy poco de su autonomía.

Roma fue la primera ciudad del mundo que aplicó a conciencia el principio maquiavélico de divide y vencerás; siguió este sistema como una gradación de derechos, pues mantenía a los pueblos bajo su hegemonía, sin concederles igual participación en la vida jurídica romana, hacía que los individuos desearan convertirse en ciudadanos para obtener sus derechos y formar parte del pueblo de la metrópoli para ejercerlos; hacía que se viera con recelo y envidia a aquellos que habían alcanzado la ciudadanía. El ciudadano romano gozaba del derecho quirita-rio, que comprendía el Jus connubii -contraer matrimonio legítimo- el Jus commercii -derecho de comerciar- el Jus Testamenti -Factio -derecho de constituir herederos y el Jus suffragii -derecho de intervenir en asuntos públicos. Estos derechos, al ser concedidos a una ciudad o a sus habitantes, sólo establecían la facultad de crear relaciones jurídicas con Roma, pero nunca entre las ciudades a las cuales se había hecho una concesión semejante. Así vemos cómo, al concederse el connubium a los vecinos de determinada ciudad, podían contraer matrimonio legítimo con romanos, pero no con los de ciudades de igual cate

goría. Así es como establece Roma fuertes lazos familiares y - de otros órdenes con los pueblos a quienes concedía el derecho-ciudadano, sin fomentar más que la discordia entre las otras co-munidades.

Roma, al conceder el comertium en forma análoga al --- connubium, se convirtió automáticamente en centro único distribuidor del comercio -de aquí su riqueza- impidiendo el comercio directo entre las ciudades que le estaban sometidas. A través-de este derecho y la testamentifactio, controladas la propiedad privada y la continuidad de las familias, a tal grado que si un individuo había recibido bienes por contrato o testamento, sin-tener los correspondientes derechos quiritarios, no era propie-tario de los bienes, sino que solamente los tenía entre sus bie-nes, in bonis. El Jus suffragii concedía al individuo el dere-cho de intervenir en los asuntos públicos; el de ser electo pa-rra las magistraturas y votar en los comicios -en los de Roma- y con esto se le mantenía interesado en la vida de la metrópoli.

Al concederse la ciudadanía romana, se escogía a los me-jores individuos y su ejercicio sólo era completo en Roma; ésta se robustecía con los elementos más valiosos de las ciudades so-metidas, desangrándolas a través de un centralismo asfixiante.- Sirvan estas observaciones como base para el estudio de los re-gímenes de las ciudades que Roma tenía bajo su imperio.

Las ciudades tomaban parte del imperio romano por rendición absoluta deditio, o en virtud de un pacto, más o menos libremente celebrado, foederatae, socii.

De las primeras -las dedititii- no nos ocuparemos, ya -éstas, según dice Fustel de Coulanges,¹¹ entregaban al pueblo romano "sus personas, sus murallas, sus tierras, sus aguas, sus templos, sus dioses. No sólo renunciaban a su gobierno municipal, sino también a todo lo que más amaban los antiguos, esto es, su religión y su derecho privado".

Las segundas -foederatae, socii- ingresaban al imperio de Roma, por medio de un pacto -foedus aequum, si conservaban su organización municipal, o foedus iniquum, si obtenían menor número de derechos. Sin embargo, aun las ciudades que se suponían libres, no conservaban sino una autonomía aparente, "recibían órdenes de Roma, obedecían a los procónsules y pagaban impuestos a los publicanos"; su régimen de organización municipal se encontraba inserto en la fórmula provincias, o carta de gobierno de la región, formando parte mínima de ella.

Conviene consignar que tanto en los tratados foedus, como en la fórmula provincias, se encontraba inserta la fórmula: "Majestatem populi romani comiter conservato" y que, dados los-

¹¹Op. cit., pág. 520.

términos vagos de esta estipulación y los de la provinciae, --- siempre estaban sujetos a la interpretación del más fuerte, del gobernador, procónsul, etc., y que del significado de la palabra provincia, es decir, negocio propio -del gobernador- se puede inferir cuál sería la interpretación que éste -en edicto o - sobre la marcha- daría a las fórmulas comiter y provinciae.

Aunado a estos fenómenos se nos presenta el de la ex--- tranjería; la fórmula provinciae es una norma romana y, como -- tal, sólo aplicable a los ciudadanos romanos. Es de imaginarse la situación de los vecinos -no ciudadanos- jurídicamente ex--- tranjeros en su propia ciudad; asimismo y, como no se podía ser ciudadano sino de una ciudad, el romano no estaba sujeto a las leyes locales.

La forma para obtener la libertad y el pleno goce de de rechos, tanto municipales como personales, era el de adquirir - la ciudadanía romana, civitas; y no fue sino hasta el año 89 -- a J.C. cuando se concedió la ciudadanía a toda Italia,¹² y en - el siglo primero de nuestra era, ya en pleno imperio, a España- y, finalmente, en el año 212, a todo el imperio romano. Por lo que se ha dicho del imperio, se podrá juzgar el alcance de esta ciudadanía.

¹² 58 Años antes del advenimiento del Imperio.

Si después de las consideraciones anteriores, estudiamos el régimen municipal de la ciudad tipo romano -con sus duumviri o quatuorviri iuridicundo, que, a semejanza de los cónsules en Roma, ejercían las funciones administrativas y políticas superiores, sus aediles, quaestores y censores con funciones similares a lo que estudiamos al hablar de la organización romana; el defensor civitatis, especie de defensor plebis romano -todos estos bajo el imperium de la metrópoli y sujetos al poder del -gobernador provisional- sólo estaremos conociendo la apariencia de una institución con peligro de dejarnos llevar por generalizaciones o analogías que nos harían fundar en el municipio romano el origen de nuestras instituciones.

Si en la práctica y para no exterminar a los pueblos sometidos, Roma y sus magistrados suavizaron un tanto el ejercicio de su hegemonía, esto, más que una virtud de equidad en el trato al prójimo, fue el resultado de la aplicación a conciencia de uno de los principios de Epicuro: "Huir del goce que pueda privar de otro mayor".

CAPITULO II

ESTRUCTURACION DEL MUNICIPIO ESPAÑOL

a) EPOCAS IMPORTANTES DE SU HISTORIA

En el estudio del municipio español¹ se requiere distinguir cuidadosamente dos épocas importantes de su historia: a) - la dominación romana, b) la hegemonía visigótica. En la primera, las instituciones que predominaron en la península fueron - de tipo romano, de las que nos ocupamos en el capítulo anterior. Debemos aclarar que en la época del imperio, con el fin de fortalecer la economía de la metrópoli, por una parte y debido a - las rivalidades entre los que se sentían avocados al cesarato - -con cambios frecuentes de emperadores- por la otra, disminuyó lentamente la férula de la autoridad romana y, por ende, la vida municipal; a pesar de vivir sólo una apariencia de régimen - jurídico, alcanzó en algunas partes cierto florecimiento. "Antes del imperio, la república está en Roma y el despotismo en - las provincias, después es al contrario";² a pesar de que el mu

¹JULIO D'ACOSTA Y ESQUIVEL O. El Fuero del Municipio, Editorial JUS, 1948.

²ESQUIVEL OBREGON, Elementos de Historia de Roma, pág. 67.

nicipio hispano-romano nunca gozó de una autonomía completa.

Las ciudades de España estuvieron sujetas a diferentes regímenes jurídicos. Desde los llamados foederatae hasta los dedititii, siendo más frecuentes estos últimos dentro del tipo especial de ciudades stipendiariae, es decir, ciudades que pagaban un tributo a la metrópoli, stipendium; impuestos por capacitación -predial, personal, etc.- y un canon por la tierra que el municipio usaba u ocupaba, vegtigalium. Contaban con aduanas interiores para todas las mercaderías que producían o importaban, estando sujetas a la voluntad del gobernador y a su interpretación de la fórmula provinciae. Las Foederatae conservaban una apariencia de autonomía municipal y, algunas, las llamadas inmunae, podían acuñar su propia moneda, con sus restricciones antes mencionadas. Por otra parte, en la península existían numerosas colonias romanas formadas por ciudadanos reclutados en la misma Roma y que seguían fielmente la organización de ésta.

El antiguo culto, no se adaptaba a las necesidades de la nueva organización imperial. Al efecto, los emperadores crearon uno nuevo: el suyo propio, en el que recibían culto y adoración como semidioses, logrando de esta manera nueva ingerencia en los asuntos pertenecientes al fuero interno de los individuos, sobre los que aún los censores habían perdido control.

Por otra parte, a un lado de los impuestos o tributos que anteriormente se cobraban y que estaban destinados al aerarium o patrimonio del pueblo, se creó un tributo destinado al tesoro del emperador, llamado Fiscus, junto con éste otros menos importantes, los reifamiliarae y los Reiprivatae, sin saber qué destinos tenían estos últimos.

Poco a poco, el fiscus absorbió todos los cargos y así en el orden fiscal como en el jurídico y el político, el Estado centralizó la acción de los individuos, oprimiéndolos dentro de su sistema jurídico, casi hasta asfixiarlos. "Ni el individuo aislado, ni la corporación, según el concepto estatal de ésta, llegaron a ser más que órganos del Estado; y éste, viviendo para sí, sin más función que la de creer y dominar, llegó a ser fundamentalmente más que una institución fiscal y, cada vez más débilmente, una función de defensa y de orden legal",¹³ y si esto es indudable bajo el paganismo, posteriormente, ante las ideas de los fieles de Cristo, la concepción romana de Estado y Municipio, perdió totalmente su justificación.

En España, como en el resto del mundo conocido, la oposición del cristianismo, con sus nuevos conceptos políticos y religiosos, subvirtió el orden del mundo antiguo. Al proclamar

³T. ESQUIVEL OBREGON. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Tomo I, pág. 61.

éste la igualdad substancial de los hombres, su dignidad ante el Estado, consideró a la organización política como un medio para la satisfacción de las necesidades del individuo y a éste como un fin en sí mismo; destruyó la teoría de la superioridad del Estado y dejó sin fundamento su centralización absorbente en todos los órdenes.

El cristianismo, en un principio, fue duramente perseguido; su reconocimiento por el Estado es después de sacrificios y la conversión de algunos emperadores. Una vez reconocida la autonomía moral del individuo, su superioridad como fin en sí mismo, el Estado enfocó su actividad centralizadora en el fisco; se crearon impuestos por todas partes, vinculando a los individuos y a las corporaciones permanentemente al fisco, haciendo a unos responsables solidarios de las deudas de otros. Llegó a tal grado la centralización, que no existió poder humano que liberara de los cargos fiscales; se nacía curial o decurión, artesano, etc., y ni aún la esclavitud ni la cesión de bienes servía de puerta de escape. El Estado anulaba todos los actos que desligaran al individuo de una carga fiscal. No importaba que el que hubiera nacido curial o artesano fuera inepto para el oficio; seguía siendo miembro de la corporación y los más fuertes respondían solidariamente por los impuestos de los grupos menos poderosos, usando con éstos toda clase de métodos para hacer que cubrieran sus cargos; esto originó que se --

crearan sentimientos hostiles entre unos y otros y se destruyera totalmente el espíritu de solidaridad municipal.

El imperialismo romano incubó su propia destrucción y, así, a la llegada de los bárbaros, éstos no encontraron resistencia alguna, ni jurídica ni política a su invasión; por el contrario, los súbditos del imperio vieron en la derrota, su liberación; sólo la religión católica, profundamente arraigada en las conciencias de los hispano-romanos, resistió a toda penetración y, volviendo la derrota en lo jurídico y político, la volvieron en victoria aplastante; convirtió a ella a los invasores, se vivificó con su contingente, obteniendo una fortaleza de que damos fe -España e Hispanoamérica- aún en nuestros días.

b) LA INVASION DE LA PENINSULA ESPAÑOLA

La península española fue invadida por diferentes pueblos bárbaros; entre ellos, los de más arraigo y los que dejándonos sus instituciones jurídicas y su sangre, han formado el tronco de nuestras nacionalidades, fueron los visigodos. Estudiaremos este pueblo de gran reciedumbre, de costumbres ordenadas, de libertad casi anárquica, del que Tácito, al descubrirlo decía: "Para elegir sus reyes consultan su nacimiento; para sus caudillos, el valor. El poder de los reyes no es ni limitado ni independiente; y los caudillos mandan más con el ejemplo que con la autoridad; si son valientes, los distinguen; si combaten en primera fila, conquistan su admiración. Sólo a los sacerdotes les es permitido castigar y flagelar; no como pena ni por orden del caudillo, sino como mandato de los dioses".⁴

De la fusión de estas dos culturas, nace la España de la reconquista; de ahí nuestras tradiciones jurídicas. Pero, ¿cuál no sería el poder de los visigodos, que habiendo entrado en la península por tratado celebrado con Roma, dominaron las dos terceras partes del territorio y ésta no pudo mantener vivas sus propias instituciones? Por extraño que esto parezca, no hay que olvidar las consideraciones hechas con anterioridad:

⁴La Germania. Cap. VII, citado por T. ESQUIVEL OBREGON, ¿Procede el Derecho Español del Romano?. La Democracia Hispánica, México, 1943, pág. 2.

la decadencia absoluta de las instituciones romanas y su falta de repercusión en el fuero interno de los individuos y en la realidad, por una parte; la pujanza y sobriedad de costumbres de los visigodos, por la otra, y la falta de libertad económica de los hispano-romanos a causa de las excesivas cargas fiscales. Si a esto añadimos que los viejos límites del derecho no se amoldaban a las nuevas concepciones jurídicas cristianas, se comprenderá cuáles fueron las causas que facilitaron la penetración visigótica.

En este trabajo, al estudiar al pueblo visigodo, haremos hincapié en aquellas tradiciones jurídicas que, a través de la invasión sarracena y del tiempo, lograron mantener su vigor y posteriormente fueron trasplantadas y rejuvenecidas en nuestra patria, así como las instituciones de carácter romano que sucumbieron al pasar a nuestro medio, sufriendo consecuentemente su deformación.

Los visigodos, al igual que la mayoría de pueblos germánicos, eran pueblos guerreros y, por lo tanto, nómadas. Los lazos que unían a sus miembros eran consecuencia de su forma de vida. El hombre tenía potestad, munt, sobre sus hijos y sobre su mujer, mientras no rebasaran esa situación, los podía vender, dar en prenda y aún darles muerte. El derecho estaba simbolizado por las armas. El hijo estaba bajo el munt del padre hasta -

que podía empuñarlas; de ahí en adelante, era miembro libre de la colectividad. La mujer nunca era miembro libre; en el hogar estaba bajo la potestad del padre y éste, a su vez, vendía al marido el munt; cuando fallecía el esposo, era substituido por el hijo mayor.⁵

La costumbre era la ley, ULFILA -godo convertido al --- cristianismo arriano- traduce ley por "lo recomendado por los - antepasados". Fuente del derecho que estuvo legalmente viva en España hasta 1812, sobreviviendo hasta la fecha en algunas re-- giones aun en contra de la ley.

La propiedad entre los visigodos y algunos pueblos pri- mitivos fue en un principio, comunal; más tarde, al adquirir -- costumbres sedentarias, se separó, en la lengua germánica anti- gua no hay vocablo para designar la propiedad privada; más tar- de se le designó la palabra "sondergut"; sonder significa sepa- ración. El jefe de la comunidad repartía anualmente las parce- las que se habían de cultivar, institución que sobrevive hasta- nuestros días con gran vida en la Nueva España. El derecho de- testar se reducía, en principio, a los bienes muebles, el alo-- dio; el resto del patrimonio se transmitía a los hijos varones- por herencia legítima -antecedente de nuestro sistema sucesio---

⁵T. ESQUIVEL OBREGON, Apuntes para la Historia del Derecho en - México. T. I, pág. 70.

rio- ya que Roma en un largo tiempo no conoció la sucesión in--
testamentaria.

En los primeros años de la dominación visigoda, los his--
pano-romanos conservaron sus instituciones jurídicas, manteniend--
do su propiedad sobre una tercera parte de los terrenos poseí--
dos con anterioridad y sólo ellos sufrían la carga del impuesto.
Los invasores dictaron leyes, en su mayoría compilaciones de de--
recho romano, para regular las relaciones entre vencedores y --
vencidos. Los godos se rigieron por la tradición oral, inspi--
rándoles los romanos e hispano-romanos la redacción escrita por
sus relaciones. Parece ser que bajo Eurico se hizo la primera--
compilación. La ley era personal, no se aplicaba únicamente a--
un grupo godo o hispano-romano -sus disposiciones tendían a man--
tener la distinción y división entre las razas. Con el trans--
curso del tiempo y el trato entre unos y otros, se fueron con--
fundiendo las razas e instituciones jurídicas y el derecho re--
sultante se aplicó a todos por igual. La conversión de Recade--
ro al catolicismo logró la unidad religiosa -en ese credo- tra--
yendo como consecuencia, una gran influencia de la religión y -
del clero en las costumbres e instituciones. Es aquí donde, a--
través del Derecho Canónico, el Derecho Natural comienza a te--
ner una ingerencia preponderante en la vida jurídica española y,
desde entonces hasta la Constitución de Cadiz -de tipo francés-

de 1812, son las principales fuentes y paradigma del derecho, - la costumbre y el Derecho Natural.

Estudiaremos algunas de las instituciones visigóticas, - ya que, como veremos más adelante, presentan una innegable importancia y conexión estrecha en el desarrollo del municipio en España y, en forma muy especial, el cabildo o ayuntamiento español y también con el nuestro de la Nueva España.

La organización de la nobleza visigoda se verá superficialmente, ya que sólo en algunos puntos presenta relación con este estudio. La monarquía visigótica era electiva, como en todos los pueblos germánicos. El rey se rodeaba de una corte o consejo de los principales pueblos, llamándosele "Curia Regia"; más tarde, con la intervención del clero católico, ya como clase o moderador del poder del monarca, aula regia. Este consejo tenía como función principal, el asesorar al rey en asuntos de gran importancia que se sometían a la asamblea de nobles (asamblea general); intervenía en los actos de promulgar leyes, en diligencias previas de delitos políticos; en una palabra, era un poder que restringía el del monarca, quien no era sino uno de los nobles, elevado a caudillo. Ya en la España cristiana, - el aula regia tuvo gran importancia en los concilios.

Los concilios eran asambleas mixtas, integradas por el-

rey, su Aula Regia y un grupo de eclesiásticos, extendiendo su jurisdicción no sólo a lo eclesiástico, sino también en asuntos laicos y civiles. "Los concilios eran convocados, por el rey, asistiendo: obispos, abades, monjes, presbíteros, diáconos, --- miembros de las altas clases que integraban el Aula Regia. Primero, se reunían los eclesiásticos; después, penetraba el rey -- con su Aula y leía el Tomus regius en el que exponía los proble^{mas}, para cuya resolución se había convocado el concilio; terminada esa lectura, el rey salía.

Una vez que el concilio tomaba sus determinaciones convenientes, el monarca dictaba la "Lex in confirmatione concii---lii", que daba a los Cánones Conciliares la fuerza civil de una ley. Como se ve, en la España de época visigótica todas las -- fuerzas vivas de la nación colaboraban en su gobierno y esta -- asamblea legislativa, política y administrativa, es el antecede-- dente inmediato de las cortes con gran importancia en época pos^{terior}, pues contribuye a dar mayor vigor a la vida municipal y al propio Estado. Más adelante, al hablar del Ayuntamiento, -- trataremos este tema con más detalle.

El régimen jurídico visigodo tuvo como base fundamental la libertad del individuo; de ahí que todos los órdenes fueran contractuales por manifestación expresa o presunta de voluntad. El lazo que unía a monarca y vasallos se manifiesta en una do--

ble forma; la primera, por la elección; ésta, a su vez, era indirecta y se hacía por los electores o principales de los pueblos y, la segunda, el juramento de fidelidad, que hacían los vasallos al señor o persona que lo representara y, por otra parte, éste juraba ante sus vasallos -hasta la Constitución de Cádiz, en 1812- que "A las ciudades, villas y lugares de nuestros reinos les sean guardados los privilegios que han tenido de los reyes nuestros antepasados, los cuales confirmamos, y que les sean guardadas sus libertades, franquicias, bienes, usos y costumbres, según que les fueron otorgados y por vos fueron confirmados y jurados".⁶ Del carácter contractual del derecho se derivaron numerosas consecuencias: los pueblos y las personas no estaban obligados a cumplir con las órdenes, leyes o decisiones del rey, sino que estaban en lo establecido en su juramento. Una de las obligaciones del vasallo con el señor, era la del servicio militar, que duraba tres meses y, con relación a éste, el pago de la Fonsadera, como impuesto por su exención o una multa por su incumplimiento. Tenía asimismo el señor, el derecho de cobrar impuestos, honor y tierra a los vasallos. El honor era el impuesto que cobraba el rey; en algunas ocasiones, lo cedía a determinados nobles o señores. La tierra era el impuesto de cualquier clase y distinto al anterior. Hubo señores

⁶T. ESQUIVEL OBREGON, Apuntes para la Historia del Derecho en México. T. I, pág. 139.

que tuvieron derecho a cobrar el honor y tierra; el primero, -- por derecho propio, y el segundo, por concesión del monarca. -- Cuando algún vasallo no podía cubrir los impuestos al señor, égte le concedía el usufructo vitalicio de una superficie determinada, con la obligación de radicar en ella, prestar servicio militar y algunos otros, prestimonio.

La behetría, institución visigoda, es muy interesante -- en su estudio, ya que nos servirá para comprender cómo las dos-terceras partes de las tierras de la península quedaron en ma--nos del invasor, aparentemente, por un pacto de hospitalidad celebrado por Roma y el invasor, sin que aparezca un brusco sacudimiento en la historia de la España romana o huellas de una lulcha que necesariamente hubiera antecedido al despojo. Ernesto-Mayer⁷ nos dice que la behetría fue una institución de relación entre visigodos y los hispano-romanos; aquéllos, a través de la influencia y preponderancia que gozaron cerca de Roma, lograron ser los recaudadores de impuestos y los hispano-romanos, para -- liberarse de las abrumadoras cargas fiscales, cedieron gran parte de sus propiedades a los invasores, libres del pago del im--puesto por pacto de hospitalitatis; respecto al resto de las -- propiedades y en virtud del carácter contractual del pacto, los hispano-romanos que pagaban el impuesto, se ponían bajo la pro-

⁷Idem. Cita. Ant. págs. 129 a 135.

tección del godo infanzón a quien ellos elegían libremente de una familia -behetería del linaje- o entre cualquiera de los infanzones, behetería de mar a mar.

Es de gran importancia la organización de la justicia entre los visigodos. En un principio correspondía al rey, o a algún funcionario dux o comes provinciae, en quien el rey delegaba su autoridad y la administración general de la justicia. Los godos originalmente eran juzgados por sus propios jueces, llamados Tiufaldi y por sus propias asambleas de carácter militar iunctae. Los hispano-romanos, al ingresar al servicio militar, la jurisdicción de las iuntae fue extendiéndose hasta abarcar todo lo sucedido en el pueblo y aun en su alfo o territorio en el que ejercían su autoridad los gobernantes de una villa o población.

Como veremos posteriormente, la institución visigótica y las hispano-romanas, como los mercados, las ferias, la escribana, los fieles ejecutores, con funciones similares a los aediles romanos y otras de menor importancia, se arraigaron a tal grado en el pueblo español, que muchas veces se confundían con las instituciones del cabildo español y el de la Nueva España.

Apenas lograda la unificación aparente de España, bajo la monarquía visigoda, fue invadida por los musulmanes, quienes

después de la batalla de Guadalete en 711, en la que derrotaron a don Rodrigo, dominaron casi totalmente la península durante casi ocho siglos. El estudio de este hecho histórico no reviste gran interés para el presente trabajo, ya que si bien es cierto que los musulmanes destacaron en las ciencias y las artes (aunque dejaron algunos vocablos aplicables a la organización municipal española), el paso de este dominio peninsular no dejó huella jurídica que nos interese para el objetivo que seguimos. Lo que sí reviste gran importancia son las consecuencias lógicas e históricas que esta dominación produjo en la vida de España.

Los musulmanes conquistaron España, bajo el mando de Tarik, en una sola gran batalla; tomando en cuenta lo antes expuesto, la explicación de ello no presenta dificultad alguna. Se ha dicho que la monarquía visigoda era electiva; que su nobleza estaba constituida principalmente por individuos de estirpe, con fuerza, ambiciones y prerrogativas, razones por las que nunca estuvo totalmente sujeta al rey. Por otra parte, cuando la invasión musulmana, hacía pocos años que se había consumado la unidad aparente de godos e hispano-romanos; que en lo jurídico y religioso no logró borrar las diferencias de carácter económico existentes. De aquí que el reino visigodo no presentara un frente unido; y antes de entrar en batalla, su divi-

sión ideológica ya los había vencido, haciendo que muchos desertaran, rindiéndose o uniéndose al invasor. Asimismo, tanto la organización visigótica, como las reminiscencias de las costumbres celtibéricas sobrevivientes en los hispano-romanos, tendían a fomentar el regionalismo, debilitando la cohesión y la conciencia de comunidad o unidad de nación.

Históricamente, las consecuencias que se produjeron fueron de gran trascendencia. Al iniciarse la invasión, el regionalismo de los pueblos -su egoísmo y falta de unión facilitó su derrota, después ese mismo sentimiento local, con sus necesarias consecuencias jurídicas, intensa vida política municipal, amplia legislación local foral, cartas, pueblos, fueron extensos o breves- fortaleció individualmente a las comunidades, dándoles tal vigor y creando en ellos tales facultades cívicas, -- que al correr del tiempo, no sólo desalojarían al invasor, sino que harían de España la primera nación del orbe.

c) NACIMIENTO DEL CABILDO

En efecto, fueron esos sentimientos y la autonomía en el ejercicio municipal, los que dieron nacimiento al cabildo o AYUNTAMIENTO ESPAÑOL, ejemplo vivo, arquetipo de democracia y virtudes cívicas con plena conciencia de responsabilidades y de de rechos y que, al implantarse en nuestro suelo, tuvo un florecimiento en su tiempo que aún ahora no ha sido alcanzado por la mayoría de los países que han tomado como copia sus instituciones. Fue tal la fuerza del cabildo, que en algunos asuntos superaba al rey y en los de interés estatal igualaba a las cortes.

No se sabe con exactitud cuándo nació el primer ayuntamiento español. La historia remonta al siglo XI de nuestra era el nacimiento de los Comunes o Concejos de los pueblos. En --- efecto, parece ser que los abusos de los señores con sus vasallos, el excesivo poder de aquéllos frente al monarca y la necesidad de fomentar la población de villas y ciudades en lugares cercanos a los dominados por los musulmanes, hicieron al rey, más que conceder, consagrar las costumbres y la conciencia jurídica popular en cartas o privilegios dados a los poblados y a sus habitantes.

Fue en la organización del Concejo del Pueblo en la que el monarca concedió inicialmente la autonomía gubernativa, depo

sitando en los ciudadanos la jurisdicción en lo civil, criminal, económico y político, reservándose únicamente el derecho de juzgar en los casos de la corte, apelaciones y situaciones jurídicas que por circunstancias especiales -ejemplo, impedimentos- que no podía conocer la justicia del pueblo.

El gobierno del Concejo o Comunes fue ejercido por el pueblo, a través de su intervención directa -cabildo abierto- en todos los asuntos de alguna importancia. "Reunidos en concejo, los habitantes o jefes de familia de cada pueblo, como depositarios de la autoridad pública, discutían los asuntos comunes, nombraban anualmente alcaldes ordinarios, jurados y otros ministros de justicia, para que ejerciesen el poder judicial, civil y criminal, como igualmente oficiales que desempeñasen el gobierno económico del común y el mando de la fuerza armada; porque cada concejo había organizado una fuerza militar para proveer a la tranquilidad de sus sesiones, mantener sus relaciones con el monarca, asegurar el ejercicio de la justicia, perseguir a los malhechores, sostener los derechos de la comunidad, y salir al servicio del príncipe en los casos estipulados por las cartas y fueros".⁸

La democracia representativa nació con el aumento de po

⁸Escriche, Diccionario de Jurisprudencia y Legislación. "Ayuntamiento".

blación. Algunas veces, no era posible llegar a un acuerdo por el número tan crecido de vecinos que tomaban parte en la discusión y el choque de los intereses que esto significaba, se hubo de reducir el número de los que intervenían, nombrándose, al -- efecto, un grupo de representantes, concejales o municipales.

Así es como nace el ayuntamiento, realizando en la vida diaria su significado lógico -junta de vecinos con un mismo --- fin. Al hablar del Común o Concejo del pueblo, no tocamos sus instituciones, ya que es difícil distinguir si algunas de éstas nacieron con él, realizaron costumbres inmemoriales de los pue**bl**os o fueron producto del ayuntamiento; los trataremos con mayor detalle al hablar de éste.

El gobierno del ayuntamiento se ejerce por un alcalde, -- generalmente nombrado por el pueblo, asistido de varios regidores y uno o más síndicos, o bien, defensores del pueblo y diputados, que vigilan el manejo de los concejales, todos de elec-- ción popular directa.

Al hablar del alcalde, decíamos que era generalmente -- electo por el pueblo, y esto es cierto; sin embargo, en algunos pueblos se nombraba por insaculación, o el pueblo los escogía -- de una terna propuesta por los regidores salientes.

No existió uniformidad en cuanto al número de conseja--

les, síndicos, diputados, etc., ni en cuanto a la duración de sus cargos, ya que éstos se nombraban por el número de pobladores y generalmente duraban un año en el desempeño de su cargo, aunque en raras ocasiones fueron perpetuos. El monarca trató de amenguar la autoridad concedida a los pueblos enviando delegados suyos para ejercerla. Los pueblos, acostumbrados a su libertad y sintiendo en su fuero interno las costumbres políticas y administrativas que vivían, rechazaron en las cortes esta tentativa de usurpación, volviendo al antiguo régimen. La alta jurisdicción pasó del rey a los alcades mayores, justicias mayores o corregidores, funcionarios delegados que residían en las principales villas o poblaciones y que su intervención en la vida municipal era asistir a las juntas de cabildo, autorizar ---certificar--- y ejecutar los acuerdos de éste y dar su voto en caso de empate en la decisión.

El ayuntamiento era una pequeña república, una sociedad perfecta en cuanto a sus fines; contaba con todas las facultades y medios para realizarlos desde un patrimonio hasta una fuerza militar- intervenía en todas las actividades jurídicas realizadas en su ámbito y todos los vecinos tenían intervención en el gobierno.

"pertenece al ayuntamiento: 1) el cuidado de la abundancia y buena calidad de los comestibles; 2) la inspección sobre-

la legitimidad de los pesos y medidas, con facultades de enmen-
darlas y castigar a los contraventores; 3) la policía de sani-
dad y limpieza; 4) el cuidado de los pósitos; 5) la administra-
ción de los propios y arbitrios; 6) la distribución y exacción-
de las contribuciones y rentas públicas; 7) y, en general, todo
lo relativo al gobierno económico-político del pueblo, sin que-
las autoridades superiores puedan intervenir en ellos sino por-
vía de apelación y agravio".⁹

Además de estas funciones apuntadas por Escriche -con -
relación al ayuntamiento español y al de la Nueva España- hay -
que agregar la administración de las alhóndigas, el cuidado de-
la educación, las prestaciones -directas o por arrendamiento- -
de los servicios públicos municipales, así como la prestación -
de éstos en las cortes.

Hay que considerar las anteriores funciones, su forma -
de ejercicio, haciendo notar en cada caso el fin perseguido, --
las causas de su nacimiento y los medios tanto jurídicos como -
materiales usados para realizarlos.

El ayuntamiento español gozó hasta 1812 de un régimen -
político de absoluta autonomía, al grado que en sus propios ---
asuntos y elección de sus funcionarios tenía jurisdicción priva
tiva aún sobre la del monarca. Numerosos son los casos en la -

⁹ Idem, cita pág. anterior.

historia de España, en que el municipio obraba según su propia-conciencia, sin desconocer el acatamiento debido a la majestad-real. Hubo algunos pueblos en los que las autoridades eran nombradas por el monarca, pero este caso de excepción tuvo lugar sólo cuando lo pedían la mayor parte de los vecinos, además de exigirlo el bien del servicio municipal.

La función política de primera importancia era la intervención del municipio en las cortes, las que estatúan sobre aquellos asuntos que tocaban a todo el reino, como eran: los impuestos, el comercio, etc. Estas asambleas eran convocadas por el monarca y funcionaban a semejanza de los concilios; el rey sometía a su consideración el asunto para el que habían sido reunidos, aprobando o rechazando la decisión de ellas. La promulgación del acuerdo realizado, tenía fuerza y características de ley.

Era función de las cortes el elegir al rey y, al coronarlo, tomarle el juramento que antes hemos mencionado: "A las ciudades, villas y lugares de nuestros reinos les sean guardados los privilegios, etc.", a lo que uno de los miembros de ella, respondía, poniendo una espada sobre el corazón del rey: "Nos, que cada uno de nosotros somos tanto como vos, y todos juntos más que vos, os hacemos rey si guardáis nuestros fueros-

y privilegios: et si non non".¹⁰ Fórmulas que nos dan una idea del espíritu de la organización estatal española. Posteriormente, y al transformarse la monarquía en hereditaria, las formalidades subsistieron, aunque ya perdiendo el derecho de elección.

La integración de las cortes varió en las diferentes -- épocas, pero siempre estuvieron compuestas de tres o cuatro estados que eran: clero, nobleza alta o baja y ayuntamientos, a través de sus representantes o procuradores. La representación de las clases altas fue debilitándose paulatinamente y, por ende, haciéndose más fuerte la municipal.

Hay que hacer notar que la característica política más importante de los cabildos era la facultad de darse sus propias ordenanzas, sin más límite que el ámbito de su jurisdicción, -- siempre y cuando no se contradijesen la legislación general del reino, la costumbre y el derecho natural. Ejemplos interesantes los encontramos en casi toda España, especialmente en la región montañosa de León, Asturias, Navarra y Aragón, donde no -- obstante haberse perdido, con la Constitución de Cadiz, estas -- dos últimas fuentes del derecho, los pueblos seguían dándose -- sus ordenanzas, formando y reformando su "Libro del Pueblo", a pesar de lo que en contrario pudieran legislar desde Madrid.

¹⁰Esriche, Diccionario de Jurisprudencia y Legislación, "Cor--tes".

Si en lo político los municipios gozaron de gran libertad, en lo económico y administrativo, su autonomía fue mayor.

La primera partida de egresos que se encuentra en todos los presupuestos confeccionados por los ayuntamientos, está destinada a los maestros de escuela. Haciendo una comparación con el criterio actual, la cantidad nos parecería insuficiente, pero no hay que olvidar que el municipio daba una especie de solución subsidiaria al problema educativo. La educación se prestaba generalmente por el clero; era el párroco el que enseñaba -- las primeras letras a los hijos de los vecinos, costumbre tan arraigada que aún en la actualidad se realiza en algunas regiones.

La satisfacción de las necesidades económicas colectivas jugaba siempre un papel muy importante en la teoría de los servicios públicos. El ayuntamiento español, con la intervención de todos los vecinos, encontró soluciones adecuadas al problema: los llamados servicios de abasto --carne, cereales, pan, etc.-- eran patrimonio exclusivo del municipio, mismos que eran arrendados a los particulares para su prestación en la mayoría de los casos, siguiendo un sistema que a la vez que proporcionaba fondos al ayuntamiento, le aseguraba buen precio y calidad, sin caer en los vicios de una burocracia complicada y costosa. El arrendamiento de los servicios se adjudicaba cada año --por --

lo general- en pública subasta y al mejor postor; se veía no sólo la cantidad de la postura, sino de manera principal, a aquellos que ofrecían las mejores condiciones, como eran: calidad, mejor precio e idoneidad, previa constitución de fianza suficiente, la que en caso de incumplimiento a las condiciones pactadas, se hacía efectiva, revirtiendo el servicio al municipio para ser subastado nuevamente. Los arrendatarios de los servicios tenían obligación de prestarlos gratuitamente a los vecinos algunos días del año. Para vigilar la calidad y peso de las mercaderías que se expendían en los mercados y ferias, el ayuntamiento nombraba a varios "almotacenes" o fieles ejecutores.

Para la venta y distribución de los cereales se crearon dos instituciones -sin precisar la época de fundación- su estudio es interesante, así por la existencia que traía a los vecinos, como por los vicios de especulación que se evitaban, y las entradas que proporcionaban a los municipios; como por ejemplo: el pósito y la alhóndiga.

El pósito es una de las primeras instituciones de previsión social: "El objeto de los pósitos fue prevenir los males ocasionados por la pérdida de las cosechas o alguna otra calamidad pública en aquellos tiempos en que, por la dificultad e inseguridad de las comunicaciones, cada lugar había de abastecer-

se por sí mismo".¹¹ En tiempo de malas cosechas o cuando por cualquier razón no contaran los agricultores con la suficiente semilla para la labor del año, el pósito -después de que los labradores presentaban relación jurada de la semilla faltante y otorgaban fianza suficiente- les prestaba la que habían menester, cobrándoles creces o intereses -de "medio celemén por fanega", es decir, algo más de un cuatro por ciento. A los labradores con escasos recursos necesarios, se les prestaba lo indispensable, ya fuera en grado o en efectivo, siempre con las creces señaladas. El pósito, lejos de ser una carga municipal, -- fue fuente de abundantes ingresos, ya que adquiría el grano en el tiempo de la cosecha, cuando era más barato y lo enajenaba - al alcanzar éste su mayor precio; y como la forma de préstamo - que observaba fomentaba el trabajo, lejos de perder lo prestado, casi siempre le era devuelto con sus correspondientes intereses. En esta forma iba aumentando siempre el fondo del pósito. Como nunca se prestaba más de la mitad del fondo en granos, se tenía que vender el sobrante y, en la imposibilidad o incosteabilidad de la operación, el ayuntamiento lo convertía en pan y administraba su venta. Con el tiempo, los municipios lograron tener - en el pósito un fondo -en efectivo y en grano- capaz de hacer frente a cualquier calamidad.

¹¹T. ESQUIVEL OBREGON. Apuntes para la Historia del Derecho en México. T. II, pág. 255.

Los oficios de acaparador y traficante del mercado negro no son nuevos sino en cuanto al nombre. España también conoció la plaga de los regatones, y para contenerla aplicó la institución de la alhóndiga.

La alhóndiga era una bolsa de cereales controlada por el ayuntamiento; por ella pasaban todas las operaciones que se hacían en esa especie, castigándose con penas más o menos severas a los que eludían su intervención.

Todos los días por la mañana se fijaban los precios a que se habían de vender los granos durante el día, y nadie, bajo pena de multa, podía comprar o vender más caro, aunque sí más barato del precio fijado. Sólo los vecinos podían ser compradores y cuando se terminaban las operaciones con éstos, podían adquirir el grano los panaderos, pero siempre en una cantidad reducida.

No obstante el aparente atraso higiénico de la época, todo pueblo, villa o ciudad, tenía por lo menos un médico pagado por el ayuntamiento para curar gratuitamente a los vecinos. Tanta importancia tenía este servicio, que en las partidas de gastos de los municipios los honorarios del médico figuraban en primerísimo lugar. Recordemos lo que se dijo del clero y la iniciativa privada a propósito de la enseñanza, toda vez que, al lado de ésta, se procuraba aliviar los males de los vecinos,

ya por atención médica elemental de parte del párroco, ya por la fundación de hospitales, asilos, etc., por los particulares.

El criterio o la costumbre actual, la prestación de los servicios antes enumerados, eran generales en todos los pueblos, se imponía cargos pesados a todos los vecinos, sobre todo en lugares de escasa población, no aparece en la historia de España, de los siglos XI al XVIII, un sólo caso en el que el peso de los cargos municipales haya arruinado a los vecinos, o haya causado revueltas o disturbios.

El pueblo de España no resolvió el problema económico - estatal, y menos el municipal a base de impuestos. El ayuntamiento español, como organismo con fin propio, estuvo dotado de los medios, también propios, para realizarlo. El sistema económico del municipio se basó, lo mismo que la suficiencia económica de los individuos, en la administración inteligente de un patrimonio y en la retribución por los servicios prestados. Son los bienes propios y los arbitrios, la base exclusiva de la solvencia económica de los municipios. Las cargas económicas las soportan sólo accidentalmente los vecinos; toda la legislación española, foral y general, hace especial hincapié en que los gastos municipales se paguen con el producto de los propios.

Todos los ayuntamientos españoles contaban con bienes propios cuya explotación les producía los suficientes ingresos.

La explotación de los bienes propios generalmente se hacía por arrendamiento en pública subasta y a los fondos que se obtenían se debía dar buena y legítima inversión. A un lado de los productos de los bienes propios, estaban las entradas de los arbitrios. Los arbitrios consistían en las cantidades que el municipio obtenía normalmente por la prestación de los servicios públicos y, principalmente, por su subasta. Estas dos fuentes de ingresos generalmente bastaban para satisfacer los egresos; excepcionalmente y por tiempo limitado, se imponían contribuciones e impuestos. Consistían éstos en derramas o repartimientos, sisas y contribuciones que sólo se imponían mediante prolongados trámites de autorización del monarca, en ciertas necesidades: las derramas o repartimientos eran la división per capita entre los vecinos de los gastos extraordinarios originados por causas comunes al vecindario: el envío de un procurador a Cortes, la construcción de un puente, la reparación de una acequia, etc. Las sisas eran contribuciones, generalmente voluntarias, de los vecinos para el sostenimiento de alguna institución benéfica: hospitales, escuelas y otros. Los impuestos eran cargos que los vecinos tenían que soportar por motivos extraordinarios y sólo por un tiempo limitado. Algunas veces eran pagados en efectivo en especie o en trabajo. Las labores comunales ocupaban parte del tiempo de los vecinos y, al llegar la cosecha, se distribuía por partes iguales entre los que habían intervenido, reservándose una parte al municipio. Esta forma de organiza---

ción, con ligeras variantes, se aplicó con gran éxito en los -- ayuntamientos de Indias en la Nueva España. Otra carga que sufrían los vecinos era la del servicio militar. Cada villa o población tenía su cuerpo de milicia formado por su propio contingente, con independencia de los de las otras villas; con facultades de defensa y aun de emprender empresas bélicas.

Al hablar de la autonomía política municipal, hemos mencionado el poder de los municipios de darse leyes. Agregaremos solamente que junto con ésta, residía en los ayuntamientos la - facultad jurisdiccional. El alcalde o justicia la ejercía; originalmente conocía de la materia civil y criminal en primera -- instancia y sus decisiones admitían apelación ante el cabildo - -abierto o cerrado; posteriormente, con la creación de los co-- rregidores o alcaldes mayores, eran éstos los que conocían de - la alzada.

Como se puede ver, el ayuntamiento era una comunidad -- perfecta, una especie de pequeña república con todos los medios políticos, económicos, jurídicos y culturales necesarios para - lograr su fin, su bien común específico. Parecerá que el municipio tenía ingerencia en todos los órdenes; sin embargo, dada la intervención tan estrecha de los vecinos en su gobierno, no fue esto un predominio del Estado sobre el individuo, sino la - colaboración armónica de sus componentes para la resolución de-

los problemas vecinales, en su gestión. Prácticamente, el incremento del poder de los reyes disminuyó un tanto su autonomía, los choques que esto trajo prueban ampliamente el arraigo de -- las instituciones municipales visigodas en los individuos. De origen visigodo eran la costumbre, el libro del pueblo, la administración de la justicia por los vecinos y tantas otras instituciones a que ya nos referimos y que caracterizaron al ayuntamiento; todo esto tiene su origen en antecedentes germánicos.

En el capítulo que antecede se estudia el ayuntamiento-español en tierra de Indias y se considera el resurgimiento del cabildo y su desarrollo a las alturas sin precedentes en la madre patria o en cualquier otro país del mundo en su época. De la adaptación de estas instituciones a nuestro medio, con su diversidad de ambientes y razas, nace nuestra nación: la pujante-Nueva España, primer país de América.

CAPITULO III

EL MUNICIPIO EN MEXICO¹

a) LA INSTITUCION MUNICIPAL EN LA VILLA RICA DE LA VERA CRUZ

La institución municipal aparece en México, cuando Hernán Cortés funda la Villa Rica de la Vera Cruz, el 22 de abril de 1519, en un acto "que revela el espíritu jurídico que presidió en los actos de Cortés y de sus compañeros en el descubrimiento de esta tierra".² Don Toribio Esquivel Obregón, al decir que fue un acto de "suprema democracia",³ se llevó a cabo la fundación de la Villa, apuntando Bernal Díaz que "hicimos al caldes y regidores y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo.... y los regidores de jallos he de escribir porque no hace el caso que nombre algunos y diré como se puso una picota en la plaza y fuera de la villa-

¹Historia, Naturaleza y Gobierno. Lic. SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA. Editorial JUS, 1947. México.

²TORIBIO ESQUIVEL OBREGON. Historia del Derecho en México. Editorial Polis, Ed. 1938. Tomo II, pág. 207.

³T. ESQUIVEL OBREGON, Op. cit., Tomo II, pág. 208.

una horca, y señalamos capitán para los estrados a Pedro de Alvarado y maestro de campo a Cristóbal de Olid, alguacil mayor a Juan de Escalante, y tesorero a Gonzalo Mejía y contador a Alonso de Avila y alférez a Hulano Corral.... y alguacil real a --- Ochoa, Vizcaíno y a un Alonso Romero"; de este mismo ayuntamiento recibe Hernán Cortés los cargos de justicia mayor y de capitán general autorizándolo a emprender la difícil tarea de la -- conquista.

b) PRIMERAS CODIFICACIONES QUE RIGIERON

El primer documento legal municipal que rigió en México, se encuentra en las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, con vigencia hasta 1573, fecha en que Felipe II expide las famosas Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, mismas que estuvieron en vigencia hasta el año 1776, fecha de las Ordenanzas de Intendentes. En términos generales, hubo poco cambio en el régimen municipal durante los tres siglos del virreinato, ya que siempre estuvo inspirado en el régimen peninsular, en sus rasgos fundamentales y sufrió las mismas influencias de creciente centralización que éste.

En el último cuarto del siglo XVI, existían cuando menos doscientas municipalidades en las colonias españolas, con categorías de ciudades,⁴ pueblos o villas. Si la ciudad era de importancia, se hacía acreedora a honores y distinciones, con el título de Muy Noble y Muy Leal, así como ostentar un emblema heráldico. Así, tenemos que a la ciudad de México, por Real Cédula del 24 de julio de 1448, el emperador Carlos V le confirió el título de: "La Muy Noble, Insigne, Muy Leal e Imperial Ciudad de México", disponiendo que "gozara los privilegios y preeminencias de grande, como metrópoli de esta Nueva España".⁵

⁴Se distinguían las ciudades en metropolitanas o sufragáneas.

⁵PRIESTLEY, Op. cit., pág. 17.

En las Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias, se prohibía so pena de muerte, el emprender descubrimientos sin licencia del rey o de persona que tuviera delegada su autoridad para ello, pero en lo ya descubierto, podían dar licencia de fundación los virreyes, las audiencias, los gobernadores y justicias en sus respectivas jurisdicciones.

Autorizada la fundación de una población, el gobernador señalaba y ordenaba su categoría y mandaba convocar a las personas que allí quisieran establecerse y no tuvieran vecindad en otra; en caso de que no se presentaran, se mandaba traer pobladores de España, y si no venían, se hacía un asiento o contrato con persona que se obligara a fundar la población con título de adelantado, comprometiéndose a fundar en determinado plazo, --- tres ciudades, una provincial o diocésana y sus sufragáneas.

Cuando la ciudad que se pensaba fundar era metropolitana, se organizaba en forma de que "tenga un juez con título y nombre de adelantado, gobernador o alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario, que tenga la jurisdicción in solidum y, juntamente con el regimiento, tenga la administración de la República, tres oficiales de la real hacienda, doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un escribano de concejo, dos escribanos públicos, uno-

de minas y registros, un pregonero mayor, un corredor de lonja, dos porteros"; y si fuera diocesana o sufragánea, "ocho regidores y los demás oficiales perpetuos"; y si se tratara de villas o lugares, "tenga alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano del concejo y uno público y un mayordomo".⁶

Los funcionarios esenciales (al decir de Priestley), de la administración municipal, eran los regidores, que en las capitales, como México y Lima, llegaron a ser hasta ocho; en las pequeñas villas sólo alcanzaron a ser cuatro. Entre ellos se elegían anualmente, los alcaldes ordinarios, generalmente dos, y el alférez, quien tenía como función llevar la bandera municipal en los días festivos. El alcalde mayor o corregidor, era característicamente el funcionario del poder central. El procurador general, conocido después como síndico, era un hombre de habilidad reconocida, de categoría social y de influencia política, un funcionario que defendía los derechos de la ciudad y velaba por el interés general; no podía ser nombrado, salvo casos especiales, sin previo permiso del rey o de la audiencia. Existía otro cargo importante, que era el de escribano. Los había de diferentes categorías: de gobernador, de cámara, de cabildo, de minas, de número; públicos, reales y eclesiásticos, con diferentes funciones cada uno de ellos.

⁶ESQUIVEL OBREGON. Op. cit., pág. 220.

Dada la falta de dinero de la corona española (asegura- Priestley), se vendían los empleos municipales y, en cuanto a - los de menor importancia, se daban en arrendamiento.⁷ En la -- época de los reyes católicos se prohibió esta práctica y Juana- la Loca los estableció como empleos no judiciales; Felipe II or- denó que "en todas las ciudades, villas y lugares españoles en- todas las Indios y sus islas adyacentes, no se provean los regi- dores por elección o por suerte, ni en otra forma y que en to-- das partes donde se pudiere se traigan en pregón y pública almo- neda por los oficiales de nuestra real hacienda por término de- treinta días, y vendan en cada lugar los que estuviere ordenado que haya y pareciere conveniente, rematándolos en justo valor - conforme a las órdenes dadas al respecto a los demás oficios -- vendibles y los sujetos en quien se rematare sean de la capaci- dad y lustre que convenga, teniendo en consideración a que, don- de fuera posible, se beneficien y los ejerzan descubridores o - pobladores o sus descendientes".⁸ Sin embargo, en ninguna épo- ca fue eliminando el sistema de elección para el cargo de regi- dor, encontrándose al lado de los regidores perpetuos, que fun- cionaban en virtud de compra o de herencia, los regidores elec- tivos.

"El sistema ha sido criticado con exceso", afirma Pries

⁷PRIESTLEY. Op. cit., pág. 12.

⁸ESQUIVEL OBREGON. Op. cit., pág. 233.

tley y asegura también que "las personas que los compraban propendían a administrarlos más concienzudamente que los irresponsables y voraces paniaguados de los virreyes".⁹ Esquivel Obregón, defensor de esta institución, afirma: "Se ocurre naturalmente que la venalidad de sus oficios podía ser contraria al -- bien público, por cuanto a que los empleos indispensables para el gobierno eran atribuidos a particulares que hacían de ellos su negocio, cobrando después al público, por servicios de carácter general. Actualmente se considera preferible que el gobierno no cobre las contribuciones y pague los sueldos a los empleados públicos, sin que éstos tengan derecho a cobrar a los particulares. Por el contrario, podría decirse que el público ha de ser el que directa o indirectamente pague al empleado; es preferible que lo pague directamente, porque así éste se siente más independiente del público y obligado al buen servicio de él mismo, a la vez que su retribución es directamente relacionada con el trabajo que desempeña y no lo paga sino quien lo ocupa. Una vez comprado el empleo, el gobierno no podía quitarlo sino por mala conducta y previo el juicio correspondiente; el empleado se sentía independiente de las eventualidades políticas en el ejercicio de sus funciones; el empleo era de su propiedad; podía renunciarlo a favor de su hijo o heredero que tuviera las cualidades requeridas por la ley; lo único que debía cuidar era

⁹PRIESTLEY. Op. cit., pág. 12.

de no incurrir en responsabilidad con relación al público; del buen servicio a éste dependía que conservara o no aquel bien patrimonial, pues cualquiera queja era recibida con interés por el gobierno, ya que en caso de responsabilidad, volvía el oficio a la corona y ella ganaba con el nuevo remate. Hay que tener en cuenta, además, que se exigía al adquirente de un oficio vendible, la prueba previa de la idoneidad, examinada por la justicia; ventajas que en gran parte se han perdido, pues actualmente el individuo que está en el poder, da y quita los empleos, según las conveniencias de su política, sin que los funcionarios se sientan en ninguna manera obligados para con el público".¹⁰

Era requisito indispensable que los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, antes de entrar al ejercicio de sus funciones, presentaran ante el concejo de Indias o ante la Audiencia de su distrito, un inventario de sus bienes y dar fianza de pagar lo que resultare al cargo en las residencias a que debían someterse al fin de su empleo, que duraba tres años.

¹⁰ESQUIVEL OBREGON. Op. cit., págs. 235 y 236.

c) FUNCIONES Y REGIMENES MUNICIPALES

Las funciones municipales eran judiciales y administrativas; poco a poco se fueron reduciendo progresivamente, a consecuencia de la centralización, cuyos efectos fueron dejándose sentir también en las colonias. Las funciones administrativas se referían al cuidado de las obras públicas que se decretaban, bien fueran las casas de cabildo, alhóndigas, puentes, caminos, etc. y 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 el orden de mercados y abastos; el cuidar del disfrute común por los vecinos, en diez leguas a la redonda, de los pastos y montes aun en tierras de señorío, después de levantadas las cosechas; el corte y plantación de árboles; sacar a remate cada año y cuidar que se adjudicara al mejor postor, los derechos de vender carne y pan; la formación de sus ordenanzas, que habían de ser enviadas al virrey para su aprobación en el término de dos años, pero entre tanto, se consideraban vigentes; los puentes y caminos se hacían a costa de los que recibían directamente el beneficio de ellos; en donde residía la audiencia, el presidente disponía de las obras públicas.

Encontramos que los ayuntamientos funcionaron, salvo esas casas excepciones, bajo el régimen de cabildo cerrado, o sea, -

sin audiencias públicas en sus sesiones; en ellas sólo participaban sus miembros y, en algunos casos, los oficiales reales. - En la península subsistió durante mucho tiempo el cabildo abierto, es decir, con convocación y concurrencia de todos los vecinos del lugar, las leyes de la recopilación de Indias sólo se ocuparon de ellos para prohibirlos. Esquivel Obregón asegura que, salvo los casos de Vera Cruz y de León, al fundarse, no tiene noticias de que se hayan celebrado otros.¹¹

De importante función capitular fue la legislativa, ya que las ciudades tenían la facultad de darse sus propias ordenanzas, debiéndose ajustar a las generales, expedidas por el rey y examinadas por las audiencias y confirmadas por el Consejo de Indias.

Resulta interesante conocer el régimen económico y financiero que establecieron los municipios coloniales, mismo que les permitió gozar de una suficiente independencia económica. - Los ayuntamientos contaban con bienes comunes, los que eran definidos por la ley 9, título 28, partida 3a., diciendo que: --- "apartadamente son del común de cada ciudad o villa las fuentes e plazas do fassen las ferias e los mercados, e los lugares do se ayuntan a consejo e los arsenales que son en las riberas de los ríos e los otros exidos, e las carreras do corren los caba-

¹¹ESQUIVEL OBREGON. Op. cit., pág. 240.

llos, e los montes o dehesas, e todos los lugares semejantes de éstos que son establecidos e otorgados pro comunal de cada cibdad, o villa o castillo o otro lugar".¹² Todos ellos eran de disfrute común de los vecinos. Junto a los comunes, estaban -- los propios, considerados como bienes rústicos o urbanos y mismos que se arrendaban o eran administrados directamente por el ayuntamiento, dedicando sus productos a los gastos públicos, -- con el objeto de que los vecinos no tuvieran gravamen alguno, o que, a lo más, necesitaran contribuir sólo para llenar el déficit que quedara. Los arrendamientos de propios se realizaban en remate público al mejor postor, con la obligación de rendir una cuenta anual de ingresos y egresos en el fondo de propios. En caso de que el producto de éstos no bastara para cubrir los servicios públicos, se recurría a los arbitrios, que solían consistir en sisas, derramas y contribuciones, o bien, en concesiones que hacía el rey a algunas municipalidades de lo que a él tocaba en tributos, penas de cámara o alguna otra renta. Para poder acudir a los arbitrios, era necesaria la autorización especial del rey.

El pósito fue una interesante institución consistente en tener un fondo destinado a la compra de trigo, maíz, cebada y otros granos en la época del año que eran más abundantes; éstos

¹² ESQUIVEL OBREGON. Op. cit., págs. 249 y 250.

eran vendidos en cuanto se pudiera obtener mayor beneficio para el fondo, o en caso de necesidad pública, cuando fuera más conveniente para socorrerla. Servía para prevenir los males ocasionados por la pérdida de cosechas o en caso de calamidad pública. También esta institución tuvo como objeto el ayudar y proteger a los labradores pobres, ya que de su fondo se les proporcionaba semilla para sus sementeras.

Las alhóndigas eran bolsas de cereales, en donde se realizaban operaciones a la vista de las autoridades, con el objeto de impedir la especulación y la intervención de intermediarios, a efecto de que las mercancías pasaran directamente del productor al consumidor, observándose los precios establecidos y sin que se pudieran guardar indefinidamente, sino por un plazo corto, esas mercancías.

La organización municipal, regida por las Ordenanzas de Cortés, las Ordenanzas de Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, las Ordenanzas de Intendentes y las leyes de Recopilación de Indias, existió hasta la proclamación de la independencia. "Las ideas de independencia se asociaron a las de libertad y fueron municipales", al decir de Pablo Macedo. Hidalgo veían en el municipio una de las bases naturales del gobierno y, al propio tiempo que aparecía esta tendencia en la política insurgente, la constitución de 1812 y las elecciones que

conforme a ella se verificaron en la Nueva España, elevada momentáneamente del rango de colonia al de provincia, determinaron en los ayutamientos desusados y efímeros movimientos de vida política".¹³

Los municipios coloniales ingresan a la vida de México-independiente cuando la Junta Provisional, emanada del Plan de Iguala y los tratados de Córdoba, acordó habilitar y confirmar a todas las autoridades existentes, dándoles facultad para ejercer funciones públicas.

¹³México y su Evolución Social. Dirigida por DON JUSTO SIERRA.- Parte escrita por el Lic. PABLO MACEDO. Ed. 190, Tomo I, vol. 2, pág. 674.

d) NUESTRAS PRIMERAS CONSTITUCIONES

La Constitución de Apatzingán, elaborada por el Congreso de Anáhuac, bajo el patrocinio de Morelos, en 1814, sólo toca de paso el problema municipal, al establecer que "en los pueblos, villas y ciudades, constinuarán respectivamente, los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, --- mientras no se adopte otro sistema, a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando el mayor bien y felicidad de los ciudadanos".

El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, elaborado por don Jesús del Valle, Fray Servando Teresa de Mier y don Lorenzo de Zavala, el que, al decir de Herrera y Lasso, "es el esfuerzo constituyente menos alejado de la realidad de cuantos se han emprendido en México,¹⁴ establecía que los -- ciudadanos eligieran libremente los miembros del ayuntamiento, -- siendo los oficiales en número proporcional a los habitantes de la población, desde un alcalde, dos regidores y un síndico, en las de menos de mil habitantes, y hasta cuatro alcaldes, catorce regidores y dos síndicos en las de más de sesenta mil habitantes. Los ayuntamientos proporcionaban los congresos provinciales, para su aprobación o reforma, los arbitrios necesarios-

¹⁴MANUEL HERRERA Y LASSO, Estudios Constitucionales. Ed. 1940, --
pág. 24.

para satisfacer los gastos públicos.

Así, tenemos, que ni en el Acta Constitutiva, ni en la Constitución de 1824, se hace alusión alguna a los ayuntamientos, aunque en la última surge una institución que con el tiempo debía liquidar los ayuntamientos de la capital de la República: el Distrito Federal.

La Sexta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, - de tipo centralista, nos habla de los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y que los hubiera en todas - las capitales del departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a cuatro mil habitantes y en los pueblos de más de ocho mil. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijaría por los gobernadores y juntas departamentales, sin que excedieran de seis, doce y dos, respectivamente. Los ayuntamientos se reglamentaron por la ley 20 de marzo de 1837, tomando como base la forma centralista de la constitución, ubicando a los alcaldes en un grado inferior - de la cadena que a través de subprefectos, prefectos, gobernadores y juntas departamentales, llegaba hasta el presidente de la República. El movimiento de reorganización municipal dio como resultado las ordenanzas municipales expedidas por la junta departamental y por el gobierno del departamento de México, en varios bandos "que en gran parte se consideran vigentes hasta hoy,

decir de don Pablo Macedo en 1902, regulando la acción del ayuntamiento de la capital desde entonces, agregando en su comentario: "Fue éste, sin duda, el esfuerzo más importante para la organización municipal en la larga época de incesante agitación política que medió entre la independencia y la constitución definitiva de la República...".¹⁵

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana, elaboradas por la Junta Nacional Gubernativa convocada -- por Santa Anna en 1843, acentúa más la dependencia de los ayuntamientos respecto a las juntas, las cuales tienen facultad para establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

Fue en el año 1856 cuando Ignacio Comonfort expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República, mismo que rigió hasta la promulgación de la Constitución, colocando al municipio directamente bajo la autoridad de los gobernadores, quienes nombraban a los funcionarios municipales, expedían las ordenanzas locales y manejaban su asiento. Escudero, en el seno del Congreso Constituyente, dice con razón: "El Estatuto establece la forma central más ominosa todavía que la de las Bases Orgánicas, haciendo que el gobierno central se ingiera en la adminis-

¹⁵México y su Evolución Social. Tomo I, Vol. II, pág. 674.

tración interior de los estados de modo que hasta en las municipalidades, en los estatutos más triviales y minuciosos, se haga sentir su poder".¹⁶

En la Constitución Política de 1857, sólo se habla de - paso, en algunas de sus disposiciones, acerca de los municipios; en el artículo 31, fracción II, se establece la obligación de - contribuir a los gastos del municipio, y en el artículo 36, --- fracción I, se considera como una obligación de los mexicanos - la de inscribirse en el padrón de la municipalidad, así como en el artículo 72, fracción VI (antes de la reforma de 1901), que aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y territorios.

El maestro Tena Ramírez dice, con razón, que siendo --- "instituciones democráticas, parecería que los municipios debiera ran haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal. Pero no fue así: las constituciones federales olvidaron - la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida".¹⁷

¹⁶Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y - 1857, por FRANCISCO ZARCO. Mexico, 1857. Tomo 1, pág. 332.

¹⁷FELIPE TENA RAMÍREZ. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. --- 1944, pág. 141.

e) LEYES DE DESAMORTIZACION

Fue en el año 1856, cuando Ignacio Comonfort dictó las Leyes de Desamortización, que producirían efectos desastrosos e irreparables, por lo que hace al municipio. Macedo, refiriéndose a estas leyes, nos dice "que afectaron profundamente a los municipios, obligándolos a enajenar sus bienes raíces que no estaban destinados directamente al servicio público, lo cual les privó de la mayor parte de sus terrenos, de algunos edificios -- aun de la parte de los palacios municipales o casas de cabildo -- que tenían arrendadas (así pasó en México, cuyo ayuntamiento -- era dueño de toda la manzana de la diputación) y aun vías públicas; las plazas, sobre todo, fueron objeto de denuncias y de adjudicaciones, con lo que el espíritu de la Reforma se exageró y extremó mucho más allá de lo debido. Al lado de la necesidad -- legal, exagerada, como acabamos de decir, se desarrolló el espíritu de la enajenación, y los municipios perdieron numerosos y extensos terrenos que eran necesarios para el ensanche de las poblaciones y que más tarde se han visto obligados a readquirir a precios muy superiores de los que ellos recibieron, como ha tenido que hacerlo innumerables veces la ciudad de México para -- alinear y regularizar sus calles, construir sus colectores de desagüe y ejecutar otras obras".¹⁸ Esquivel Obregón, a este --

¹⁸México y su Evolución Social. Dirigida por DON JUSTO SIERRA, -- Parte escrita por el Lic. PABLO MACEDO. Ed. 190, Tomo 1, Vol. 2, pág. 674.

respecto, comenta que "conforme a nuestra antigua legislación, todas las ciudades, villas y pueblos de españoles, desde el tiempo de su fundación, tenían asignados terrenos en la traza de la plaza para que en ellos se construyeran tiendas y casas cuyas rentas servían para erogar los gastos del servicio público y fuera de la traza tenían, aparte del ejido, terrenos más o menos extensos que se cultivaban por cuenta de la población o daba ésta en arrendamiento, destinando el dinero al mismo propósito. Estos bienes, tanto rústicos como urbanos, se llamaban propios, y debido a las rentas que producían, los vecinos no necesitaban pagar contribución alguna para fines municipales. Sólo cuando había alguna obra o servicio extraordinario y aquellos fondos no alcanzaban a cubrirlos, se autorizaba al ayuntamiento, por tiempo limitado, a allegar recursos por medio de sisas o derramas entre los vecinos; estos recursos supletorios eran llamados arbitrios. De suerte que sólo por excepción tenían los vecinos que contribuir para los gastos públicos. Por su parte, los pueblos de indios, además del fundo legal y del ejido, del que tanto se habla ahora, sin saberse muchas veces qué era, destinado este último a beneficio particular de los vecinos, tenían los bienes de comunidad, consistentes también en predios rústicos o urbanos, que rentaban o se administraban directamente por el pueblo y de cuyo producto se hacían los gastos públicos y se acudía con préstamo a los vecinos que los ne-

cesitaban para el cultivo de sus tierras o se gastaban en el so-
laz de las fiestas votivas. Tales bienes, no pocas veces aumen-
tados con donativos de personas generosas, daban una independen-
cia completa a los municipios, respecto a las autoridades supe-
riores en el orden económico y a la vez un objeto práctico y un,
estímulo eficaz a la vida municipal. Todos tenían interés en -
el mayor rendimiento de aquellos bienes, cuyo buen manejo los -
libraba de toda carga de carácter local. Y el remate de los --
arrendamientos, así como el de la carne y el pan, daban a la mu-
nicipalidad vida, movimiento y dirección práctica y honrada, en
que, se quisiera o no, se seleccionaba lo mejor del vecindario-
para las funciones públicas. Al venderse los propios y los bie-
nes de la comunidad y entrar a las arcas municipales dinero ---
efectivo, ya no se pudo vigilar la inversión de éste; la tenta-
ción fue demasiado próxima y muy pronto no quedó huella alguna-
de aquellos capitales. Desde ese momento vivieron los munici--
pios de contribuciones decretadas directa o indirectamente por-
las legislaturas de los Estados, compuestas de serviles proséli-
tos de los gobernadores y éstos llegaron a ser así, los árbi---
tros y señores de los fondos municipales y los funcionarios de-
los pueblos, eran solamente eslabones en la cadena de concusio-
nes y peculado que arruinan y degradan. Tal es el efecto que -
la Ley de Desamortización de Bienes de las Corporaciones Civi--
les produjo al poner en circulación los capitales de los municí

pios".

Es importante hacer notar otro grave error cometido por el régimen liberal, consistente en convertir a los ayuntamientos en auxiliares de los Estados y de la federación en materia electoral, error que vivimos hasta nuestros días. Macedo opina a este respecto que "la organización democrática de la nación - dio a los ayuntamientos la función electoral, erigiéndolos en base o punto de partida del mecanismo de toda elección popular, para lo cual se les confió el nombramiento de los ciudadanos encargados de formar los padrones de los votantes y de repartir a éstos las cédulas o boletas, así como también el nombramiento de los instaladores de las casillas para recoger las votaciones. De esta manera, los ayuntamientos se convirtieron en un factor electoral de primera importancia, que legalmente había de asegurar la pureza del voto público; mas tal función fue en sus manos, elemento corruptor y casi siempre se convirtieron en agentes sumisos y fieles del partido que ocupaba el poder".¹⁹ La centralización, durante esta época, se acentuó más fuertemente "a las restricciones que los ayuntamientos tenían, consistentes en someter a la aprobación de las autoridades políticas todos sus actos y decisiones de observancia general o que se referían a la distribución de fondos, se agregaba la enorme restricción-

¹⁹México y su Evolución Social. Tomo 1, Vol. 2, pág. 678.

de tener que desempeñar sus funciones precisamente con los procedimientos y el personal fijados por el superior, lo cual nos obliga a decir que la mezquindad de los poderes confiados a los ayuntamientos no pudo ser más patente... y que jamás el municipio fue entre nosotros ni un verdadero poder, ni siquiera una institución distinta y separada de la que en general tuvo a su cargo la administración pública".²⁰

El gobierno del general Díaz se ocupó en agrupar a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores, recibiendo los nombres de partidos, distritos, prefecturas, a cargo de los llamados prefectos o jefes políticos, que realmente eran delegados del gobierno central encargados de hacer cumplir fielmente las instrucciones y órdenes del gobernador. "El odio que despertaron tales funcionarios (comenta el maestro Felipe Tenamir) fue uno de los motivos inmediatos de la revolución, la cual consagró entre sus principales postulados, la implantación del municipio libre. Los propios partidarios del antiguo régimen convinieron al cabo en que la supresión de las jefaturas políticas en la República es uno de los progresos que, en justicia, debemos acreditar a la Revolución; sin discutir la utilidad administrativa de esas magistraturas, tenemos que convenir en que ellos fueron el más eficaz instrumento del despotismo gu

²⁰México y su Evolución Social. Tomo 1, Vol. 2, pág. 684.

bernamental, por lo que llegaron a hacerse no sólo impopulares, sino odiosas".²¹

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, nos damos cuenta del lamentable estado en que se encontraba, en plena dictadura liberal del porfirismo, la tradicional y respetable institución municipal; de ahí que surgiera un anhelo sincero y puro, entre los constituyentes de 1917, para aliviar e impulsar ese organismo nacional.

²¹TENA RAMIREZ. Op. cit., pág. 143.

CAPITULO IV

LOS TRABAJADORES MUNICIPALES

a) ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y LA TEORIA INTEGRAL Debates del Constituyente de Querétaro .

Don Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista, en su proyecto de ley que presentó al Congreso Constituyente de Querétaro, observamos que no contenía disposición alguna en materia de trabajo, pues en su proyecto, en el artículo 5º., sólo se agregaba un párrafo tal como estaba redactado en la Constitución de 1857: "El contrato de trabajo sólo obligará a presentar el servicio convenido por un periodo que no exceda de un año y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles".

La omisión no pasaba desapercibida por los consejeros jurídicos del jefe constitucionalista, pues don José Natividad Macías, en uno de sus famosos discursos pronunciados en el seno del Congreso Constituyente hace un análisis somero de la situa-

ción de todos los trabajadores; esto lo hace al discutirse el - propio artículo 5°. del mencionado proyecto, en sesión celebrada el 27 de diciembre de 1916.¹

El decreto expedido en la ciudad de Veracruz, el 12 de diciembre de 1914, que adicionó el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, en su artículo 2°. , faculta al primer jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo a expedir y poner en vigor, durante la lucha, las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a todas las necesidades económicas, sociales y políticas de la República realizando las reformas in dispensables para restablecer el régimen que garantice una igual dad entre los mexicanos; ...legislación que mejore la condición de todas las personas que tengan una relación de trabajo, como son: el peón rural, el obrero, el minero, el trabajador municipal o trabajador del estado y, en general, de las clases proletarias.

En aquella época se tenía el propósito de expedir un có digo de trabajo de carácter federal; esto lo demuestra el decre to que fue expedido en Veracruz el 29 de enero de 1915, que re forma la fracción X del artículo 72 de la Constitución de 1857, y faculta al Congreso de la Unión para legislar en toda la Repú

¹Derechos del Pueblo Mexicano, Vol. II, págs. 479 y sig.

blica en materia de trabajo.

Observamos que la exposición de motivos de ese decreto-expresaba, en lo referente: "Esta situación (de explotación del trabajador) ha subsistido por la falta de preceptos reglamentarios a los artículos 4º., 5º. y 32 de la Constitución (de 1857) llamados a crear órganos necesarios para hacer efectivas las garantías que ellos consagran y por la falta de leyes que mejoren la condición de los mexicanos laboriosos, faltas graves que son de urgencia reparar. Esa legislación o código de trabajo, por su propia naturaleza y porque afecta directamente intereses --- agrícolas, mercantiles e industriales de toda la nación, debe ser de carácter general para que sus beneficios puedan extenderse a todos los habitantes del país..."²

Del discurso de José Natividad Macías, el primer jefe - constitucionalista, lo comisionó, al igual que al Lic. Luis Manuel Rojas, para que redactaran los proyectos de ley necesarios para resolver y regular el problema obrero en sus diferentes as pectos; posteriormente fueron sometidos a la consideración de don Venustiano Carranza en los primeros días del mes de enero - de 1915; los mencionados proyectos fueron estudiados y analizados en unión del distinguido e ilustre jurista don Luis Cabrera, haciéndoles algunas adiciones; posteriormente se ordenó la pu--

²Adiciones al Plan de Guadalupe y decretos dictados, Veracruz, - 1915, págs. 37 a 38.

blicación en toda la prensa nacional a efecto de que los trabajadores de todos los lugares que entonces controlaba la revolución, les hicieran las observaciones que estimaran pertinentes, como resultado de la petición hecha por las comunidades y corporaciones obreras del puerto de Veracruz.

En cuanto esas observaciones se hacían, don Venustiano-Carranza comisiona al Lic. José Natividad Macías a los Estados Unidos para que estudiara la legislación obrera de aquel país, con el objeto de hacer una comparación con el proyecto mencionado, aprovechando para hacer también estudios de las legislaciones de Inglaterra y Bélgica, que en aquella época se consideraban las más adelantadas.

Del estudio realizado por el Lic. Natividad Macías se reforzó lo establecido a accidentes, seguros, riesgos, jornadas, etc., en el proyecto de ley del artículo 5º. Constitucional, -- ahora 123 de nuestra Carta Magna.³

La ley del trabajo elaborada por la comisión y publicada en Veracruz, cuyo texto se ha perdido, conociéndose únicamente lo que describe Natividad Macías, en lo relativo a la formación de las juntas de conciliación y arbitraje, de carácter paritario.⁴

³Derechos del Pueblo Mexicano. T. II, págs. 479 a 481.

⁴Obra citada, págs. 484 a 485.

Entendemos que la intención del primer jefe era la de ex pedir una ley federal del trabajo, pero en ningún caso incluir - normas laborales en la Constitución, debido a una concepción clá sica de la Carta Fundamental. En el dictámen del artículo 5º., - formulado por la comisión integrada por Francisco J. Múgica, Al berto Román, Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga en la se--- sión de 12 de diciembre de 1916, se refieren a la iniciativa de ley presentada por los diputados Cándido Aguilar, Heriberto Jara y Victorio Eduardo Góngora, todos diputados por el estado de Ve racruz, que pretendían que el artículo 5º. incluyera bases sobre la legislación del trabajo, tomando como base los conflictos que surjan del capital y el trabajo.

Consideró la comisión que las proposiciones de esa ini-- ciativa no quedaban en la sección de las garantías individuales y que su estudio debería aplazarse al momento del análisis de -- las facultades del congreso.

Sin embargo, la comisión propuso que en la parte final - del artículo 5º. se consignara la jornada máxima de trabajo obli gatorio, la prohibición del trabajo en las industrias a niños y mujeres y el establecimiento del descanso semanal.⁵

Este dictámen provocó acaloradas polémicas, destacando -

⁵Op. cit., págs. 424 a 426.

iones de los diputados Jara, Victoria, Manjarrez, -
c., estando de acuerdo que en ese precepto o cual-
se incluyeran las reglas generales protectoras de --
s, aún cuando no estuviesen de acuerdo con el concep
de Constitución, ya que no era suficiente consignar-
ley secundaria.

diputado ferrocarrilero Victoria reclama la poca ---
restada a la iniciativa de la diputación de Yucatán,-
formaba parte y que se pretendía reformar el artículo
yeyecto (prohibición de tribunales especiales), propo--
establecimiento de tribunales de arbitraje en cada en
dejando a éstos en libertad de legislar en materia de
para aplicar por medio de esos tribunales las leyes reg

6

La oposición al artículo fue tan fuerte y tan vigorosa-
ncia a consignar en la Constitución disposiciones funda
sobre el trabajo, que el Lic. Macías, en su famoso dig
l. 28 de diciembre de 1916, se une a su iniciativa, y en
o día la sesión toma el acuerdo de suspender el estudio
culo 5º., en tanto que una comisión de la que formaría-
propio Lic. Macías y el Ing. Pastor Roaux, que era Se
de Fomento en el gabinete de don Venustiano Carranza y

, págs. 436 a 439.

diputado constituyente con licencia, redactan las bases de la -
legislación del trabajo.⁷

La comisión que estuvo integrada por Pastor Rouiáx, Natividad Macías, Inocente Lugo (Director de Trabajo de la Secretaría de Fomento) y Rafael L. de los Ríos (Secretario Particular del Secretario de Fomento).

Esta comisión actuó informalmente; ninguno de los integrantes tenía designación oficial, participaron también un numeroso grupo de diputados constituyentes, entre los que destacan Victorio Góngora, Estéban Calderón, Silvestre Dorador, Jesús de la Torre, Alberto Terronez; los militares José Alvarez, Donato Bravo Izquierdo, Samuel de los Santos, Pedro A. Chapa y Porfirio del Castillo; los obreros Zavala y Carlos L. Gracida, el Lic. Rafael Martínez de Escobar, etc.

Las reuniones fueron en el antiguo Palacio Episcopal de Querétaro; a sus sesiones asistían numerosos diputados del Congreso Constituyente, tomándose muy en cuenta la ley de trabajo elaborada por el Lic. José Natividad Macías, quien también fue redactor de la exposición de motivos del proyecto de la comisión, suscrito el 13 de enero de 1917.

En lo relativo a la exposición de motivos, se dice que:

⁷Op. cit., pág. 502.

"Las controversias de trabajo deben ser resueltas por organismos adecuados, para que no sean interminables y onerosas las diligencias; la conciliación, mejor que la intervención judicial, llena esta necesidad desde todos los puntos de vista que se considere este problema".

Las fracciones XX y XXI de este proyecto expresan:

"XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de un consejo de conciliación y arbitraje, formado por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del gobierno".

"XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado a virtud del escrito de compromiso, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto".

Este proyecto fue leído en el seno del congreso, el 13 de enero de 1917, y el 23 de enero se presentó el dictámen de la comisión integrada por Francisco J. Múgica, Enrique Recio, Enrique Colunga, Alberto Román y L. G. Monzón.

Fueron aceptadas casi todas las propuestas del proyecto,

en la fracción XXI, por la Comisión de Constitución, las palabras: "A virtud del escrito de compromiso agregándose que si -- los trabajadores se negaren a aceptar el laudo del Consejo de Conciliación y Arbitraje, se daría por terminado el contrato de trabajo."⁸

Concluyendo, en lo relacionado con la jurisdicción del trabajo, el Constituyente de 1916 a 1917 recoge tres corrientes nacionales bien definidas:

- a) El proyecto de ley federal del trabajo elaborada por la la comisión que designó el primer jefe, estuvo integrada por José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas.
- b) La diputación de Veracruz, integrada por Heriberto Jara, Cándido Aguilar y Victorio Góngora, con su iniciativa, propusieron la resolución de los conflictos entre capital y trabajo a través de los comités de conciliación y arbitraje, también participaron en la comisión, especialmente Góngora.
- c) La diputación de Yucatán, principalmente el diputado ferroviario Héctor Victoria, propone que en cada estado de la república se establezca un tribunal de ar

⁸Derechos del Pueblo Mexicano. T. VIII, págs. 628 a 632.

bitraje, como funcionaba en Yucatán.

Hay que destacar la influencia veracruzana y yucateca - con sus leyes de trabajo más importantes en el periodo preconstitucional, una, la de Cándido Aguilar de 19 de octubre de 1914, que establece las Juntas de Administración Civil (autoridades - políticas municipales), cuya facultad era oír quejas de patrones y obreros derimiendo diferencias con representaciones gremiales y sociales.

La de Yucatán, mucho más importante, creada por el general Salvador Alvarado, de 11 de diciembre de 1915 (su antecedente fue la ley de 14 de mayo de ese año, creó el Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje), regulando las Juntas de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje.

El jurista Natividad Macías advierte la influencia de - las legislaciones de Estados Unidos, Inglaterra y Bélgica, y en Yucatán es marcada la influencia de la legislación de Australia y Nueva Zelandia, en lo referente al arbitraje obligatorio. De las discusiones advertimos que también eran conocidas las legislaciones de Francia y Alemania.

En el dictámen de la Comisión de Constitución se hace - referencia indirecta a las circunstancias locales, expresando - "el artículo primero, que debe imponerse al congreso y a las le

gislaturas locales la obligación de legislar sobre materia de -
trabajo, dándoles libertad para adoptar sus bases siempre que -
no contravengan las consignadas.⁹

El doctor Mario de la Cueva¹⁰ sostiene: "La exposición-
histórica comprueba que nuestros legisladores se inspiraron en-
las legislaciones de Francia, Bélgica, Italia, Estados Unidos, -
Australia y Nueva Zelanda, de tal suerte que la mayor parte de
las disposiciones que se consignan en el artículo 123 eran ya -
conocidas en otras naciones".

"La idea de hacer del derecho del trabajo un mínimo de-
garantías en beneficio de la clase económicamente más débil y -
la de incorporar esas garantías en la Constitución para prote--
gerlas contra cualquier política del legislador ordinario, son-
propias del derecho mexicano".

Es necesario dejar constante que en este artículo de la
Constitución, no quedaron excluidos los trabajadores que labo--
ran en los municipios o ayuntamientos.

Es aquí donde por primera vez se consignan preceptos le-
gales que favorecen al burócrata estatal o servidor municipal.

⁹Derechos del Pueblo Mexicano. T. VIII, pág. 628.

¹⁰Derecho Mexicano del Trabajo. T. I, pág. 120.

Dada la importancia que tiene para los estudiosos del - derecho laboral mexicano, me permito hacer mención en este sencillo trabajo de la Teoría Integral del Derecho del Trabajo, cuyo autor es el Dr. Alberto Trueba Urbina, catedrático de la materia en la Facultad de Derecho.

"Frente a la opinión generalizada de los tratadistas de derecho industrial, obrero o del trabajo, en el sentido de que esta disciplina es el derecho de los trabajadores subordinados o dependientes, y de su función expansiva del obrero al trabajador, incluyendo en él la idea de la seguridad social, surgió -- nuestra TEORIA INTEGRAL DEL DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA PREVI-- SION SOCIAL, no como aportación científica personal, sino como una revelación de los textos del artículo 123 de la Constitu--- ción Mexicana de 1917, anterior a la terminación de la primera guerra mundial en 1918 y firma del Tratado de Paz de Versalles de 1919. En las relaciones del epónimo precepto, cuyas bases - integran los principios revolucionarios de nuestro Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, descubrimos su naturaleza social proteccionista y reivindicadora a la luz de la TEORIA INTE GRAL, la cual resumimos aquí:

1. La Teoría Integral divulga el contenido del artículo 123, cuya grandiosidad insuperada hasta hoy identifica el derecho del trabajo con el derecho social, siendo el primero parte-

de éste. En consecuencia, nuestro derecho del trabajo no es de recho público ni derecho privado.

2. Nuestro derecho del trabajo, a partir del 1°. de mayo de 1917, es el estatuto proteccionista y reivindicador del trabajador; no por fuerza expansiva sino por mandato constitucional, que comprende a los obreros, burócratas, agentes comerciales, médicos, abogados, artistas, deportistas, toreros, técnicos, ingenieros, etc. A todo aquel que presta un servicio personal a otro mediante una remuneración. Abarca a toda clase de trabajadores, a los llamados "subordinados o dependientes" y a los autónomos. Los contratos de prestación de servicios del Código Civil, así como las relaciones personales entre factores y dependientes, comisionistas y comitentes, etc., del Código de Comercio son contratos de trabajo. La nueva Ley Federal de Trabajo reglamenta actividades laborales de las que no se ocupa la ley anterior.

3. El derecho mexicano del trabajo contiene normas no sólo proteccionistas de los trabajadores, sino reivindicatorias, que tienen por objeto que éstos recuperen la plusvalía con los bienes de la producción que provienen del régimen de explotación capitalista.

4. Tanto en las relaciones laborales como en el campo del proceso laboral, las leyes de trabajo deben proteger y tute

lar a los trabajadores frente a sus explotadores, así como las juntas de conciliación y arbitraje, de la misma manera que el Poder Judicial Federal, están obligadas a suplir las quejas deficientes de los trabajadores (artículo 107, fracción II de la Constitución). También el proceso laboral debe ser instrumento de reivindicador de la clase obrera.

5. Como los poderes políticos son ineficaces para realizar la reivindicación de los derechos del proletariado, en ejercicio del artículo 123 de la Constitución social, que consagra para la clase obrera el derecho a la revolución proletaria, podrán cambiarse las estructuras económicas, suprimiendo el régimen de explotación del hombre por el hombre.

La Teoría Integral es, en suma, no sólo la explicación de las relaciones sociales del artículo 123 -precepto revolucionario- y de sus leyes reglamentarias productos de la democracia capitalista- sino fuerza dialéctica para la transformación de las estructuras económicas y sociales, haciendo vivas y dinámicas las normas fundamentales del trabajo y de la previsión social, para bienestar y felicidad de todos los hombres y mujeres que viven en nuestro país.

En reciente obra intitulada "El Nuevo Derecho del Trabajo", el Dr. Alberto Trueba Urbina expone con toda amplitud la Teoría Integral, mostrándonos todos los ángulos y dándonos a conocer los conceptos de la misma.

b) LEYES ESTATALES QUE PROTEGEN A LOS TRABAJADORES
MUNICIPALES

La Ley Federal del Trabajo, que entró en vigor el 1º. de mayo de 1970, no menciona en ninguno de sus capítulos a los trabajadores o servidores municipales, es decir, los deja al margen de la misma, teniendo que acogerse éstos a lo que establece el artículo 123 Constitucional, que protege, tutela y reivindica sus derechos.

La Constitución debe considerarse para todos los sujetos cuya relación de trabajo se encuentre vinculada a alguna persona física o moral de carácter privado o público (estado o municipio).

El maestro Alberto Trueba Urbina, en su extraordinaria Teoría Integral del Derecho del Trabajo, hace un análisis somero de nuestro artículo 123 Constitucional, que da origen a la ley federal del trabajo, indicándonos que, a partir del 1º. de mayo de 1917, es realmente el estatuto proteccionista y reivindicador de los trabajadores; no por fuerza expansiva, sino por mandato constitucional, que comprende a los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos, burócratas, agentes comerciales, médicos, abogados, ingenieros, artistas, deportistas, etc."¹¹

¹¹ Teoría Integral de Derecho del Trabajo. Nueva Ley Federal del Trabajo. Lic. Alberto Trueba Urbina.

De lo anteriormente expresado indicamos que, interpretando las fracciones que contiene el artículo 123 de nuestra Carta Magna, ampara sin distinción de persona a todos aquellos trabajadores que presten un servicio material o intelectual en los municipios que integran la Federación Mexicana, ya que administrativamente el municipio forma parte de nuestra administración pública; encontrando la administración municipal como un organismo descentralizado por región.¹²

De aquí se desprende que en algunos municipios e instituciones descentralizadas de los estados, sus servidores ya han empezado a organizarse.

Me permitiré hacer mención a algunos preceptos legales que rigen relaciones de trabajo entre servidores municipales, institutos descentralizados y estatales, que se encuentran en vigor en el Estado de México:

a) Ley de Seguridad Social para los servidores públicos del Estado de México, de sus municipios y de los organismos --- coordinados y descentralizados; esta ley fue expedida el 15 de agosto de 1969 y publicada en la gaceta del gobierno del Estado el 23 de agosto de 1969.

b) Estatuto Jurídico de los trabajadores al servicio de

¹²Derecho Administrativo. Lic. Gabino Fraga.

los Poderes del Estado y de sus municipios, publicada en la gaceta del gobierno del Estado el 9 de agosto de 1939.

c) Ley para la Descentralización de Servicios Médico-Asistenciales de los trabajadores del gobierno del Estado de México, expedida el 6 de diciembre de 1956, y publicada en la gaceta del gobierno del Estado el 12 de diciembre de 1956.

d) Estatuto del Sindicato Unico de Trabajadores de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de México; la comisión redactora de estos estatutos emitió su dictámen el 16 de mayo de 1961, siendo aprobado por la Asamblea General el 15 de junio del mismo año y entrando en vigor ese mismo día.

De este último inciso, mencionaré algunos de los preceptos legales que se toman muy en consideración del artículo 123 Constitucional y que las leyes del trabajo que están en vigor **OMITEN INDEBIDAMENTE LO EXPRESADO EN LA CARTA MAGNA.**

En la declaración de principios del Sindicato Unico de Trabajadores de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de México, encontramos que hace mención a que es una "Agrupación de trabajadores constituida para el estudio, defensa y mejoramiento de todos sus agremiados"; este principio fue tomado del artículo 123 Constitucional, de la frac---

ción XVI del apartado A, y de la fracción X, primer párrafo, -- del apartado B, del mencionado artículo constitucional.

Dentro de sus estatutos, en lo relativo a su programa - mínimo, menciona que éstos tendrán como base las conquistas y - prerrogativas que nuestra Revolución Mexicana logró a través de tantas diferencias y desigualdades que existieron anteriormente, el fruto de esas luchas, conquista de la clase proletaria fue - sin duda la reglamentación de los medios de producción, el equi-librio entre el trabajo y el capital, en sí, el surgimiento de la Carta Magna que nos rige y en lo relativo de esta materia -- el artículo 123. Posteriormente, se hace mención a la libertad que tienen de asociarse, de la forma de elegir libremente a sus representantes, de los derechos y obligaciones de los agremiados de las selecciones de la reforma de sus estatutos, de la disolu-ción, etc.

Todo lo anterior nos demuestra que, aunque la ley federal del trabajo vigente no contiene un articulado que regule -- las relaciones de los trabajadores de base y de confianza de -- los MUNICIPIOS, ESTADOS, INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS, estos-servidores públicos hacen valer su derecho laboral, basándose - en el contenido del artículo 123 Constitucional y en los esta-dos de la República donde existen leyes y estatutos jurídicos - de los trabajadores al servicio de los Poderes del Estado y de-

sus municipios, los juicios laborales se ajustan a estos preceptos.

A continuación se transcribe un artículo publicado en el Diario Novedades del 5 de julio de 1970, sección de información de los Estados, página 13; en él se denuncian hechos arbitrarios cometidos por autoridades municipales contra trabajadores del rastro de la ciudad de Toluca, Estado de México:

"CESAN A 20 OBREROS DEL RASTRO DE LA CIUDAD DE TOLUCA

Manuel Alvarez, líder del Sindicato Unico de Trabajadores de la Industria de la Carne, declaró que el presidente municipal de la ciudad de Toluca, señor Alfonso Gómez Orozco, cesó ayer en forma arbitraria a 20 trabajadores del rastro de esa ciudad.

Dijo Alvarez que el Presidente Municipal fundamentó el despido de los trabajadores en que el nuevo rastro, inaugurado hace un mes, debe pagarse reajustando personal y disminuyendo salarios.

Manifestó, además, que el funcionario quiere convertir a los trabajadores despedidos en boleros y barrenderos del Ayuntamiento y únicamente les ofrece 500 pesos como indemnización, no obstante que algunos de los afectados tienen 40 años de ser-

vicios.

Informó Alvarez que ayer mismo, acompañado del líder local del SUTIC, Victor Mendoza, se entrevistó con el gobernador del estado de México, profesor Carlos Hank González, para exponerle el grave problema."

c) EL APARTADO B DEL ARTICULO 123

El apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el ordenamiento jurídico que protege y reglamenta las relaciones de los servidores ante los Poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores.

Estos servidores de los Poderes de la Unión rigen sus relaciones de trabajo por medio del apartado B del artículo 123 Constitucional, es decir, es el estatuto regulador de las relaciones laborales de las personas consideradas como trabajadores del Estado, y el propio Estado, considerado como patrón.

De esta manera, encontramos reglamentada la jornada de trabajo, el descanso, las vacaciones, los salarios, que en ningún caso podrán ser inferiores al mínimo que se les fija a los trabajadores en general en el Distrito y sus entidades; la igualdad en la presentación de trabajo al hombre y a la mujer, prevé los casos en que se tenga que hacer descuentos, retenciones, reducciones o embargos al salario.

Hace mención a que el Estado creará escuelas de capacitación, con el objeto de que los trabajadores estén más preparados técnicamente y, desde luego, hacer la designación o selección de personal con mejores conocimientos y aptitudes; esto lo

relacionamos, ya que lo anterior le da derecho al trabajador a poder aspirar a puestos de mayor jerarquía y remuneración, es lo que comunmente se denomina el derecho de escalafón, en el que también se toma en cuenta la antigüedad, conocimientos y aptitudes; posteriormente dice cómo los trabajadores pueden ser suspendidos y que en caso de separación injustificada tienen derecho indistintamente a la reinstalación de su trabajo o a la indemnización correspondiente, todo esto sujeto a un procedimiento legal; considera los casos de supresión de plazas y dice que los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización legal.

En una de sus fracciones del tema que nos ocupa, se les da a los trabajadores la libertad de asociarse, aunque ya el artículo 9°. de la Constitución concede ese derecho a todas las personas por el solo hecho de ser mexicanos; se dice que la expresión "asociarse o reunirse" tiene términos diferentes, pues la primera es de carácter permanente y la segunda, es transitoria; asociarse es tomar socio o establecer una sociedad con otras personas, como en la asociación profesional, por ejemplo, los sindicatos; la palabra reunirse la entendemos como estar presente con otras personas en un mismo sitio y hora. La asociación de que se habla se refiere a la defensa de los intereses comunes de los trabajadores y, si se tiene ese derecho y --

esa defensa, se puede hacer uso del derecho de huelga, observando lo que determina la ley, ya sea de una o varias dependencias de los poderes públicos.

Para concluir con el estudio de este apartado, que da base y garantía a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, hemos de decir que éstos no podían quedar al margen de la maravillosa idea de la seguridad social. La institución de la seguridad social en nuestro país es tan importante, como puede serlo cualquier otro derecho de los trabajadores, ya los constituyentes que se dieron cita en Querétaro en 1916 y 1917 dieron forma legal a esa institución, consagrándola en la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional y que a la letra dice: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, y otras, con fines análogos". Esta fracción, como todas las que integran el 123 Constitucional, son triunfos que logró el pueblo mexicano con nuestro movimiento social, con la Revolución, que es punto de partida de la vida institucional de México que actualmente nos rige.

La implantación del Seguro Social constituyó una de las metas del programa de gobierno del Sr. Gral. don Manuel Avila Camacho, quien, el 10 de diciembre de 1942, firmó la iniciativa de

ley que se envió al H. Congreso de la Unión. El día 23 del mismo mes y año, la Cámara de Diputados aprobó con dispensa de trámites, la Ley del Seguro Social. Lo mismo hizo, el día 29, la Cámara de Senadores, y, el 19 de enero de 1943, se promulgó y publicó en el Diario Oficial de la Federación.¹³

La seguridad social de los trabajadores de los Poderes de la Unión, gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales comprende, entre otros: accidentes y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales, maternidad, jubilación, invalidez, vejez y muerte; derecho a conservar el trabajo en caso de accidente o enfermedad por el tiempo que determina la ley; la atención médico-asistencial de los familiares de los trabajadores (derechohabientes y beneficiarios), esposa, hijos hasta los 16 años cumplidos; contarán con centros vacacionales y de recuperación; se les proporcionarán habitaciones económicas, ya sea en venta o arrendamiento, etc.

Así es como vemos garantizados los derechos de los trabajadores que comprende este tema y que, en resumen, no es otra cosa que una protección de derechos idéntica a la que hace mención del trabajador en general todo el articulado de la ley de trabajo vigente.

¹³La Seguridad Social en México. Doctrina, Servicios, Legislación y Estadística. Edición I.M.S.S., 1964.

Debo aclarar que el actual estatuto en vigor, fue aprobado y sancionado durante el régimen del señor Presidente Adolfo López Mateos.

d) LA NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

La nueva Ley Federal del Trabajo rige relaciones laborales de: obreros, artesanos, jornaleros, domésticos, agentes comerciales, artistas, deportistas, profesionistas (en alguna rama de la técnica o de la ciencia), burócratas, etc., constituyendo éstos una unidad indisoluble, base firme y sólida del Derecho del Trabajo, que tiende a una regulación armónica y justa del equilibrio entre el capital y el trabajo, factores básicos en el desarrollo económico del país.

Las consideraciones anteriores dan margen a formular -- una sola ley que aglutine todos los preceptos que integran el Derecho del Trabajo Mexicano.

Para poder hablar de la ley vigente, tomaremos en cuenta las partes en que se divide el proyecto que le da origen.¹⁴

"La primera parte contiene los principios e ideas generales. La segunda se ocupa de las relaciones individuales de trabajo y comprende las normas que reglamentan la formación, -- suspensión y disolución de las relaciones de trabajo, los derechos y obligaciones de los trabajadores y los patronos, el trabajo de las mujeres y de los menores y las reglamentaciones es-

¹⁴Exposición de Motivos de la Nueva Ley Federal del Trabajo. -- Ley Federal del Trabajo vigente. LIC. ALBERTO TRUEBA URBINA, -- pág. 563.

peciales, como el trabajo de las tripulaciones aeronáuticas o el de los deportistas profesionales. La tercera parte trata de las relaciones colectivas de trabajo y se integra con los capítulos sobre coalición, sindicatos, contratación colectiva, suspensión y terminación de las actividades de las empresas y huelga. La cuarta está dedicada a los riesgos de trabajo: es indudable que esta reglamentación pertenece actualmente al derecho de la seguridad social, pero se la incluyó en el proyecto tomando en consideración, por una parte, que la Ley del Seguro Social aún no se extiende a todos los trabajadores de la República, y, por la otra, que dicha ley se remite expresamente a la Ley Federal del Trabajo; pero no obstante entenderse que las disposiciones relativas tienen un carácter provisional y que, en el futuro, la Ley del Seguro Social deberá extenderse a todos los trabajadores y contener la totalidad de sus principios. La quinta parte se refiere a la prescripción de las acciones de trabajo. La sexta tiene como materia las autoridades del trabajo, que son los organismos estatales destinados específicamente a la vigilancia, cumplimiento y aplicación de las normas de trabajo. La séptima parte comprende el derecho procesal del trabajo. Finalmente, la parte octava contiene los principios que determinan los casos de responsabilidad de las autoridades, de los trabajadores y de los patronos, y las sanciones aplicables".

Una vez que se han analizado los antecedentes inmedia--
tos de la nueva ley, vemos que el trabajador que es protegido -
por ésta, ha mejorado relativamente en relación con la ley que-
estuvo en vigor.

CONCLUSIONES

1. Los empleados y trabajadores de los municipios a la fecha se han encontrado al margen de la anterior y actual Ley Federal del Trabajo.
2. Estos servidores municipales no están protegidos por el apartado B del artículo 123 Constitucional.
3. En pocos Estados hay estatutos jurídicos que rijan las relaciones de trabajo de estos servidores municipales; hay necesidad de legislar sobre este índice.
4. Se propone que estos trabajadores sean incluidos bien en el apartado B del 123 Constitucional, o que se formule un nuevo apartado, que sería en este caso el C.
5. Me permito proponer que éstos sean incluidos en la Ley Federal del Trabajo, a efecto de evitar actos de despido injustificados de trabajadores por parte de los municipes, síndicos, regidores, o cualquier autoridad municipal.
6. Sería benéfico formar escalafones por orden de antigüedad, a efecto de dar estabilidad en el trabajo municipal.

BIBLIOGRAFIA

D'ACOSTA Y ESQUIVEL O., JULIO

El Fuero del Municipio. Editorial JUS. Méxi
co, D. F., 1948.

DE LA CUEVA, MARIO

Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. 10a.--
Ed. México, 1967, págs. 117 a 128; 903 a --,
908.

DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO

Historia, Naturaleza y Gobierno. Editorial-
JUS, 1947. México, D. F.

ESQUIVEL OBREGON, TORIBIO

Apuntes para la Historia del Derecho en Mé-
xico, México, 1937. Tomo I, pág. 40.

Elementos de Historia de Roma, pág. 12.

La Democracia Hispánica. México, 1943, pág.
2.

La Germania, Cap. VII.

FRAGA, GABINO

Derecho Administrativo. Cap. Organismos Des-
centralizados.

La Seguridad Social en México. Doctrina, --
Servicios, Legislación y Estadística. Ed. -
I.M.S.S., 1964.

Periódicos Novedades. Sección Información -
de los Estados, pág. 13, México, 5 de julio
de 1970.

HERRERA Y LASSO, MANUEL

Estudios Constitucionales. Edición, 1940, --
pág. 24.

INGRAM PRIESTLEY, HERBERT

Municipalidades Coloniales Españolas. Traduc
ción de Genaro Estrada, pág. 6. Edición 1921

MACEDO, PABLO y DON JUSTO SIERRA

México y su Evolución Social. Edición 190, -
Tomo I, Vol. 2, pág. 674.

PETIT E.

58 Años antes del advenimiento del Imperio.

Derecho Romano, Buenos Aires, pág. 17.

ROUIAX, PASTOR

Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Cons
titución de 1917, 2a. Ed. México, 1959, págs.
67 a 141.

TENA RAMIREZ, FELIPE

Derecho Constitucional Mexicano, Edición ---
1944, págs. 141 y 143.

TRUEBA URBINA, ALBERTO

Adiciones al Plan de Guadalupe y Decretos --
dictados, Veracruz, 1915, págs. 37 a 38!

Derecho Procesal del Trabajo. Tomo IV. Méxi-
co, 1944.

El Artículo 123. México, 1943.

El Nuevo Artículo 123. Editorial Porrúa, S.-
A., México, 1967.

El Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Po--
rrúa, México, D. F., julio de 1970.

Exposición de Motivos para la Nueva Ley Fede
ral del Trabajo, pág. 563.

ZARCO, FRANCISCO

Historia del Congreso Extraordinario Consti-
tuyente de 1856 y 1857. Tomo I, pág. 332.