

21-2-5T
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD NACIONAL DE JURISPRUDENCIA

**GENESIS Y EVOLUCION
DEL MUNICIPIO
EN MEXICO**

T E S I S

que para sustentar examen profesional de
LICENCIADO EN DERECHO
presenta
LUIS FAUSTO ORNELAS K.

México
1951



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.

A mis padres:
Sr. JULIO ORNELAS

y

Sra. MARIA K. DE ORNELAS
con eterna gratitud.

A mis hermanos.

A mis maestros.

A mis amigos.

PALABRAS PRELIMINARES

Dentro de la evolución histórica y social de las instituciones políticas de México, el Municipio constituye a no dudarlo la manifestación más constante de su deseo de progreso. La Historia nos ilustra cómo ha sido el desenvolvimiento gradual de esta institución que tan entrañablemente ha logrado arraigar en la conciencia y en el ánimo del pueblo mexicano, porque constituye a la vez que la única agrupación política que le brinda la oportunidad de alternar directamente con sus gobernantes en la solución de los más apremiantes problemas que la vida plantea, el medio más directo de obtener la satisfacción de aquellas necesidades materiales, espirituales y culturales a las que la simple célula familiar, por su insuficiencia, no puede dar cabal cumplimiento.

Precisamente esta rara simpatía que como institución política ha logrado despertar en el pueblo mexicano —y en general en hispanoamérica— tan esquilado y abatido por el engaño constante que ha sufrido de sus gobernantes —generalmente desvinculados moral y espiritualmente de las comunidades que representan—, y el abuso obligado que provoca su ignorancia e impreparación cultural, es uno de los motivos que nos han movido a asomarnos al campo de su estudio.

Sin pretender plantear una teoría política del mismo, para lo que sensiblemente nos encontramos impreparados, aparte de que esta labor la han emprendido magistralmente en estudios y monografías destacados sociólogos y pensadores mexicanos, si intentaremos hacer un estudio de conjunto del Municipio Mexicano, desentrañando su raíz histórica, palpando el ambiente social que le ha servido de fondo, destacando aspectos meramente jurídicos del mismo, y finalmente, sin perder de vista la realidad nacional, canalizar todos estos antecedentes hacia un comentario general del Municipio Mexicano

como institución constitucional típica, base de nuestra peculiar organización política y administrativa.

Con toda certeza se ha dicho que el municipio es la primera escuela cívica del individuo, pues en efecto, dentro de la comunidad municipal el ciudadano tiene la oportunidad de participar familiarmente en los primeros escarceos del arte de gobernar. De ahí que si éste se asomara a la vida municipal llevando como antecedentes una adecuada preparación educativa, significativamente la primaria —ya que particularmente en nuestro medio rural no es posible pedir más—, estaría en condiciones de comprender los problemas más apremiantes que afecten a su localidad y el mejor modo de resolverlos. No queremos decir con ésto, que sea suficiente que el individuo que haya cursado tan sólo los primeros años de la educación escolar, se encuentre precisamente capacitado para dirigir los destinos de la comunidad objeto de nuestro estudio, pues como hemos de ver oportunamente, el manejo de los negocios público-municipales —planteamiento y resolución de los problemas que se refieren a la alimentación, salubridad, transportes, educación y otros semejantes— deberán encomendarse a verdaderos técnicos en estas materias, que hagan una profesión de su actividad a fin de que el desenvolvimiento de la municipalidad sea armónico y obedezca a una seria planificación anticipada.

En el desarrollo histórico dedicamos muy pocos renglones a cada una de las leyes constitucionales que hemos adoptado, particularmente dentro de nuestra vida independiente, algunas de ellas sin que tuvieran vigencia ni importancia jurídica, pero interesantes en cuanto nos ayudan a destacar, a través del transcurso de nuestra matizada historia, aquellos elementos, que a pesar de los siglos, han trascendido hasta nuestra actualidad, dándole al Municipio Mexicano una peculiar fisonomía.

En virtud de que el Derecho Municipal en los últimos tiempos ha adquirido un auge especial y numerosos tratadistas principalmente sudamericanos cultivan fructuosamente esta asignatura, hemos creído conveniente estudiar algunos aspectos doctrinarios que se relacionan con la naturaleza del Municipio, a fin de situar nues-

tra posición dentro de tan debatido campo, el que a no dudarlo ha despertado las más apasionantes discusiones ideológicas.

Finalmente, al emprender la crítica de nuestro sistema municipal actual lo hacemos con ánimo constructivo, de ahí que si nos atrevemos a señalar las viciosas modalidades con que nuestra frustrada democracia ha querido desvirtuarlo, negándole su verdadero dinamismo, vemos en ello la más fiel réplica universitaria con que puede coronarse el estudio de una profesión que substancialmente obliga a dar franco cumplimiento a ese maravilloso lema que sintetiza cabalmente la misión de los Ayuntamientos: "GOBERNAR A LA CIUDAD ES SERVIRLA".

CAPITULO I

EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA

“La conquista es un acontecimiento complejo que comprende la actuación de muchos individuos, las fórmulas de distintos juristas, una gran variedad de leyes y el pensamiento de muchos autores... Por eso los juicios generales simplistas de apología o de destrucción, que han privado en los estudios sobre la conquista española, deben sustituirse por el examen desinteresado que recoja la verdad en todas sus direcciones”. (Silvio A. Zavala: Instituciones Jurídicas en la Conquista de América).

Temario.—1. Fuentes históricas mediatas e inmediatas.—2. El Régimen Municipal Romano.—3. El “*tribunus plebis*” como factor de desenvolvimiento del principio de igualdad social.—4. Contribución del Municipio Romano a la lucha por la libertad individual.—5. Génesis del Municipio Español.—6. Su organización democrática.—7. La Fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz, primera institución municipal hispana en la Nueva España.—8. Importancia de las primeras fundaciones municipales en América.—9. Análisis del problema sociológico que plantean estas fundaciones.—10. La primera Legislación Municipal. Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525.—11. Otras disposiciones semejantes. Su verdadero espíritu.—12. La mecánica del Municipio Colonial.—13. Fenómenos sociales surgidos del choque de la cultura española con la indígena. La deformación del derecho hispano.

I.—Sin que pretendamos realizar un apuntamiento histórico profundo respecto a los antecedentes europeos que sobre la comunidad municipal privaban antes de la gran empresa de la conquista del Nuevo Mundo, es imprescindible señalar que el Municipio como institución política y social, base de la organización constitutiva de los países occidentales, es estudiado a través de dos distintas fuentes históricas: una mediata, localizada en las instituciones jurídico-políticas que adoptó Roma a manera de recios pilares sobre los que descansara la fuerza de su grandeza territorial, y otra de carácter positivamente inmediato que arranca de las tradiciones libertarias del pueblo español en su viril lucha por la reconquista de su suelo dominado por los moros. Probablemente nunca la historia consignó con caracteres más solemnes la evolución de una institución que como el Municipio, fundió en el marco de la península ibérica la recia tradición del Derecho Romano —robustez en el contenido y en la forma— con el temple de un pueblo, que como el hispano, es tan sensible a la lucha por la libertad.

2.—Roma adoptó distintas modalidades del régimen municipal, según que los pueblos circunvecinos fueran propiamente sus conquistados o bien ciudades libres que voluntariamente —impe-

lidos por las circunstancias— pasaran a formar parte del imperio, estableciendo para cada uno de estos casos diferentes regimenes jurídicos, como lo aconsejaba su inteligente genio conquistador.

De esta suerte llegaron a distinguir los "*municipia foederata*" o ciudades libres que se adherían a Roma en virtud de la celebración de un pacto, los "*municipia coerita*" o ciudades estipendiarias obligadas a pagar un tributo, manteniendo aparte de estos casos de adhesión por la fuerza, fundaciones de tipo ciudad de Roma o bien las propiamente llamadas "*colonias romanas*". (1)

Pero de todas estas formas que sólo remotamente revestían caracteres de un incipiente municipalismo primitivo, la gran urbe romana, mantenía, a juicio de algunos historiadores y tratadistas, una activa vida municipal que se reflejaba a través de sus instituciones o por medio de sus funcionarios quienes forzosamente debieron de enfrentarse con graves problemas de abastecimiento, higiene y seguridad en general de una población que en el período culminante de su desarrollo alcanzó más de un millón de almas.

3.—Y es en esta época en que la vida municipal propiamente emerge como institución política a la superficie de la historia, cuando se realza con mayor esplendor la lucha por la libertad individual puesto que la influencia del pueblo griego como creador de valores espirituales encarnados en el habitante del Estado-Ciudad conservaba su pujanza indiscutible. Precisamente el amalgamamiento de la enorme población romana, tajantemente dividida en clases, enemigas por la desigual distribución de la riqueza y honores —enfermedad que por cierto ha privado siempre en todas las épocas de la historia de la humanidad—, por los prejuicios sociales que se fomentaban de patricios a plebeyos, constituyó un medio propicio para que el gran núcleo de la población que se sentía discriminada realizara el primer gran esfuerzo por lograr una más justa consideración social. Es entonces también, cuando aparece en la escena de la vida pública romana ese gran defensor de los intereses del pueblo bajo, el "*tribunus plebis*", primer exponente del valor cívico que en el seno de las comunidades debe caracterizar a sus miembros. El impulso glorioso que como representantes del pueblo

1.—El Municipio. —Historia, Naturaleza y Gobierno—. Sergio Francisco de la Garza. Editorial Jus. México, 1947. Pág. 12.

bajo supieron mantener frente al poder del Estado constituido propiamente por los patricios, abrió la brecha para que con el transcurso del tiempo llegaran a escalar las magistraturas más relevantes e incluso hasta los mismos cargos pontificios. (2)

Pero no sólo en Roma, cerebro de ese gran mundo antiguo, campeaba tal espíritu de libertad, sino que a las mismas provincias sometidas se les dejaba algo de su autonomía administrativa a pesar de la presencia del gobernador romano interesado tan sólo en el pago del tributum, gozando por ello los ciudadanos de algunas prerrogativas tales como el derecho de propiedad y la libertad personal. (3)

4.—El singular lugar que este pueblo conquistó dentro de las páginas de la historia universal, se mantuvo en cuanto se mantuvieron también las condiciones de este orden social y político de florecimiento de la libertad individual y conquistas de los plebeyos, por ello la historia misma y la sociología no se equivocan cuando en la pluma del escritor Reid parecen decir: “La primera lección que la historia municipal en el imperio romano nos dá, es ésta: que la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local, que su gran época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico; que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el Imperio y que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente”. (4)

5.—Más los antecedentes del Municipio en general que venimos estudiando a grandes rasgos, hay que rastrearlos después de Roma en España. La península que tanto batalló por lograr la reconquista del territorio que desde principios del Siglo VIII se encontraba en poder de los moros, alcanzó su fórmula salvadora en la organización municipal de las villas y pueblos que constituían la vanguardia más importante frente al invasor. Fué en esta etapa histórica cuando los Municipios “adquirieron una fuerza política que los reyes respetaban” como anota con toda precisión don Julio

2.—Derecho Romano. Eugene Petit.

3.—De la Garza. Ob. cit., pág. 12.

4.—Reid. Citado por Posada. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Pág. 42.

Jiménez Rueda en su Historia de la Cultura en México (5), para sintetizar más adelante en otro párrafo de la misma obra la causa y la forma como se fué desarrollando la municipalidad española en los siguientes términos: "Forzados por las circunstancias de la reconquista, el monarca otorgaba a los pueblos, una parte de la autoridad que era razón de ser del "imperio": la facultad de organizar y administrar la justicia dentro de la jurisdicción de las villas; la facultad de elegir sus propias autoridades, de administrar su hacienda, de aceptar los tributos que la Corona les imponía. Así quedaron establecidas en los fueros estas franquicias que habían de ser la base del derecho municipal". (6) Es decir, que los monarcas españoles a pesar de que su "*imperium*" lo hacían descansar en mandatos divinos conforme a la secular tradición de la época, no tuvieron más remedio que "devolver" a los pueblos un poco de la libertad y de los derechos que les habían esquilado en nombre de aquel principio, con objeto de que la lucha por la reconquista del territorio español fuera posible y volviera a quedar bajo sus dominios sacrificando su interés monárquico, egoístamente, frente a la autonomía municipal.

6.—La estructura municipal que adoptó entonces España era francamente democrática, y la forma de elección de los funcionarios o discusión de los negocios públicos que afectaban a las localidades, evolucionó del concejo abierto al concejo cerrado o cabildo en cuanto el crecimiento de las poblaciones exigía por mayor comodidad este último sistema. El ciudadano participaba directamente en el manejo y orientación de la vida de la comunidad, y puede afirmarse que la época en que culminó su más elevado florecimiento ni en los tiempos modernos o contemporáneos ha alcanzado parangón.

El respeto más absoluto de los sentimientos religiosos individuales y el culto al hogar constituían la base social sobre la que descansaba esta organización, por lo que el espíritu de solidaridad familiar mientras se consumaba la reconquista de la península se mantuvo inalterable. El vecino se sentía amparado y jugaba lim-

5.—Historia de la Cultura en México. El Virreinato. Julio Jiménez Rueda. México, 1950. Pág. 73.

6.—Idem, pág. 73.

piamente su verdadero papel dentro de la comuna municipal puesto que veía en el Ayuntamiento el cuerpo de genuinos representantes de sus intereses e inquietudes morales —religión, patria— y materiales. Por desgracia para la historia del municipalismo español que tan brillantes perfiles iba describiendo en su trayectoria, en cuanto se consumó la tarea de la reconquista insistieron los monarcas en sus ansias de centralización y el esplendor del municipio hispano declinó radicalmente cuando el monarca Carlos V en los precisos momentos en que ya se vislumbraba la conquista del Anáhuac, año de 1519, enviaba a las provincias de la península, gobernadores, corregidores y alcaldes mayores a que tomasen posesión de esos dominios en nombre de su real persona. (7)

Consideramos que este hecho tiene una significativa importancia histórica, por cuanto que más adelante hemos de ver que con motivo de las primeras fundaciones municipales en América realizadas por los soldados conquistadores, se trasplantaba la auténtica organización municipal con base en una comunidad regida por principios democráticos en la forma en que existió en las mejores épocas del municipalismo peninsular, y no el sistema de nombramientos por el monarca, a pesar de que esta era la forma entonces vigente en España.

7.—Después de esta breve exposición que nos ilustra someramente sobre la forma que el municipio como comunidad natural, social y política adoptó en los tiempos del imperio romano y más adelante el floreciente desenvolvimiento que alcanzó en el territorio español, es oportuno que abordemos el estudio de esta institución dentro de la Nueva España, por constituir este período de nuestra historia, el antecedente más inmediato a nuestra actual organización política y administrativa.

Cuando don Hernando Cortés funda el Viernes Santo 22 de Abril de 1519 el primer Ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz, la historia política de la Colonia se inicia al mismo tiempo. Este acto que precede toda la actuación posterior del Capitán General ha sido comentado en innúmeras obras por tratadistas e historiadores. Desde luego, el fondo político de tal comportamiento es manifiestamente el obtener la sanción jurídica de los propios

7.—De la Garza. Ob. cit., pág. 20.

compañeros de aventura a su inconfundible deseo de independizarse de las órdenes recibidas del Gobernador Diego Velázquez. Pues es claro advertir, que para el genio preclaro del conquistador no era suficiente emprender tareas simplemente de "rescate" en tierras que estaban seductoramente exigiendo un mayor esfuerzo de audacia y valor. Precisamente nos relatan los cronistas de la época, cómo los mensajeros de paz que enviaba el emperador Moctezuma para que transmitiesen a los hombres blancos y barbados su deseo de que regresasen a las naves, muy lejos de obtener este resultado, alentaban con sus presentes de oro, plumas, joyería y relatos sobre la gran Tenochtitlán —ciudad de leyenda situada sobre una laguna— al espíritu aventurero de Don Hernando a continuar adelante con la empresa que mentalmente ya se había trazado. Por eso fué que con una gran intuición de lo futuro fundó la villa y constituyó el primer Ayuntamiento "nombrándose a los alcaldes, regidores, alguacil mayor, maestre de campo, contador y alférez real". (8) entre sus más allegados, la mayor parte de los cuales se distinguieron sobremanera como capitanes o bravos soldados del partido de Cortés. El historiador Orozco y Berra nos dice: "Componiase la villa de las enramadas construidas; quedó colocada la picota en medio de la plaza, y fuera de la puebla una horca, signos ámbos de jurisdicción señorial". (9)

Enseguida se otorgan a Cortés títulos de Capitán General y Justicia Mayor, "delante de un escribano del rey que se decía Diego de Godoy" (10), por lo que para un espíritu tan meticuloso en estos menesteres como lo era Cortés, precisamente por sus experiencias que como escribano había adquirido en Cuba, se consideró a partir de tal investidura con los suficientes poderes políticos y militares que le permitieran seguir adelante y sin contratiempos legales, con su empresa.

8.—Por su parte Don Toribio Esquivel Obregón, califica a tan

8.—Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Bernal Díaz del Castillo. Madrid, 1942. Cap. XLII.

9.—Orozco y Berra. Historia de México. Pág. 146.

10.—B. Díaz. Ob. cit., Cap. XLII.

trascendental acto de fundación como “la primera democracia en el continente americano”. (11)

Ya avisorábamos anteriormente cómo esta primera forma de trasplante del municipio español a tierras de América no siguió la verdadera fisonomía que en el año de 1519 configuraba al municipio español, en donde hacia tiempo había quedado proscrita la elección por cabildo o concejo abierto, puesto que todos los nombramientos derivaban de la autoridad real. En apoyo a esta observación transcribimos un párrafo tomado de uno de los capítulos de la obra “El Fuero del Municipio” de Julio D’Acosta y Esquivel O. que sobre el particular escribe: “Las ciudades en que no intervenía capitulación, se fundaban por la reunión de individuos que señalaban sus propias ordenanzas y nombraban sus propias autoridades” —como únicos casos la Villa Rica de la Vera Cruz y la Villa de San Sebastián de León— “A diferencia de lo que ocurría en la península el cabildo o consejo abierto no tuvo vida legal en nuestras tierras; las ordenanzas, leyes y reales cédulas, solo se ocupan de él para prohibirlo...” (12) Es decir, que extraviadas en España por completo las formas de elección democrática que imperaron en la época del esplendor de su régimen municipal por el advenimiento del centralismo propio de los regímenes monárquicos, sin embargo en las primeras fundaciones de la Nueva España, tuvieron un incipiente despertar que por desgracia tan sólo se localiza en los dos casos citados, de aquí que con todo acierto Don Julio Jiménez Rueda a quien ya hemos citado anteriormente, se exprese así de este curioso y singular fenómeno: “El Ayuntamiento tuvo en las tierras recientemente descubiertas por los españoles una importancia que ya había perdido en tierras de Castilla”, para agregar más adelante que de este modo “se reanudaba así en la Nueva España la vieja tradición que tanta importancia había tenido en la Edad Media española con los fueros concedidos por los reyes a las ciudades durante la reconquista primero, y en la época de la lucha de los nobles contra el Rey, en las postrimerías del Medievo”. (13)

11.—Apuntes para la Historia del Derecho en México. Ed. Polis. Ed. 1938. Tomo II, pág. 208.

12.—El Fuero del Municipio. Pág. 101.

13.—Julio Jiménez Rueda. Ob. cit., págs. 73-4.

9.—Creemos oportuno abrir aquí un paréntesis con objeto de desbrozar algunas nociones al margen del más importante acontecimiento de que fuera testigo el Siglo XVI: la conquista del llamado imperio azteca, puesto que su realización abrió plenamente las puertas para que el fecundo caudal de la civilización occidental más adelantada de la época se desparramara sobre el suelo americano, así como por las múltiples consecuencias que este acontecer acarreó en todos los órdenes de la cultura y por ende en el orden de la organización política y administrativa objeto de nuestro estudio, que durante tres centurias se consolidó dentro de los extensos límites geográficos de la Nueva España.

Desde luego, el análisis de tan relevante hecho histórico ha sido efectuado ya desde distintas posturas ideológicas o meramente políticas por el fatal simbolismo sociológico que implica el primer roce de las dos opuestas civilizaciones: la aborígen y la hispana. Por nuestra parte y como hemos anotado ya en las primeras página de este modesto trabajo, nos interesa contemplar el vivo espectáculo del ambiente social que imperó en esta primera etapa de nuestra historia, porque consideramos que es ahí en donde deben rastrearse las verdaderas raíces que hicieron posible la persistencia del municipio, a pesar de los esfuerzos que se han hecho hasta nuestros días para desvirtuarlo.

Acostumbrados como estaban los súbditos del Anáhuac y pueblos circunvecinos a padecer una constante tiranía de sus emperadores, de las tiranías más ominosas de que nos dá cuenta la historia, ya que la centralización del poder en manos de los monarcas era trascendental y absoluta sin que aquellos alcanzaran nunca la posibilidad de participar aún cuando fuera elementalmente en la dirección de los asuntos públicos; inconscientes de comprender que el hombre por sí mismo puede lograr una personalidad que en derecho le garantice una participación cívica activa en la ciudad, ya que todo esto era exótico a su peculiar organización social y tradiciones, al consumarse la caída de Tenochtitlán e instituirse las nuevas modalidades sociales hispanas, así como las de carácter particularmente político, encontraron en la organización municipal un horizonte nuevo dentro del paisaje de sus seculares tradiciones: el hombre tenía la posibilidad no solamente de moverse como súbdito,

sino de comportarse como ciudadano, y si bien es cierto que en un principio no tuvieran motivaciones sentimentales para convivir dentro del Municipio considerado como entidad política, pues el choque psicológico terrible que sufrieron con motivo de la dominación que arrastró la caída de su civilización —que ellos encontraban deslumbrante— por hombres procedentes de lugares ignotos que daban cumplimiento con su venida a la leyenda de sus mayores, desquebrajó toda su moral interior e hizoles perder la noción de la patria, no por ello dejaban de comprender que dentro del reducido círculo geográfico de la jurisdicción municipal, podían persistir lazos de familia, creencias e intereses de grupo que los afirmaba rotundamente al suelo en que vivían.

Más tarde, cuando ya el fenómeno del mestizaje fué conformando la nueva nacionalidad étnica, y en virtud de que las clases no españolas —castas sociales— padecían la angustiosa discriminación racial de los peninsulares, al grado de que los miembros de aquellas no podían aspirar jamás a puestos de responsabilidad política, el Municipio significaba para ellos, además de la corporación natural necesaria para la satisfacción de sus más apremiantes necesidades materiales, el único medio de vinculación espiritual que los identificaba como grupo social con peculiares características no connotadas en el elemento humano indígena o español. Era la época en que la mezcla de la sangre blanca, negra e indígena produjo las más extrañas combinaciones que los sociólogos intentan individualizar. El criollo mismo, que constituía el estrato social más cercano al conquistador, apenas si podía aspirar a través del Ayuntamiento a sentirse su propio gobernante, pero ésto sólo en las más elementales funciones cívicas. Por eso sería a no dudarlo, que buscara satisfacer en el cultivo del intelecto su aspiración a pertenecer —y de hecho así fué— a la aristocracia del saber, que era una postura muy por encima de la alcanzada por las castas sociales, que no tuvieron entonces más mérito que ser pilares involuntarios de la nueva nacionalidad en formación.

El análisis sociológico puede aún penetrar más, pero bástenos estas cuantas nociones para apoyar nuestro punto de vista, respecto a la importancia capital que adquirieron los municipios a pesar de todas las imperfecciones que arrastraban, como los más pujan-

tes elementos políticos y sociales configuradores del México de hoy; por eso nuestra tradición municipal arranca de las más profundas raíces aparejadas al inicio de nuestro nacer histórico y nunca ha perdido su verdadera esencia a pesar de que en largos períodos de nuestro desenvolvimiento lo hemos postergado, y sólo a partir de nuestra más reciente Carta Constitutiva lo hemos sancionado jurídicamente —si bien en forma deficiente e incompleta— reconociéndole su verdadero e indiscutible valor histórico y político.

10.—La trayectoria histórica del régimen municipal colonial después de las primeras fundaciones de este género, tiene su base en una amplísima legislación que desde las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, en las que minuciosamente se señalaban las obligaciones de los vecinos, mantienen rasgos del régimen militar a que estaban sometidos por imperativos de la conquista, los primeros colonizadores. Así, por ejemplo, nos instruye sobre el particular Don Toribio Esquivel Obregón, de la primera a la quinta ordenanzas “imponían la obligación a todo vecino de prestar el servicio militar, graduando las armas que habían de tener por el número de indios que tuviese de repartimiento, pasar revista, o “hacer alarde” ante los alcaldes o regidores de villa”, o bien, estatuyendo obligación de “sembrar hasta mil sarmientos de la mejor vid que se pudiese cada año”, difundir la religión católica entre los indios, procurar su alimentación y educación; la décima cuarta que establecía la prohibición a los españoles de exigir el pago de tributos en oro; en la décima-novena “quedaban obligados los españoles a residir en el país por ocho años so pena de perder todo lo adquirido y ganado”, y por lo que se refiere propiamente a la organización política de los ayuntamientos las propias Ordenanzas de Cortés de 1525 establecían que “en cada villa había de haber dos alcaldes con jurisdicción civil o criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano” que servía de secretario en las funciones del consejo. (14)

Por otra parte y refiriéndonos a las ventas de alimentos al público, quedaba al cuidado de un “fiel” el que éstas se ajustasen a los precios previamente establecidos y vigilasen el buen estado de las pesas y medidas. “La hortaliza, el pan y el pescado debían ven-

14.—Ob. cit., págs. 210 a 212.

darse precisamente en la plaza pública, y el pan había de tener el peso fijado previamente por el consejo". (15) Es muy significativa la observación que hace Don Toribio Esquivel Obregón, sobre la reglamentación dada por Cortés respecto a que los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar él presente o su lugarteniente; "de haber seguido Cortés en el mando de la Colonia —nos dice Don Toribio— el régimen municipal habría evolucionado en un gobierno parlamentario". (16)

11.—Otras disposiciones igualmente interesantes por el espíritu democrático que las inspiró, si bien referidas únicamente al elemento español —la clase en el poder— las tenemos ejemplificadas en las Actas de Cabildo de la Ciudad de México de 3 de Junio de 1524, 22 de febrero y 20 de julio de 1526 en las que se establecía "que todas las villas de españoles de Nueva España nombraran procuradores que las representaran en los casos de interés general". (17)

Las funciones de los ayuntamientos se limitaban específicamente al cuidado de las obras públicas (casas de cabildos, alhóndigas, puentes, caminos, etc.) cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, policía, orden, cuidado de los pastos, montes e incluso llegó a tener la importante función de resolver "sobre la repartición de tierras, aguas, abrevaderos y pastos, facultad que la fué cercenada por Felipe II en 20 de noviembre de 1578". (18)

En cuanto a los bienes de que disponían los consejos para el buen desempeño de sus funciones públicas, se encontraban dotados de un patrimonio constituido por los bienes comunes y propios que les aseguraban su independencia. Por otra parte eran muy significativas por el gran servicio social que prestaban, las alhóndigas y los pósitos que desaparecieron totalmente cuando la extinción del régimen colonial. (19)

Además de todas estas disposiciones mencionadas, los monarcas españoles desde los primeros años de la incipiente vida municipal, acordaron otras muchas en las que manifestaban un escl-

15.—Ob. cit., pág. 213.

16.—Toribio Esquivel Obregón. Ob. cit., pág. 214.

17.—Idem, pág. 246.

18.—Idem, pág. 249.

19.—Idem, pág. 265.

recido celo porque estas comunidades conservaran cierta independencia frente a los otros poderes constituidos. Como ejemplos tenemos las siguientes singulares disposiciones que sólo enunciaremos extractivamente para dar idea de lo afirmado: "Que las elecciones y cabildos se hagan en las casas de los ayuntamientos y no en otra parte; que los gobernadores no hagan los cabildos en sus casas, ni lleven a ellas ministros militares; que faltando el gobernador se pueda hacer cabildo con un alcalde ordinario; que los Virreyes, Presidentes y oidores no impidan las elecciones a los capitulares; que los gobernadores dejen a los regidores usar sus diputaciones y votar libremente; que ningún gobernador pueda pedir ni solicitar votos, y al regularlos se hallen dos regidores; que los gobernadores no obliguen a que los votos de cabildo se escriban en papel suelto, ni firmen en blanco; que en las elecciones de oficios que tengan voto se guarde la forma de esta ley; que cuando en el cabildo se traten negocios que toque a capitular se salga fuera; que las cédulas para el gobierno de la provincia estén en las arcas de los cabildos; que un oidor de turno revea las cuentas que el cabildo tomare; que en ninguna ciudad, villa o lugar se elijan más de dos alcaldes ordinarios; que en las ciudades haya doce regidores, y en las demás villas y pueblos seis, y no más; que en las elecciones concejiles no voten los parientes por sus parientes en cierto grado; que para los oficios se elijan vecinos; que los alcaldes ordinarios y regidores no traten en bastimentos; que en las reducciones haya alcaldes y regidores indios; que los alcaldes de las reducciones tengan la jurisdicción que se declara. . ." (20) y otras muchísimas que como las anteriores, muy curiosas y singulares pudieran citarse.

12.—Hasta ahora hemos contemplado al Municipio como institución autónoma, pero si estudiamos la mecánica del mismo al formar parte del complicado engranaje de la organización política y administrativa de la Nueva España durante los trescientos años de régimen colonial, podríamos destacar las siguientes observaciones:

a) La estructura política del virreinato tenía como principio rector una total y absorbente centralización, jerárquicamente esta-

20.—Francisco Sarti. Municipios (Tesis). Guatemala. 1928. Págs. 86 a 92.

blecida en cuanto que los organismos de la administración de justicia y gobierno en general reconocían como máximo jerarca en el continente, al Virrey, representante directo de la "persona del rey", y en la península al Consejo de Indias y al monarca español. En el orden inmediato inferior las Audiencias que representaban uno de los cuerpos políticos fundamentales en el plan del gobierno virreinal. Las audiencias que eran un cuerpo colegiado funcionaban como autoridades administrativas y judiciales. (21) La Audiencia de México era el tribunal de apelación más alto en la Nueva España en materia de justicia, de ahí el que tuviese un numeroso cuerpo de oficiales y funcionarios. Las Audiencias se subdividían territorialmente en Gobernaciones, Corregimientos y Alcaldías. Según Orozco y Berra a la Audiencia de México correspondía el control de treinta alcaldes mayores y cuarenta y seis corregimientos. (22) Los gobernadores eran nombrados por el Virrey, excepción hecha del capitán general de Yucatán que lo era directamente por el rey.

Los gobernadores y capitanes generales a su vez podían nombrar a los alcaldes de su jurisdicción. Durante el siglo XVIII en que el sistema colonial alcanzó su mayor esplendor, cada reino y cada provincia estaban divididas en un buen número de alcaldías mayores; cada alcaldía mayor en alcaldías menores y cada alcaldía menor en encomiendas. Las alcaldías mayores estaban formadas por un conjunto de municipios. Sus titulares, los alcaldes mayores o corregidores podían llegar a gobernar por muerte de los gobernadores mientras se nombraba otro. Los corregidores fueron puestos en todas las cabezas de provincia o lugares donde parecieren ser necesarios para "gobernar, defender y mantener en paz y justicia a los españoles e indios que las habitaban". (23) Los alcaldes menores podían ser elegidos por los vecinos y naturales de las ciudades, porque, como dice Agustín Rivera en su "Virreinato de la Nueva España", "si para otros cargos suele estar prohibido, en éste no lo está. (24)

Más abajo de la escala político-administrativa en el transcur-

21.—Breve Historia de las Divisiones Territoriales. Edmundo O'Gorman. México, 1937. Pág. 21.

22.—Apuntes para la Historia de la Geografía en México. Manuel Orozco y Berra. México. 1881. Págs. 212 a 214.

23 y 24.—Agustín Rivera. Ob. cit., págs. 116 a 118.

so del Siglo XVIII se situaba a “un cuerpo de vecinos, españoles y criollos llamado Ayuntamiento (que) gobernaba un Municipio cuya cabecera era una ciudad o villa”. (25)

El mismo autor que nos ha servido de guía en la redacción de este punto —Agustín Rivera— anota que el Ayuntamiento de la Ciudad de México, se componía de un regidor, dos alcaldes ordinarios, doce regidores propietarios y perpetuos, seis temporales, procurador del común y síndico personero, secretario, tesorero y otros varios dependientes. Era, por decirlo así, el modelo de los demás de la Nueva España si bien éstos con menor número de empleados en relación con la importancia de la ciudad o villa.

Asimismo registran los historiadores a una junta de caciques e indios nobles que “governaba un municipio cuya cabecera era un pueblo compuesto de puros indios llamados “*repúblicas*”, y consig-nan también una curiosa organización dentro del ayuntamiento: el de los “provinciales” que formaban en conjunto un gran cuerpo, a quien el Barón de Humboldt en su “Ensayo Político de la Nueva España” hace ascender a más de 20,000 hombres, “muy bien armados, dice, mejor que los del Perú”, atribuyéndoles su origen a la “vanidad de un corto número de familias cuyos jefes aspiran a títulos de coroneles y brigadieres”. (26)

b) El Municipio ocupaba conforme a esta peculiar organización el lugar más bajo de la escala político-administrativa, y a pesar de que se dictaron múltiples disposiciones a fin de mantener su autonomía, ésta llegó a ser muy limitada por las frecuentes intrusiones que a todo momento sufrían de los funcionarios superiores. Sin embargo, llegaron a prestar algunos servicios públicos y sociales de gran valor para las comunidades.

c) No existió prácticamente una verdadera democracia municipal, pues salvo dos casos de cabildo abierto —Vera Cruz y San Sebastián de León— en todos los demás casos los funcionarios eran impuestos por lo que se restaba a la población su verdadera importancia.

d) El prurito reglamentista que vigilaba todos los pasos de los organismos de gobierno —un verdadero sistema de policía— no

25.—Agustín Rivera. Ob. cit., pág. 120.

26.—Alejandro de Humboldt. Ob. cit., Libro VI, cap. 40.

tenía más finalidad que la de conservar el coloniaje y los provechosos rendimientos que se obtenían con la explotación de los recursos naturales del país.

13.—Finalmente, y a fin de concluir con el análisis sociológico que nos hemos propuesto realizar si bien a grandes rasgos, de esta época histórica que ya ha quedado totalmente superada por el tiempo y por la evolución integral de nuestras instituciones sociales y políticas, debemos connotar otro fenómeno surgido del choque de las dos culturas, la indígena y la hispana, enormemente distanciadas por sus características morales y culturales. El elemento español, acostumbrado a cumplir celosamente con sus arraigadas tradiciones de libertad, brotadas en la lucha que sostuvo contra los invasores de su península y convencido en su fuero interior del respeto más absoluto que debía guardar a los monarcas, sus gobernantes por la gracia de Dios, al dominar las tierras producto de su conquista, transfiguraba completamente esos principios y acomodaba su fé y creencias a las nuevas circunstancias del medio físico y social de América, desvirtuando el verdadero sentido cristiano que presidía la legislación de Indias. En efecto, se valían de todos los recursos a fin de poder mantener por encima de ese espíritu cristiano una fatal dominación que les permitiera disfrutar de las situaciones de privilegio que aspiraron alcanzar cuando soldados. Desvinculados por grandísimas distancias de la península a la que tardíamente llegaban las noticias de su recriminable comportamiento, perdían el miedo a ser enjuiciados por sus actos y se entregaban en muchos casos a la explotación despiadada de los naturales. Pero así como se dieron los más odiosos ejemplos de trato inhumano para los indios, también los más preclaros varones como Vasco de Quiroga, Bartolomé de las Casas y otros muchos, luchaban por atemperar los males que éste último calificaba como causantes de la destrucción de las Indias.

El indio, por su parte, perdía el orgullo de su pasado glorioso y bajo las mismas influencias perniciosas "era factor en la deformación de su derecho" —al decir de Esquivel Obregón— para agregar más adelante que el resultado de todo esto "fué un estado caótico". (27)

27.—Toribio Esquivel Obregón. Ob. cit., pág. 73.

En estas condiciones, las instituciones políticas o sociales en general no podían alcanzar perfiles propios, porque manteníanse en una constante transformación motivada por las continuas reformas a sus legislaciones, ya que la actitud asumida por los monarcas —a no dudarlo bien intencionados por sus fines pero ignorantes absolutos de la realidad— de remitir constantemente nuevas reglamentaciones, decretos y acuerdos, sean el origen por el cual el elemento peninsular creara esa singular situación cuando al referirse a alguna nueva disposición se decía: “obedézcase pero no se cumpla”. El Municipio que como ya hemos expresado anteriormente fué la única institución dentro de la cual las castas lograron desenvolverse un poco, particularmente enterándose en las relaciones de vecindad de las inquietudes y modo de pensar y sentir de sus semejantes, al participar en el juego de tan compleja realidad socio-política fué el único guardián de los intereses de aquellos grupos raciales que constituían su población, los que incomprendidos espiritual y moralmente durante todo el periodo colonial de nuestra historia, fueron la causa directa del movimiento que perseguía el logro de un nuevo orden social y que a partir de nuestra independencia, plasmó en un conjunto de disposiciones de tipo constitucional y de todo orden que pretendían cristalizar tan nobles inquietudes.

CAPITULO II

EL MUNICIPIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE

La historia del Municipio en el México Independiente es la historia clínica de un organismo fuerte, bien constituido, que reacciona y se desangra, pero que sobrevive a pesar de todos los medios que se han usado para tratar de acabarlo. (Julio D'Acosta y Esquivel O. en "El Fuero del Municipio".)

Temario.—14. Panorama social de los movimientos de independencia en América.—15. El Municipio en la Constitución de Cádiz de 1812.—16. La Constitución de Apatzingán de 22 de Octubre de 1813.—17. Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana.—18. El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824.—19. Las Siete Leyes Constitucionales.—20. Las Bases de Organización Política de la República Mexicana.—21. El Estatuto Orgánico Provisional de 1856.—22. Perjuicios ocasionados al Municipio por las Leyes de Desamortización.—23. Los Municipios no deben intervenir en labores electorales.—24. La Constitución Política de 1857.—25. El Municipio durante la época Perfirista.

14.—La trayectoria que describe el Municipio a través de la etapa histórica que arrancando del año de 1810 llega hasta nuestros días, está plagada de contradicciones aparentemente inexplicables, pero que inconcusamente obedecen al desajuste político y social que toda lucha de independencia provoca irremediabilmente en el fondo del secular vivir de un pueblo. Romper con las pasadas tradiciones que la práctica inveterada de varias centurias ha arraigado hondamente en el pensamiento de los hombres educados a la luz de un mismo criterio unificador, constituye una dura prueba para todo pueblo que aspire a lograr su libertad, porque desencadena sobre sí las más enérgicas y violentas venganzas en su contra. Por eso las revoluciones trastornan todas las instituciones, asolan todos los principios, olvidan los valores morales de respeto a la propiedad o a la vida y se entregan desenfrenadamente a la consecución violenta de sus ideales. Así fué la revolución mexicana de independencia desde su iniciación y marcó el paso a las siguientes convulsiones políticas que surgían de hombres contra hombres o principios contra principios antes de encontrar el reposo que siguiera a la tormenta social. Los hombres combaten al principio en desordenada confusión alucinados por obtener un rápido triunfo, presionando como sólo lo puede hacer una fuerza irresistible que rompiera de pronto los muros que la contiene, desparramándose en alud

incontenible. Más tarde, cuando ya se han logrado alcanzar triunfos militares, se realiza la orientación política del movimiento elaborando planes y programas de gobierno y enarbolando estandartes que despierten heroísmos en la multitud. Es la génesis y el desenvolvimiento a grandes trazos de los movimientos de independencia en los países de América durante el Siglo XIX.

15.—La primera Constitución Política que tuvo la Nueva España fué consecuencia de la intervención Napoleónica en la península y del despertar cívico del mismo pueblo español, cuya promulgación fué hecha en Cádiz el año de 1812. Si bien fué jurada en América por las autoridades que transitoriamente conservaron el poder en nombre de los monarcas, no tuvo una vigencia efectiva, porque además de que el movimiento de insurgencia hacía penosa su aplicación en el dilatado territorio mexicano, no contenía en sí la pauta que resolviera las inquietudes de los americanos a pesar de que ya establecía algunos principios de avanzada concepción social que distaban mucho de ser simples exponentes de la voluntad regia. La Constitución de Cádiz tan sólo hacía una breve referencia a los Ayuntamientos y a las juntas provinciales. Por desgracia, la recia tradición municipal española no fué captada en el articulado de esta ley fundamental, que más bien desvirtuaba el verdadero sentido de la comuna municipal considerándola como una entidad descentralizada.

“El horror al federalismo —anota Tena Ramírez al emprender la crítica de la Constitución gaditana— manifestado varias veces en Cádiz y fundado en el temor de que ese sistema favoreciera la emancipación de las colonias, produjo en la constitución un régimen celosamente unitario. Sólo dos instituciones se concedieron a la vida local: el Ayuntamiento y el gobierno político de las provincias. Pero el ayuntamiento, aunque elegido popularmente no era el antiguo municipio, abolido por el poder absoluto sino que se creó como una mera dependencia del ejecutivo para atender las necesidades locales” (28). “Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos. . .”, establecía el artículo 309 del citado código político,

28.—Felipe Tena Ramírez. México y sus Constituciones. Ed. Polis. México, 1937. Pág. 57.

y el 310: "Se pondrán ayuntamientos en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya...".

Como ya indicábamos la Constitución de Cádiz, no tuvo en América vigencia real, pues tan sólo tratándose de la libertad de imprenta y de las elecciones municipales pretendió aplicarla. Pero por los peligros que acarreaban tan poderosas armas en las manos de un pueblo sublevado, la primera levantóse a escasos dos meses de su implantación y en cuanto a las elecciones municipales tuvieron también que ser proscritas por el mismo régimen que las había reconocido, cuando la realidad del sentimiento social derrotaba por el voto de los criollos y mestizos a los españoles que perdieron todas las elecciones. Como consecuencia de esta franca rebeldía popular en contra de sus sojuzgadores, no quedó otro recurso al virrey Venegas que desconocer aquellas y resolver que continuara el antiguo ayuntamiento dominado por los españoles.

En realidad la Constitución de Cádiz respondió a los más fervientes anhelos del pueblo español por gobernarse a sí mismo; representaba la materialización escrita de esos anhelos y a fin de no perder la oportunidad histórica de alcanzar su autodeterminación, atribuyóse al poder legislativo el papel más importante dentro de la nueva fórmula política. El monarca ya no volvería con sus viejos fueros ilimitados sino que debería de reconocer a partir de entonces que el verdadero depositario de la soberanía lo era el pueblo. La historia de la libertad del hombre que se identifica plenamente con la historia del Municipio, encuentra entonces en España y en México su primer reconocimiento emanado de los diputados, representantes del pueblo, y lo que es más, obtiene su primera sanción jurídica constitucional.

16.—Mientras la efervescencia revolucionaria tomaba cada vez perfiles más violentos, los soldados insurgentes pensaban además de en los hechos de armas en organizarse políticamente. Así surge la Junta de Zitácuaro bajo el patrocinio de Rayón, heredero de la gloriosa responsabilidad de continuar el movimiento a costa de lo que fuere necesario, siendo más adelante redactada a inspiración del caudillo Morelos, la Constitución de Apatzingán de 22 de Octubre de 1813, primera constitución insurgente, que aún cuando "no fué Ley, ni tuvo vigencia, ni vale nada como antecedente de nuestras

constituciones posteriores”, al decir del maestro Tena Ramírez, sin embargo “el hombre que la inspiró bien merece un lugar en la historia del derecho constitucional mexicano porque representa uno de los esfuerzos más puros en busca de una fórmula de organización política” (29), no aborda el problema municipal, sino que “tan sólo lo toca de paso al establecer que: en los pueblos, villas y ciudades continuarán 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, resultando el mayor bien y felicidad de los ciudadanos”. (30)

En lo general, la Constitución de Apatzingán, mejor llamada Decreto Constitucional para la Libertad de la América Septentrional, estableció la forma de gobierno republicano y centralista, y como en la de Cádiz, asignó al poder legislativo una preponderancia indiscutible sobre todos los demás en el manejo y determinación de los negocios públicos. Era posible que se hubiera asignado al Municipio un lugar especial dentro de la misma, precisamente porque este representó en el transcurso de la lucha una de las más importantes fuerzas en favor de la total independencia de la Metrópoli; sin embargo y como acertadamente comenta Zárate, a esta Constitución “preciso es repetirlo, no debe considerarse como un conjunto de principios prácticos de gobierno; es más bien una condensación de principios generales; es la teoría de la revolución colocándose frente a frente del hecho: el despotismo arraigado en la colonia con el transcurso de tres siglos. Pero figura en ella el espíritu moderno con toda la majestad del derecho y de la justicia. . .” (31).

17.—Dentro del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana elaborado por tres de los más grandes pensadores políticos de entonces Don Jesús del Valle, Fray Servando Teresa de Mier y Lorenzo de Zavala, Plan, que al decir de Herrera y Lasso —citado por De la Garza— “es el esfuerzo constitucional menos alejado de la realidad de cuantos se han emprendido en México”, estableciendo “que los ciudadanos elegirían los miembros del Ayuntamiento, sien-

29.—Tena Ramírez. Ob. cit., pág. 66.

30.—De la Garza, Ob. cit., pág. 34.

31.—Zárate. Citado por Narciso J. Fernández. “De Apatzingán a Querétaro”. Ed. “El Nacional”. Pág. 24.

do 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 almas; hasta cuatro alcaldes, catorce regidores y dos síndicos en las de más de sesenta mil. Los Ayuntamientos debían proporcionar a los Congresos Provinciales, para su aprobación o reforma, los arbitrios necesarios para satisfacer los gastos públicos". (32).

Como se ve el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana no pudo desconocer la tradición municipal de México puesto que dentro del Municipio se habían gestado las primeras ideas de independencia política. Recuérdese que cuando en 1808 llegaron a la Nueva España las noticias sobre los acontecimientos de Europa, conmocionaron en tal forma a los americanos produciéndose las más encontradas opiniones sobre lo que convenía hacer. Fué entonces cuando los licenciados Azcárate y Verdad, regidor el primero y síndico el segundo del Ayuntamiento de la Ciudad de México, fueron los primeros en proponer abiertamente la creación de un gobierno "supremo provisional" pero independizado totalmente de la Metrópoli; y fueron los primeros en significar limpiamente con un valor cívico imponderable que la soberanía residía en el reino y las diversas clases que lo componían, particularmente en las "*corporaciones que llevaban la voz pública*". Aquí se encuentran las verdaderas raíces de nuestra independencia; aquí se incendió la primera chispa que más adelante había de agigantarse en el pueblo de Dolores por los primeros patriotas de la revolución. Bien ha recogido la historia el fin trágico que sufrieron aquellos valientes miembros del Ayuntamiento que se atrevían a afirmar que la soberanía descansaba en el pueblo y no en el monarca; "*fuerza y origen de la soberanía*", así calificaba el Lic. Verdad al pueblo de México en un discurso que pronunció ante la junta que presidida por el Virrey y con la asistencia de los más notables miembros del partido español "anatematizaron de hereje al Lic. Verdad" y le hicieron pagar más tarde con su vida, aquellas palabras que tanta efervescencia habían de producir en los albores de nuestra independencia. (33)

Además el mismo Plan a que venimos haciendo referencia, es-

32.—De la Garza. Ob. cit., págs. 74-5.

33.—México a Través de los Siglos. Tomo III escrito por Don Julio Zárate. Cap. II.

tatuía de modo directo que los arbitrios para la satisfacción de los fines municipales, deberían de ser aprobados previamente por los Congresos Provinciales, restándoles así a los Ayuntamientos, una de las más importantes facultades que ejercieron durante la época colonial, puesto que entonces disponían de un conjunto de bienes de cuyas rentas obtenían fondos que destinaban directamente a sus gastos específicos.

18.—La cambiante política que agitó al país en constantes disturbios y asonadas con perfiles revolucionarios en la época del indefinible Santa Anna, una de las más movidas de nuestra historia, dieron como resultado la Constitución de 1824 y su antecedente la llamada Acta Constitutiva redactada a la luz de la brillante inteligencia de don Lorenzo de Zavala, y que constituyó a juicio de Alamán "la primera ley fundamental del pueblo mexicano que creó los estados, implantó el sistema federal y el bicamarismo y que por su brevedad y buena redacción merecía haber sido la Constitución de la República" (34). Sin embargo, a pesar de sus perfecciones indiscutibles se olvidó completamente del Municipio y no le dedicó ningún artículo. En esta Constitución, al decir de De la Garza, "surge una institución que andando el tiempo debía liquidar a los ayuntamientos de la Capital de la República: el Distrito Federal". (35)

19.—Otro cuerpo de leyes, surgido también como consecuencia del peculiar estado social que agitaba a los distintos poderes constituidos y particularmente de la lucha constante que el legislativo sostenía frente a quienes detentaron transitoriamente la representación en el ejecutivo, está constituida por las llamadas Siete Leyes Constitucionales. De marcada tendencia centralista en cuanto organizaba a la República dividiéndola en departamentos, se ocupaba sin embargo con alguna amplitud de los Ayuntamientos. En la Sexta Ley, particularmente hablando, y comprendidos en los artículos 22 a 26, establecía que en las capitales de los departamentos deberían existir ayuntamientos popularmente electos, en aquellos lugares en que los había en 1808, así como en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijaría por los gobernadores y juntas

34.—Alamán. Citado por Felipe Tena Ramírez. Ob. cit., pág. 13.

35.—De la Garza. Ob. cit., pág. 35.

departamentales, sin que excedieran de 6, 12 y 2 respectivamente. El artículo 25 señalaba como objeto de los mismos el cuidado de las cárceles, de los hospitales, casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común; de la construcción y reparación de puentes, calzadas, caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios. Asimismo establecía la facultad municipal de promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar de los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público de su vecindario.

Al hacer el comentario de esta Sexta Ley que se ocupa de la organización municipal en el año de 1836, De la Garza, en la obra que hemos venido citando, anota que "los ayuntamientos fueron reglamentados por la Ley de 20 de Marzo de 1837, basándose en la misma inspiración centralista de la Constitución que colocaba a los alcaldes en el grado inferior de la cadena, que a través de sub-prefectos, prefectos, gobernadores y juntas departamentales llegaban hasta el Presidente de la República. El movimiento de reorganización municipal, continúa diciendo el mismo autor, produjo las ordenanzas municipales expedidas por la junta departamental y por el gobierno del departamento de México, por varios bandos "que en gran parte se consideran vigentes hasta hoy —señalaba en 1902 Don Pablo Macedo— y que han regulado la acción del Ayuntamiento de la capital desde entonces. . . Fué éste —agrega— 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. . ." (36).

20.—Otro conjunto de leyes que tocaban aspectos sobre el régimen municipal, si bien en forma enteramente abreviada, pero obligadas a hacerlo por la realidad de su existencia política, lo constituye, dentro de la relación cronológica de nuestras leyes constitucionales que venimos examinando a grandes rasgos, las Bases de Organización Política de la República Mexicana, elaboradas por la Junta Nacional Gubernativa convocada por Santa Anna el año de 1843. Si bien es cierto que acentuaban aún más que las Siete Leyes Constitucionales la dependencia de los Ayuntamientos respecto de

36.—De la Garza, Ob. cit., pág. 35.

las Juntas, las cuales tenían facultad para establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural, así como aprobar sus planes de arbitrios y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades, (Art. 134, Fracs. X y XIII) en realidad iban determinando un nuevo concepto sobre la comuna municipal, nuevo concepto que se afirmaba en cuanto que el reconocimiento de su existencia como entidades políticas era pleno y el innegable arraigo que estaba logrando en la conciencia popular.

Precisamente antecedentes de esta naturaleza, tan notorios dentro del ciclo de nuestra formación como nación independiente, van constituyendo la base para la elaboración de nuestro singular Derecho Municipal. Ni los departamentos que surgen como natural consecuencia de los sistemas centralistas, ni las divisiones en provincias o intendencias que caracterizaron a la época colonial logran determinarse como entidades necesarias que trascendieran hasta nuestros días, como lo hizo el Municipio a través de la multitud de cambios político-administrativos que convulsionaron al país con tanta frecuencia, particularmente a partir de declararse nuestra independencia. El más superficial investigador de nuestra historia, después de haber analizado el período de nuestro desenvolvimiento constitucional que va de Apatzingán a Querétaro, plagado de tantas contradicciones políticas por los intereses creados de los grupos que pretendían la detentación del poder y sobre todo las fatales consecuencias que produjeron leyes cuyo espíritu y contenido no coincidía con la realidad social, quedará asombrado al comprobar que el Municipio se fuera afirmando más, mientras mayores fueran también las posibilidades para su extinción. Este es uno de los principales argumentos que se pueden esgrimir en pro de la defensa de la comunidad municipal mexicana que invariablemente ha corrido paralela a nuestra evolución social. "La historia del Municipio en el México Independiente —ha dicho con todo acierto D'Acosta y Esquivel O.— es la historia clínica de un organismo fuerte, bien constituido, que reacciona y se desangra, pero que sobrevive a pesar de todos los medios que se han usado para tratar de acabarlo". (37)

37.—Julio D'Acosta y Esquivel O. El Fuero del Municipio. Ed. Jus. México, 1948. Pág. 105.

21.—El Estatuto Orgánico Provisional de 1856 que se expidió durante el gobierno de Comonfort cuya vigencia se confinaba exclusivamente a regir mientras era expedida la Constitución de 1857 mantenía la tradición centralizadora de los municipios en cuanto que quedaban totalmente subordinados a los gobernadores locales, quienes además de tener la facultad de nombrar a los funcionarios municipales podían expedir las ordenanzas locales y manejar su hacienda. El motivo principal de esta legislación tan radical que no admitía ningún asomo de autonomía municipal obedecía a la necesidad cada vez más creciente que sentía el gobierno de centralizarlo todo, obedeciendo a las corrientes políticas de entonces que le daban esa orientación, en oposición a la fuerte tendencia federalizante que cada día conquistaba más adeptos. El representante Escudero, ante el Congreso Constituyente, conociendo perfectamente bien esta situación, se expresaba en los siguientes términos: "El Estatuto establece la forma central más ominosa todavía que la de las Bases Orgánicas, haciendo que el gobierno central se ingiera en la administración interior de los Estados de modo que hasta en las municipalidades, en los asuntos más triviales y minuciosos, se haga sentir su poder". (33)

22.—Al promulgarse en 1856 las Leyes de Desamortización, se dieron giros definitivos al Municipio mexicano por lo que respecta a sus medios de subsistencia. Producto del liberalismo más radical tales leyes, al pretender reformar substancialmente en beneficio del pueblo mexicano viejas tradiciones coloniales y combatir por ese medio los poderes del clero y clases privilegiadas respaldados por sus enormes recursos patrimoniales, perjudicaron a la vez —por la misma generalidad que alcanzó el principio de desamortización— a aquellas instituciones que como el Municipio necesitaban mantenerse de sus propios recursos conforme a una sabia disposición que arrancaba varios siglos atrás y que tan provechosos resultados había dado hasta entonces.

Despojar a las municipalidades de sus recursos económicos con que cubrían los servicios públicos de que disfrutaban los vecinos, equivalía a despojarlos a la vez de su autonomía y someterlos a la

33.—Historia del Congreso Constitucional Constituyente de 1856 y 1857. Francisco Zarco. México, 1857. Tomo I. Pág. 372.

arbitraria dependencia de las legislaturas de los Estados que frecuentemente desconocen por ignorancia o indiferencia que los municipios requieren la más explícita atención de los gobiernos puesto que satisfacen directamente las necesidades de los habitantes de ciudades, villas y pueblos que constituyen la médula de la patria. Habiendo ocasionado estas leyes efectos desastrosos e irreparables por lo que a la institución municipal se refiere comentaba Macedo "que afectaron profundamente a los municipios, obligándolos a enajenar sus bienes raíces que no estaban directamente destinados al servicio público, lo cual les privó de la mayor parte de sus terrenos, de algunos edificios y aún 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 aún 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" (39). Dolorosa realidad que han ido viviendo los municipios hasta nuestros días y que confirma el hecho de que muchos de ellos prósperos y eficaces en el pasado cruzan ahora épocas de verdadera penuria económica.

23.—Otra de las causas que mayormente han motivado la deformación municipal que ha venido trascendiendo hasta nuestros días, y que fué también producto de la ideología liberal que en este aspecto hemos venido criticando, fué el hecho de inmiscuir a la comunidad municipal en las labores electorales. Nuestra historia política que ha sido tan elocuente en materia de elecciones públicas, nos viene indicando desde entonces, que el desastre municipal se ha acentuado aún más desde que se introdujo esta modalidad exótica a su verdadera naturaleza. En efecto, considerar al Munici-

39.—Macedo. Citado por De la Garza. Ob. cit., pág. 37.

pio como una oficina auxiliar de actividades electorales en las que siempre se han jugado intereses políticos personales por encima de los de la colectividad, no beneficia en nada a ésta, y sí en cambio acarrea el desprestigio de los municipales, al servicio de determinados "enjuagues políticos" —singular expresión que ha adquirido carta de naturalización en nuestro medio— y como consecuencia perdiendo la confianza de los ciudadanos, quienes señalan todo ésto como actividades substancialmente inmorales.

Convertir a los ayuntamientos en auxiliares de los Estados de la Federación en materia electoral, arrancó de Macedo el siguiente comentario: "La organización democrática de la Nación dió 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 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 habia de asegurar la pureza del voto público; más tal función fué en sus manos elemento corruptor y casi siempre se convirtieron en agentes sumisos y fieles del partido que ocupaba el poder". (40)

Apuntaba también Macedo, que "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 de tener que desempeñar sus funciones precisamente con los procedimientos y el personal fijado 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 fué 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". (41)

24.—Llegamos así a la Constitución Política de 1857, que muy someramente hace referencia al Municipio si no es para establecer

40.—México y su Evolución Social. Tomo I, Vol. 2, pág. 678.

41.—Idem, Tomo I, Vol. 2, pág. 684.

en el artículo 31, fracc. II la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos del Municipio; o bien en su artículo 36, fracc. I la obligación a los mexicanos de inscribirse en el padrón municipal y finalmente en el artículo 73, frac. VI que aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito y Territorios antes de sufrir la reforma de 1901 que cambió el sistema. Los dos primeros citados artículos, han pasado a la Constitución Política vigente promulgada en 1917, cuyo estudio no abordamos por ahora, precisamente porque constituye el motivo de desarrollo del último capítulo de este trabajo.

25.—Durante el gobierno del General Díaz, se confirió a los prefectos o jefes políticos el control de las actividades político-administrativas del Estado en todos los ámbitos de la República. Partidos, distritos y prefecturas figuraban en la organización centralizadora del porfirismo; sistema que distaba mucho de corresponder a la organización teórico-democrática que se pretendía dar a la República y que acarreó el total desprestigio de ese régimen, influyendo notablemente al advenimiento de la revolución. “El odio que despertaron tales funcionarios —dice Tena Ramírez, al referirse a los jefes políticos— fué uno de los motivos inmediatos de la revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre. Los mismos 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 ellas fueron el más eficaz instrumento de despotismo gubernamental, por lo que llegaron a hacerse no sólo impopulares sino odiosas”. (42)

42.—Tena Ramírez. Ob. cit., pág. 143.

CAPITULO III

EL MUNICIPIO COMO COMUNIDAD NATURAL

"La persona no se inserta, pues, inmediatamente y directamente en el Estado, comunidad máxima, sino que se ordena en él en forma mediata e indirecta, a través de las demás comunidades y de las sociedades a las cuales pertenece, una de las cuales es el Municipio". (Sergio Francisco de la Garza en "El Municipio")

Temario.—26. Filosofía de las Formas Sociales. La distinción entre Sociedad y Comunidad en el pensamiento de Toennies.—27. Carácter natural del Municipio. Su posición frente a la ley.—28. El origen histórico de la comunidad municipal. Génesis de la ciudad según Posada.—29. Su cualidad orgánica y total. Posición del Municipio dentro de la escala jerárquica social. El Individualismo como actitud contraria a su carácter orgánico.—30. Otros elementos del Municipio. Territorialidad. Gobierno.

26.—El fundamento filosófico de la comunidad natural arranca de la llamada Teoría de las Formas Sociales, que destaca preponderantemente dentro de las corrientes sociológicas modernas que aspiran a concretizar la fórmula de la convivencia humana en la evolución de las relaciones naturales del hombre y que principia por depurar el verdadero contenido de los términos con que trabaja.

En efecto, con particularidad especial el desarrollo teórico de esta escuela que tuvo en Simmel su más importante expositor, fundamenta adecuadamente —por su criterio lógico y sistemático desarrollo la concepción natural de las comunidades que como el Municipio mantienen una vida independiente de la sociedad “*strictu senso*”, que si bien las envuelve por su mayor amplitud sociológica, no las absorbe por la marcada diferenciación de sus fines específicos.

“*La sociedad existe, dice Simmel, ahí en donde varios individuos entran en acción recíproca*”. (43) Y Toennies por su parte, se encarga de individualizar las formas que él considera fundamentales de la relación social: la comunidad y la sociedad o asociación. “*La comunidad arranca de la naturaleza. La sociedad —en el sentido restringido del vocablo—, es construcción de la convivencia humana. Comunidad es la familia, el Municipio, la Iglesia, el Estado. Sociedad significa algo muy diferente. La sociedad resulta del comercio de las gentes. Necesariamente, los hombres, al convivir en diversos grupos han debido establecer relaciones, merced al cambio. Las*

43.—Simmel. Citado por Antonio Caso. Sociología. México, 1945. Pág. 59.

primeras sociedades no comerciaban entre sí; cerrábanse a toda idea de cambio. Cada grupo vivía dentro de sí, y los otros grupos eran sólo congregaciones enemigas”, apunta don Antonio Caso al exponer en maravillosa síntesis el pensamiento de Toennies, para agregar más adelante: “*En la comunidad, que es un producto de la naturaleza, como un organismo natural, no hay voluntad de la persona. Los individuos son miembros de un cuerpo social que posee una solidaridad natural, una identidad de voluntad, porque la voluntad individual, se suprime por la voluntad de la comunidad.* La “Gesellschaft” (sociedad o asociación) es un conjunto de individuos en interacciones que obedecen a su voluntad individual propia, para la realización de sus fines”.

“He aquí la diferencia que media entre las dos formas: *en la Comunidad hay voluntad común; en la Sociedad, voluntad individual;* en la primera congregación, sus miembros carecen de individualidad; en la segunda, existe la individualidad de los miembros; allí predominan los intereses de la comunidad; aquí, los intereses individuales. En la comunidad hay “*creencia*”, en la sociedad, “*doctrina*”; la religión es lo propio de la comunidad; la opinión pública, lo característico de la sociedad. Las costumbres predominan en las comunidades; en las sociedades, el gusto es caprichoso y se instaura la moda”.

“*Comunidad tanto dice como solidaridad natural;* sociedad significa (en el sentido restringido del vocablo), *solidaridad contractual, comercio y cambio.* La propiedad colectiva es de la comunidad; la propiedad privada es de la sociedad”.

“Las formas embrionarias de la comunidad se ofrecen, en el amor maternal, sexual y fraternal. El acto social elemental consiste en la acción de cambio, en tanto que se efectúa entre individuos que son extraños por la sangre, y que, consiguientemente, podrían concebirse como enemigos naturales. Las dos combinaciones, por su naturaleza, tienden a lo universal... Las relaciones íntimas de comunidad, se garantizan como relaciones reales, necesarias y universales, por la existencia y reproducción perpetua de los seres humanos”. (44)

44.—Antonio Caso. Ob. cit. Del Capítulo IV: “Las Formas y los Factores de la Sociedad”. Número 2.

27.—Decir que el Municipio es una comunidad natural significa derivar su existencia de un hecho anterior a la ley. O sea, el Municipio es el producto "*natural*", espontáneo en su formación en cuanto deriva de la familia evolucionada al contacto de otros núcleos humanos semejantes en el comienzo de la historia. Se califica al Municipio como una sociedad *necesaria, orgánica y total*. Necesaria en cuanto que implica la manifestación de una de las formas de la sociabilidad, y en cuanto es exteriorización de un sentimiento, que nos hace estrechar vínculos indispensables para el propio bienestar común, con nuestros semejantes, haciendo la vida más humana, y por ello más perfecta. Las comunidades que derivan de la ley, más propiamente llamadas instituciones, tienen una génesis contraria: son creación del Derecho. En éste tienen su principio y su desenvolvimiento. Es el caso de las universidades, de las corporaciones, de las provincias, de los Estados e incluso de las confederaciones de Estados que se mueven en el juego de las relaciones internacionales.

Afirmar que el Municipio es una creación de la ley, equivaldría a suponer que la ley suplantaba la obra de la sociabilidad. La ley tan sólo podrá moldear esa comunidad, determinar cuales son los derechos y deberes de sus componentes, regular las relaciones de los vecinos con sus gobernantes, pero no podrá afirmar que la comunidad municipal es su creación, puesto que lo único que ha hecho es tomar como base ciertos elementos que la vida social le presenta ya dados en el seno de la convivencia, y su papel se constriñe a reconocerlos y sancionarlos, regulando su existencia y relaciones en la forma que lo hace con otras creaciones semejantes de la vida social.

Para Azcárate, "no son —los Municipios— asociaciones que surgen al conjuro de los individuos o de los gobiernos, sino personas sociales, naturales y necesarias cuya existencia tienen que reconocer gobiernos e individuales". (45) Esta índole natural del Municipio, como formación espontánea, explica que se le considere, en opinión de Posada, como una de las sociedades humanas "fundamentales". "El Municipio —dice Ahrens— es el segundo grado

45.—Azcárate. Citado por Posada. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Pág. 53.

de las sociedades fundamentales que abarcan todos los aspectos de la vida humana". Asimismo considera "que no es una mera circunscripción territorial para un fin político; es por el contrario, una comunidad de familias para la prosecución de todos los fines esenciales de la vida". (46)

Y a mayor abundamiento, "no es —dice Giner—, el Municipio, una delegación del Estado nacional —centralización—, ni la consecuencia de un contrato signalamático entre varias familias —federación—, teniendo una existencia propia y substantiva, que no recibe ni aún del conjunto de sus miembros. El Municipio se forma mediante la atracción que un como centro ideal de fuerzas ejerce sobre un cierto número de familias, las cuales se agrupan gradualmente en torno de este centro común, y se constituyen en órganos y representantes suyos". (47)

Ahora bien, desde este punto de vista aparece el Municipio como la comunidad natural que supera a la familia en cuanto la complementa. Pero por encima del Municipio existen otras manifestaciones de la actividad social que solidarizan a los hombres indiscutiblemente, por los múltiples intereses económicos y espirituales que protegen, aún cuando ya no tengan propiamente el carácter de naturales. Es el caso de los Estados, de las Naciones, de las confederaciones, que circunscriben política y socialmente amplios campos de acción dentro de los cuales los Municipios quedan inmersos como partes integrantes del todo. "El Municipio, comenta Posada, no agota el círculo de las relaciones humanas necesarias: por encima de ellos se producen los imperios, los reinos, las naciones y el Municipio ofrécese y estimase como una necesidad para graduar políticamente la vida social". (48)

28.—"La génesis de la ciudad —dice Posada— se comprende bien en sus líneas generales. La mayor parte de los caracteres de la ciudad son el resultado de la evolución íntima del núcleo primario, constituido en ó alrededor de una posición ventajosa, evolución que se produce merced a un movimiento de reacción y de recomposición del grupo sobre sí mismo y hacia fuera; la fortaleza,

46.—Ahrens. Citado por Posada. Ob. cit., pág. 53.

47.—Giner. Citado por Posada. Ob. cit., pág. 54.

48.—Adolfo Posada. Ob. cit., pág. 54.

el centro protector, la empalizada, la muralla o el castillo emplazado en la altura de la colina o del cerro, dominando el valle, la garganta, el río, la desembocadura de éste o cerca de un punto natural, recogido en el punto avanzado de una frontera... se convierten al fin en lugar de concentración de fuerzas y de intereses. Hay en la formación de los sistemas de ciudades que se constituyen en los grandes movimientos de expansión de la historia, movimiento semita, helénico, latino, de la Edad Media, conquistas coloniales modernas... períodos en que la ciudad es o un centro comarcano, regional, de defensa del campesino, o un puesto avanzado como una posición defensiva de una población diseminada. Así se explica que la ciudad que habrá de crear la civilización *urbana*, sin embargo, haya podido comenzar siendo una creación rural, preponderando en ella, en largos períodos, la función agrícola. El origen del Municipio urbano, a diferencia del que hemos asignado hasta aquí, supone la fuerza, o mejor dicho, la defensa de la agresión, como elemento aglutinante poderoso que ha de servir después de asiento a otras actividades creadoras del bienestar y de la civilización (el comercio, la industria, la cultura, etc.) (49)

Platón, en "La República" y Aristóteles en "La Política" también reflejaban ya, desde entonces, la concepción natural de la corporación municipal. La polis —hecho natural— conforme a la reflexión política, analítica y creadora de los filósofos griegos se explicaba como una sociedad que se basta a sí misma —sustantiva— obra de las necesidades de la vida, y en la cual alcanzarán su más amplia realización la justicia y la virtud.

La sociología de las formas sociales nos caracteriza, pues, al Municipio —afirma De la Garza— como uno de los tipos de las comunidades —al lado de la familia, de las corporaciones, de las universidades y del Estado—. En efecto, es un todo, una unidad primordial que preexiste y subsiste con relación a sus miembros. Cuando desaparezcan los que en determinado momento lo integran, subsistirá como una forma capaz de llenarse con el contenido de nuevos individuos y nuevas generaciones. Es el producto de una voluntad natural y no de una voluntad facticia. Se encuentra el

49.—Posada. Ob. cit., pág. 62.

individuo perteneciendo a determinado Municipio, sin quererlo, pero tampoco sin inquietarse por ello. No es preponderante en él la voluntad individual, sino que existe un sistema de fines colectivos que se impone a sus miembros. Constituye una realidad natural cuyo reconocimiento simplemente se impone". (50)

29.—Se han determinado asimismo como características de la comunidad natural y necesaria, el de ser orgánica y total.

a) *Es orgánica en cuanto que está compuesta de familias.* El individuo antes de pertenecer al Municipio pertenece a la familia, que constituye la sociedad primaria. Pero no bastándole esta célula humana para satisfacer todas sus necesidades materiales y espirituales, recurre a una forma superior de la sociabilidad —el Municipio— en donde sí logra el pleno desenvolvimiento de su personalidad como hombre y como ciudadano. El Municipio es orgánico no solamente por el hecho de estar constituido por familias sino en cuanto que además de éstas, circunscribe a otras instituciones que como las escuelas, universidades, asociaciones o gremios profesionales, grupos religiosos, instituciones de beneficencia, etc. contribuyen a darle una estructura orgánica.

Es curioso que el individuo desempeñe dentro de la sociedad en que se desenvuelve una variedad ilimitada de actitudes. Se nos presenta como ciudadano, formando entonces parte del Estado, como profesionalista apegado a la reglamentación de una determinada agrupación, como comerciante en la misma forma e incluso en el intrascendente caso de que pertenezca a un club o a una sociedad de fines filantrópicos o científicos, formando parte muchas veces en dos o más de ellas, pero en todo caso se sobrepone su calidad de ciudadano, puesto que su mayor compromiso como hombre, como componente del elemento humano del Estado, es el ser y comportarse como ciudadano. De ahí que las sociedades de características tan generales como el Municipio alberguen en su seno a instituciones de tan variada naturaleza como las anteriormente citadas, que en lugar de producir la desintegración de la comunidad por la enorme diversidad de caracteres e intereses que originan, conducen por lo contrario a la unificación totalizadora de tan variadas manifestaciones de la actividad humana.

50.— De la Garza. Ob. cit., págs. 46-7.

El Estado individualista niega precisamente este carácter orgánico del Municipio. El individualismo como tesis filosófico-social pretende relacionar directamente al hombre con el Estado, desconociendo la existencia natural de vínculos intermedios que agrupan al hombre en corporaciones con fines específicos diversos a los del Estado y de la persona en particular. Precisamente, los hombres se agrupan en el seno de asociaciones que se identifican porque persiguen determinados fines económicos, morales o espirituales no comunes al resto de la población. La Iglesia, las universidades, las corporaciones y otros muchos organismos semejantes, singularizan sus intereses frente a los de las demás asociaciones y presentan frentes de solidaridad social que estrechan los vínculos de determinados sectores de la población. Estos órganos sociales juegan el papel de intermediarios entre el hombre considerado como individuo y el Estado, que es dentro de la escala jerárquica social uno de sus últimos peldaños. Considerar al hombre como el elemento básico de la sociedad, es lo mismo que atribuirle una capacidad creadora total que le sea perfectamente suficiente para determinarse frente al Estado, capacidad incompatible con su propia naturaleza y funciones y significa también negarle a la familia la prerrogativa de ocupar el primer grado de las sociedades fundamentales.

Dentro de esta misma asociación de ideas, cabe apuntar que el Estado, en concepto de De la Garza, "como comunidad política por excelencia, ocupa la jerarquía superior, pero ello no quiere decir, por ningún motivo, que tenga derecho para aniquilar a las demás comunidades o para conculcarles sus derechos. En el caso que nos ocupa, el Estado no puede desconocer la existencia natural independiente del Municipio ni invadir su esfera de acción. El Estado que tal hiciera con el Municipio, como el Estado que tal cosa hiciera con cualquiera otra comunidad —Iglesia, Universidad, Corporaciones, Familia, etc.— sería un verdadero Estado Totalitario". (51)

Y don Antonio Caso por su parte desarrolla también la posición de subordinación que frente al Estado totalitario guardan las demás comunidades en los siguientes precisos términos: "El ideal de la vida política contemporánea, fuera del régimen democrático, estriba

51.— De la Garza. Ob. cit., pág. 49.

en subordinar toda comunidad a la comunidad privilegiada, a la comunidad por antonomasia, al Estado. De este modo, también la vida social que no se reduce a las relaciones del individuo con las comunidades, tiende a incluirse dentro de la férrea organización del Estado. Por eso luchan los Estados con las iglesias, en formidables conflictos que constituyen uno de los episodios más dramáticos y terribles de la historia contemporánea; por ésto, también, como acaece en Rusia, la familia se disuelve en holocausto al Estado. El Estado lo es todo, lo abarca todo, todo lo incluye en su seno; reivindica para sí la vida social íntegra y plena. No admite fuera de su ser otro ser social. Es el principio de los principios y el fin de los fines; y el primer principio y el fin final. Es la salud común, tanto civil como eclesiástica, según lo expuso el gran filósofo materialista Hobbes, en su célebre concepción del Leviathán. Hay que imaginar un cuerpo enorme constituido con células vivientes (que serían los diversos individuos de cada pueblo); y el enorme cuerpo tendría en una mano la espada y en la otra el dominio universal de las conciencias. ¡Leviathán surge a nuestra vista, polariza el desarrollo físico y moral de las gentes!... La libertad es una palabra vana, la personalidad ha de doblegarse al impulso constrictor de la comunidad humana privilegiada por antonomasia: el Estado". (52)

La teoría de las formas sociales en concepto de De la Garza, rechaza el individualismo, quien para robustecer su punto de vista, transcribe el siguiente concepto de Cardoso Eguiluz: "Este pretende —el individualismo— colocar frente al Estado solamente a individuos aislados y niega a éstos el derecho de constituir grupos que obedezcan a intereses especiales que puedan inclusive contraponerse a los del Estado. La Revolución Francesa borra de una plumada el antiguo régimen con toda su rica complejidad, y sólo reconoce la personalidad individual, dotada de derechos teóricamente inviolables por el Estado, pero indefensa frente al poder omnímodo de éste. El individualismo es, así, el antecedente natural del Estado totalitario". (53)

Por lo que hace al Municipio ¿cuál es entonces su situación

52.— Antonio Caso. Ob. cit., pág. 355.

53.— Cardoso Eguiluz. Citado por De la Garza. Ob. cit., pág. 47.

frente al Estado Individualista? —se pregunta Méndez Cervantes—, para contestarse inmediatamente después, que “no viene a ser más que una simple rueda del engranaje de la maquinaria del Estado que recibe de él su existencia como mero órgano de la administración general o como entidad descentralizada por delegación de funciones, en el mejor de los casos, aunque la regla ha sido precisamente el que su carácter sea el de un organismo burocrático que ejerce competencia sobre determinada demarcación territorial, dentro de un sistema de organización administrativa centralista, ligado siempre a la administración central con lo que la teoría del Derecho Administrativo ha bautizado con el nombre de vínculo jerárquico, el que supone el poder de nombramiento de los funcionarios titulares de los órganos municipales, con su consiguiente poder de mando, de revisión, de control y vigilancia, y de sanción. En consecuencia, un mero órgano administrativo centralizado, sin personalidad, sin patrimonio propio, sin facultad de autodeterminarse dentro de su esfera local de vida”. (54)

Sin que por ahora abordemos el problema de la naturaleza administrativa del Municipio —como entidad descentralizada— que será motivo de análisis más adelante, hemos de adelantar que no consideramos antitética la condición natural del Municipio con la tesis que sostiene la descentralización administrativa que nada tiene que ver con el Estado individualista, y la opinión que hemos transcrito anteriormente se refiere precisamente a éste último y nos sirve tan sólo para destacar la concepción atomista de la sociedad y el papel que juega el Municipio dentro de ésta postura ideológico-política, con la que indefectiblemente no estamos de acuerdo.

El Municipio, en suma, considerado como comunidad orgánica, está constituido por células familiares, que a su vez hacen el papel de *órganos primarios o fundamentales*, que se han agrupado impulsados por diversas circunstancias históricas o sociales —motivos de defensa y seguridad, intercambio de productos, ríos o puertos que facilitan el transporte, etc.— y que van constituyendo en la medida gradual de su desenvolvimiento, comunidades poseedoras de mejores medios de vida en cuyo seno el individuo encuentra ma-

54.—Oscar Méndez Cervantes. “La Restauración Municipal en México”. Tesis. México. 1942. Pág. 33.

nera de satisfacer inquietudes y necesidades a las que la simple célula familiar no puede dar cabal cumplimiento. Con el tiempo, juega dentro de la escala sociológico-política un lugar intermedio entre la familia y el Estado, en virtud de que siendo la familia una sociedad *imperfecta* por la limitación de los medios de que dispone que no permiten al individuo el pleno desenvolvimiento de su personalidad integral, entonces el Municipio se manifiesta frente a ella como una entidad *más perfecta*, aún cuando no totalmente perfecta como sólo puede caracterizarse a la entidad Estado. "... la familia es una sociedad imperfecta —asienta De la Garza— y el Municipio una sociedad más perfecta, aunque no totalmente perfecta, ya que existen en el seno de otra sociedad, respecto de la cual es una parte, a saber: el Estado. La familia es, pues, una sociedad imperfecta. El Municipio una sociedad "*relativamente perfecta*". El Estado es —en cuanto a lo meramente temporal— la comunidad perfecta, la sociedad por antonomasia". (55)

Y Méndez Cervantes, en apoyo a este desarrollo ideológico afirma que "... a su vez los Municipios, en los que hay un principio de mayor suficiencia propia... dan origen a otra comunidad aún más vigorosa y capacitada que reúne a varios de ellos en su seno y mediante el concurso de todos tiende a suplir también las deficiencias del Municipio aislado; esta nueva agrupación ya hemos dicho que recibe varios nombres, como los de comarca y región... Es así como se llega a través de esta jerarquía de sociedades inferiores que conspiran a la consecución de los fines del hombre, a la sociedad nacional, la cual según su magnitud se integra a veces directamente con los Municipios, como en el caso de los países pequeños y en otras ocasiones, que son las más frecuentes, vienen a constituirse de una manera inmediata por la agrupación de las regiones. Esta última sociedad resultante, viene también a ver por el bienestar humano total..." (56)

Y como feliz corolario a la exposición que venimos haciendo, en un maravilloso párrafo de su obra, De la Garza, el autor que tantas veces hemos citado, por la esclarecida orientación que nos ha dado sobre este tema, afirma que "*Y como el Municipio resulta una*

55.— De la Garza. Ob. cit., pág. 56.

56.— Méndez Cervantes. Ob. cit., pág. 41.

extensión espontánea de la familia, el Estado aparece como una extensión espontánea y natural del Municipio. Y como una sociedad posterior se apoya en la anterior, como el Municipio se funda en la familia y el Estado se apoya y descansa en el Municipio, la sociedad posterior, en su caso, está obligada a respetar a la anterior, a reconocerle su autonomía, en sus actividades específicas, a suplir sus deficiencias, pero sin invadirla, sin mutilarla, sin frustrarla". (67)

b) Es "total" por el hecho de auxiliar al hombre en todas las determinaciones de su actividad. Ya hemos dicho, que el individuo no puede encontrar en el seno de la familia el medio "idóneo" para la satisfacción de ciertas aspiraciones —económicas o espirituales— que superan las posibilidades de la familia; entonces recurre al grupo de familias, representado por la corporación municipal, que unifica fuerzas e intereses y está en mejor forma de proporcionar al individuo los elementos necesarios para su desenvolvimiento integral. Mejores medios de subsistencia, ayuda física y moral en los problemas que impone el diario vivir, posibilidades de intercambio, etc. serán encontrados por el individuo en su seno, y cuando la municipalidad está por fortuna más evolucionada, encontrará también educación, religión, arte y cultura que son las manifestaciones plenas de una sociedad civilizada.

30.—El Municipio en la misma forma que el Estado, está constituido por tres elementos determinantes: el elemento humano o población, el elemento territorial o medio físico en el que se desenvuelve la vida de la comunidad y el elemento político o gobierno que se enfoca en el Ayuntamiento.

a) El elemento humano o población ha quedado tratado en el desarrollo que hemos hecho al considerar a la comunidad como una agregación orgánica, es decir, compuesta de familias —célula fundamental— y al individuo como elemento integrante de esta sociedad primaria.

b) En cuanto al segundo elemento que hemos apuntado, hástenos decir, que no es posible concebir racionalmente a una comunidad sin asiento territorial a qué referirla. El territorio configura el límite espacial dentro del cual se mueve la vida municipal; crea el medio natural contra el cual lucha el hombre.

57.—De la Garza. Ob. cit., pág. 58.

“Desde que el hombre social fija su asiento sobre el suelo —escribe Posada— y convierte el “*espacio*” ocupado en medio para la convivencia con sus semejantes, y construye viviendas, formando alrededor de un núcleo de atracción una población concentrada o dispersa en pequeños grupos, pero entre sí relacionados, merced o a causa, más que del parentesco, de la “*proximidad o contigüidad espacial*”, surge, aunque sea de la manera más elemental o rudimentaria, un sistema de preocupaciones generadoras de servicios comunes, que, a la larga, constituirá la materia de un régimen que, al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida común —“territorial y espacial”— se convertirá en régimen de policía, y, por fin, en “régimen local o municipal”. (58)

La influencia indiscutible que el medio físico o territorio ejerce sobre la comunidad municipal se percibe destacada en la opinión de todos los tratadistas del Municipio que tocan aspectos sociológicos del mismo. Así, por ejemplo, J. Jesús Castorena, dice acertadamente al referirse a este aspecto que venimos tratando, que “la naturaleza misma del conjunto de las necesidades a cuya atención la comunidad municipal debe avocarse, crea un espíritu local, crea una cooperación franca entre los diversos elementos ciudadanos para mejorar el medio humano, y crea por último “referido al territorio” una tendencia local, que se manifiesta en el deseo de dominar el medio físico”. (59)

c) El Municipio como comunidad de familias, asentadas en una porción territorial determinada posee también un gobierno y órganos propios.

Todo grupo humano que en virtud de las normas que rigen la civilización, aspire a la consecución de fines comunes, necesita valerse de medios adecuados que den forma y realización a esos fines.

Dentro de la comunidad municipal, el Ayuntamiento constituye el medio adecuado para la realización de aquellos, el cual juega además el papel de representante de la comunidad, siendo a la vez su órgano de ejecución. Su actividad deberá constreñirse primordialmente al estudio y resolución de los problemas generales o

58.— Posada. Ob. cit., pág. 31.

59.— J. Jesús Castorena. Ob. cit., pág. 33.

particulares que afecten a la localidad que representa. Dentro de una verdadera democracia municipal, el cabildo o cuerpo colegiado constituido por los ciudadanos más capacitados para el desempeño de esas funciones, estará en aptitud de actuar como órgano de consulta y de ejecución y tendrá como mira principal elevar el nivel de vida total de los agrupados y luchar por su perfección integral.

CAPITULO IV

EL MUNICIPIO COMO ENTIDAD POLITICA

“En la noción del Municipio se combina la idea de comunidad natural con vida propia—base real, sociológica, de la autonomía—con la de jerarquía jurídica—base de la subordinación—. Y sin duda para hablar en un régimen político de Municipios, se deben combinar ambas ideas: la de autonomía y la de subordinación jurídica. (Adolfo Posada en “El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna”)

Temario.—31. El Régimen de Descentralización Administrativa. Sus características.—32. El Municipio como régimen de descentralización por región. La Teoría Clásica. La escuela Realista De Bonnard.—33. La tesis del Maestro Gabino Fraga.—34. Nuestra opinión respecto a esta tesis. Importancia de la tesis de la descentralización administrativa.—35. Oposición de la teoría filosófico-natural del origen de la comunidad municipal con la que sostiene su carácter descentralizado.—36. Esfuerzo por lograr la armonización de ambas posturas ideológico-políticas. La Autarquía.

31.—En Derecho Administrativo se conoce con el nombre de régimen de descentralización administrativa a una peculiar organización que el Estado ha adoptado para determinados casos de su actividad administrativa, y que se opone por su naturaleza y características a la plena centralización. (60)

La descentralización administrativa que se descompone en diversas modalidades —descentralización por región, por servicio y por colaboración— en general se caracteriza, por un relajamiento de las relaciones entre el poder central y los órganos descentralizados. El maestro Fraga que expone claramente en qué consiste la naturaleza y las características de este régimen, considera como dato primordial de diferenciación entre una y otra el que “los funcionarios y empleados que integran los organismos descentralizados no están sujetos a los poderes que implica la *relación jerárquica*”, poderes que en otro párrafo de su “Derecho Administrativo” enumera limitativamente: poder de nombramiento, como facultad que tienen las autoridades superiores para hacer por medio de nombramientos la designación de los titulares de los órganos que les están subordinados; poder de mando que consiste “en la facultad de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalándose los lineamientos que deben seguir para el ejerci-

60.—Para la realización de este Capítulo hemos seguido en su integridad la exposición que el maestro Gabino Fraga hace en su conocida obra “Derecho Administrativo”. Libro Cuarto. La Organización Administrativa y sus elementos.

“cio de las funciones que les están atribuídas”; poder disciplinario “cuyo ejercicio se origina en virtud de faltas cometidas en el desempeño de sus funciones”; poder de revisión y poder para la resolución de los conflictos de competencia que se refieren concretamente a los actos que los inferiores realizan y no tanto respecto a la persona misma del inferior como en el caso de los anteriormente enumerados.

Dentro del régimen de descentralización administrativa, el poder de mando, en concepto del propio maestro Fraga, se encuentra limitado y en algunas ocasiones hasta suprimido y aún llega a estar substituído por el sistema de elección. Por lo que se refiere al poder de mando también desaparece, generalmente por completo, “de tal manera que los funcionarios descentralizados pueden seguir su propia discreción en los casos en que la ley se las concede y no como cuando se trata de funcionarios centralizados, a quienes las autoridades superiores llegan a fijar los lineamientos para el ejercicio de la discreción y a dar las bases explicativas necesarias para la aplicación de la ley”; el poder disciplinario “no existe en el régimen de descentralización como medio que la Administración pueda emplear en contra de las autoridades descentralizadas”; en cuanto al poder de vigilancia, categóricamente afirma que “si subsiste tratándose de esta clase de organismos”. En cuanto a los actos que las autoridades descentralizadas pueden realizar “las autoridades centrales solamente intervienen para apreciar la legalidad del acto, nunca para apreciar la oportunidad del mismo”.

Conforme a esta peculiar organización administrativa que el Estado ha adoptado en las tres modalidades apuntadas, solamente subsisten aquellos vínculos indispensables que atan y relacionan a los organismos descentralizados con la autoridad central y necesarios tan sólo para conservar la unidad del poder. Si estos vínculos dejaran de existir, “entonces no habría ya una organización descentralizada de la Administración, sino que existiría un Poder independiente o bien *un Estado dentro del Estado*”, y en este principio radica precisamente el substratum de la teoría.

Ahora bien, las razones a que obedece el que el Estado adopte el régimen de la descentralización son fundamentalmente aquellas que se pueden referir, ya sea “para dar satisfacción a las ideas de-

mocráticas y para hacer más eficaz la realización de sus atribuciones", o bien "porque la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la Administración, la obliga a substraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados, para encomendarlos a elementos que tengan la preparación suficiente a fin de que puedan atenderlos". Por último, "ocurre con frecuencia que la Administración se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de decisión en unos casos, de ejecución en otros y de consulta en los demás, a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte del personal de la misma Administración".

32.—El maestro Fraga, después de hacer el análisis de los caracteres que determinan la descentralización en general, desarrolla la idea de que el Municipio es propiamente un caso —el más típico— de descentralización por región.

"La descentralización por región, dice, consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial".

Más adelante hace la glosa de la teoría clásica y de la escuela realista que sostiene Bonnard para concluir que nuestra legislación constitucional se inspira en su artículo 115 en las ideas de la primera, que desintegra en cuatro, los caracteres de la descentralización por región:

1º—La existencia de una personalidad.

2º—La concesión por parte del Estado de derechos públicos a favor de esa personalidad.

3º—La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad y, por último,

4º—La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.

Conforme a esta doctrina, considera el maestro Fraga, que las fracciones en que se descompone el artículo 115 de nuestra Constitución Federal corresponden punto por punto con aquella, y al efecto señala:

1º—Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales (Const. Fed. art. 115 frac. III).

2º—El Municipio libre constituye la base de la división territorial de los Estados de la Federación y de su organización política y administrativa (Const. Fed. art. 115).

3º—Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales (art. 115, frac. I).

4º—Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa (art. 115, frac. I).

Por su parte, la escuela realista, “que no admite ni el concepto de personalidad ni la existencia de la soberanía como un derecho subjetivo que puede transmitirse”, señala los siguientes caracteres como distintivos de la descentralización por región:

1º—La existencia de un vínculo de los funcionarios de la organización descentralizada por región.

2º—El nombramiento de los propios funcionarios mediante elecciones, y

3º—La existencia de un patrimonio autónomo que garantice la libertad de acción del organismo descentralizado, frente a la Administración central.

Asimismo, dentro de la escuela realista “se ha tratado de precisar aún más el carácter esencial del régimen de descentralización por región, y se ha considerado que en realidad en ésta, más que el origen de los poderes que ejerce, le es peculiar el modo de ejercicio de los propios poderes”.

Y más adelante señala también, que esta escuela, la realista, “considera que existen analogías entre la descentralización y la representación política, que no implica transmisión jurídica de poderes en la forma que ocurre tratándose de la relación del mandato, sino que dichos poderes los tiene el representante por disposición de la ley, así, tratándose de la descentralización, el origen de los poderes sólo debe buscarse en las disposiciones de la ley que los otorga. Pero si la representación política implica un control de los electores sobre sus representantes, también en la descentralización, la circunstancia de que los representantes del organismo descentralizado sean designados por medio de elección, implica, como natural consecuencia, que la opinión pública obra sobre el ejercicio del

poder discrecional de los representantes. De tal manera, que mientras en la organización centralizada los funcionarios o empleados en el ejercicio del poder discrecional que la ley puede otorgar, están sujetos a la acción de la autoridad superior, los funcionarios descentralizados se encuentran en el ejercicio de sus poderes discrecionales sometidos a la opinión pública de la colectividad que los ha elegido”.

33.—Sin despreciar los caracteres que el punto de vista realista señala para determinar el ejercicio de los poderes de las autoridades descentralizadas, el maestro Fraga estima, que si bien las bases sustentadas por nuestro régimen constitucional coinciden sensiblemente con los caracteres “que la escuela clásica ha señalado como esenciales del régimen de descentralización... no obsta para que podamos utilizar el punto de vista realista para caracterizar nuestro régimen municipal, ya que en último extremo ese punto de vista no constituye otra cosa sino una apreciación especial sobre los mismos hechos que sirven de base para la construcción que ha realizado la escuela clásica”.

En resumen, de acuerdo con el desarrollo que sobre el régimen de descentralización administrativa por región emprende el maestro Fraga, ya tratándose de la teoría clásica o de la escuela realista, está de acuerdo en sostener que el Municipio no deja de ser la fiel tipificación de aquél sistema, y que el carácter natural que esencialmente caracteriza en su génesis a la comuna municipal *nada tiene que ver ni en nada influye para determinar su verdadera naturaleza.*

“Las bases constitucionales sobre el Municipio autorizan a concluir que éste *debe su existencia a la ley*, afirma el citado autor, dejando a salvo la cuestión de si es o no anterior al Estado y si al establecerlo se limita a reconocer los derechos de los Municipios o es el propio Estado el que crea tales derechos. La circunstancia de que el Municipio constituya una unidad incorporada de la estructura del Estado impone la necesidad de que dentro de la organización legal de éste quede incluida esa institución básica con definidos caracteres que sólo la ley puede precisar. *En consecuencia* —afirma categóricamente— *el Municipio así considerado, tiene en la ley que lo crea o lo reconoce su Carta Constitutiva.* De ella de-

riva su situación dentro del Estado, su organización interna, sus atribuciones y los medios de que dispone para actuar”.

34.—Si bien es cierto, decimos nosotros, que el artículo 115 de la Constitución Política Federal en sus diversas fracciones, autoriza a pensar, superficialmente considerado que la existencia del Municipio es posterior a la ley, o por lo menos al mismo tiempo que ésta, ello no quiere decir que se deba desconocer, por insuficiencia del legislador que no mencionó todos los caracteres del Municipio, el carácter natural del mismo que confirma la historia y en general el pensamiento de las más importantes corrientes filosóficas. La ley, no puede cimentar comunidades, puesto que estas nacen no del capricho de los legisladores, sino de la espontánea convivencia de las familias, que buscan la protección y conservación de sus recursos de vida; la ley tan sólo podrá *reconocer su existencia*, tal y como lo hemos sostenido anteriormente, identificar sus caracteres, moldearlos y pulirlos en vista a las circunstancias especiales del medio social y político en que se encuentra inmersa la comunidad, pero no podrá jactarse de que la comunidad, en principio, le deba a ella su existencia.

La descentralización administrativa, en una u otra forma no es sino una maniobra que el Estado realiza a fin de vigilar más directamente los intereses que administra, a fin de obtener de determinadas actividades técnicas o de otro orden el verdadero rendimiento que exija su importancia. No negamos que el Estado pueda, por medio de una disposición legislativa, crear una institución docente, ordenar la construcción de un ferrocarril, o la fundación de una industria de gran envergadura y después entregar a los particulares la total administración de estos bienes, conservando tan sólo para sí, algunas facultades que como la de vigilancia, le garantizan la conservación de la unidad del poder. Pero pretender que el Estado descentralice por regiones, que ya anticipadamente existen, los servicios municipales que a ellas se refieren, significa tanto como afirmar que los hechos ocurren precisamente a la inversa de como se han producido. Ya hemos anotado anteriormente cuál ha sido la génesis histórica y el desenvolvimiento gradual que las comunidades de familias han tenido en los comienzos de la historia; hemos afirmado entonces que el Municipio como comunidad

necesaria es el resultado de la espontánea agrupación de familias alrededor de un centro de atracción, que como un fuerte, un castillo, un puente, etc. constituían sus puntos de referencia; que cuando estas asociaciones se encontraran sociológicamente evolucionadas, forzosamente tendría que aparecer el Derecho, ya que este se hace indispensable dentro de toda convivencia humana, que vendría a reconocer la existencia de la comunidad, a señalar sus características, a promover su reforma, a completar la obra de la sociabilidad, evolucionándola legalmente.

Sin desconocer que el Derecho, como normación de la actividad humana, constituye uno de los elementos determinantes de la sociedad civilizada, al grado de que hoy día no nos atreveríamos a asegurar que existan sociedades sin derecho, por más desvinculadas que se encontraren del resto de la humanidad, no por ello podríamos adjudicarle el papel de creador de alguna de las formas naturales de la sociabilidad humana, precisamente porque el derecho es producto de ésta y no a la inversa. La teoría de la descentralización en el caso del Municipio cae en estos extremos, porque además de que filosóficamente se hace insostenible, no se encuentra apoyada en ningún capítulo del desenvolvimiento histórico de los pueblos que habitan el orbe.

El mérito indiscutible que le queda a la teoría de la descentralización por región, según nuestro punto de vista, es que ha sabido destacar un aspecto que había sido olvidado por quienes contemplan tan sólo el carácter natural de la comunidad: el de considerar al Municipio como formando parte de un todo, llámese república, reino o de cualesquiera otro modo, jerárquicamente organizado para la mejor consecución de los fines del Estado. En efecto, es indiscutible, que si las partes que constituyen un organismo no obraran armónicamente, se perdería el equilibrio y la estabilidad del mismo, e incluso llegaría a desaparecer. La moderna política aconseja que el Estado debe aprovechar todos los recursos que lo condicionan, todas las fuerzas sociales que lo integran a fin de presentar un papel decoroso en el juego de las relaciones internacionales. El Municipio constituye uno de los elementos que más pujanza pueden comunicar al Estado. Su organización general, en consecuencia, puede ser obra del Estado, pero respetándolo, no conculcando su

esencia, estimulándolo a su progreso, cooperando con él en su desenvolvimiento integral y exigiendo a la vez del Municipio un mayor esfuerzo en bien de los ciudadanos, a quienes deberá instruir en todo caso en las labores cívicas de la localidad, recordándoles a la vez que laboran al lado de otras muchas comunidades semejantes de cuya unificación se integra la patria.

Es común hoy día, presenciar cómo las entidades políticas nacionales emprenden obras de conjunto. El Municipio laborando al lado del Estado que pertenece, y la Federación participando en la resolución de los problemas locales de uno y otro, pero sin pretender negarles su verdadera personalidad porque caería en un hondo desprestigio que mucho distaría de confirmar el papel que como coordinador de las actividades nacionales le corresponde; por eso no negamos que el Estado tenga el derecho de orientar hasta cierto punto las actividades de aquellas, a fin de que con un criterio que mire de conjunto los problemas materiales o sociales, pueda evitar desperdicios inútiles de recursos humanos y económicos que conforme a una planeación inteligente, anticipadamente establecida, se obtuviera de su inversión mejores resultados.

35.—Por ahora, tan sólo nos interesa destacar que frente a la posición filosófica que considera al Municipio en su génesis como una espontánea creación de la sociabilidad humana, se encuentra la que sostiene que el Municipio, no es en esencia, sino tan sólo la forma típica de la descentralización administrativa por región como una total e indiscutible creación del Estado. A ambas posturas ya nos hemos referido con cierta amplitud.

36.—Ahora bien, aparentemente existe una dilatada distancia entre una y otra postura ideológica y diríase que se rechazan porque sostienen una diferente fundamentación filosófica y política tanto en cuanto a su principio fundamental como en cuanto a su desarrollo posterior. Sin embargo, nosotros pensamos conforme a las corrientes de la moderna doctrina del Derecho Municipal, que bien pudiera lograrse la armonización de ambas tendencias.

Ya hemos asentado anteriormente que el mérito indiscutible de la tesis que considera al Municipio como una creación de la ley constitucional sometida a la dirección y vigilancia del Estado, en cuanto que es una derivación suya a través del régimen de descen-

tralización administrativa, lleva el mérito de que ha sabido destacar un factor comúnmente olvidado por quienes sostienen la posición contraria, o sea, que ha contemplado el aspecto dinámico del Municipio en sus relaciones con el Estado. El Estado lo es el todo —la sociedad perfecta—, el Municipio en cambio coadyuva a que el Estado pueda sostener esta posición de privilegio puesto que le comunica su esfuerzo y su actividad, de ahí que el Estado no pueda desconocer el factor Municipio y menos aún pretender su desintegración porque sería tanto como *desconocer y causar la desintegración de uno de sus más importantes elementos constitutivos*. El Estado tan sólo debe, reconocida la cualidad natural de la asociación necesaria, orientar su actividad y su esfuerzo en el sentido de la unidad no de la centralización de la actividad municipal.

Conforme a este orden de ideas, el organismo mayor requiere de la presencia y actuación de sus componentes. El organismo medio —el Municipio— requiere de la personalidad y de los recursos de aquél a fin de intercambiar por su conducto con otras asociaciones semejantes, sin que por ello pierda su propia individualidad. La personalidad del Municipio se afirmará más mientras mayores sean las relaciones de cooperación y de intercambio cultural y espiritual que mantenga con las entidades que están por encima de él e incluso con el Estado mismo.

La subordinación no es contraria al carácter natural del Municipio, puesto que aquella se manifiesta en el terreno de la "jerarquía jurídica", es decir, de la necesidad jurídica y política que impone la preeminencia del Estado con respecto a las entidades que circunscribe. El Estado se manifiesta preponderantemente en el juego de las relaciones internacionales, su misión es tanto para afuera como para adentro; en tanto que el Municipio, como las entidades federalizadas, en virtud de que carecen de aquella personalidad mayor del Estado, no les queda otro campo de acción en virtud del principio de la "jerarquía jurídica" al que forzosamente están sometidos, que velar por el interés de sus localidades, sin pretender alcanzar categorías que sólo quedan bien si se relacionan con el Estado.

En otras palabras, no creemos que sea difícil comprender que tanto el Estado, el Municipio y las demás entidades que la organización política y administrativa de un país determinan, tales como

a través del régimen de descentralización administrativa, normándolo en todas sus manifestaciones.

Conforme a esta exposición de ideas, el Estado reconocerá la existencia natural del Municipio —es decir, anterior a la ley— en la forma en que reconoce la existencia de la familia, pero en virtud del principio de “jerarquía jurídica” podrá determinar, hecho ese reconocimiento, los caracteres específicos de la comunidad municipal, moldeándolos al peculiar régimen político que haya adoptado el Estado. En esta forma el Municipio confirmaría su propia y peculiar personalidad jurídica y moral, y sin caer en los extremos de una absoluta desconexión con la unidad total que es el Estado, mantendrá con éste las relaciones que aconseje la política y el buen gobierno, inspiradas en obtener el desenvolvimiento integral de las comunidades y sus agrupados. Lo que la doctrina ha llamado con el nombre de “autarquía”, al referirse a las relaciones que el Municipio mantiene con el Estado; autarquía, que no debe confundirse ni con la “autonomía”, que implica “que la entidad tiene en sí propia la norma de su acción”, ni menos aún con la “descentralización”, que ya ha sido definida, en virtud de que la “autarquía” significa solamente “*gobierno propio con suficiencia de medios dentro de su esfera de acción*”, delimitada por una norma cualquiera que ésta sea. Tiene un idéntico significado al “self government” de los países anglosajones, esto es, el de autogobierno, el de gobierno por sí mismo, el de gobierno propio.

O como más concretamente dice De la Garza, “en sus relaciones con el Estado, éste debe guardar una actitud de reconocimiento y de respeto hacia el Municipio. No debe degradarlo, convirtiéndolo en una simple rueda del engranaje de la máquina central del Estado. Tampoco debe absorberlo. En virtud de su naturaleza de comunidad natural, que arranca de la innata sociabilidad del hombre, de su prioridad en el orden del tiempo y en el orden de la razón, y sobre todo, de su prioridad en el orden del ser, el Estado debe reconocer su existencia, garantizar su funcionamiento y precisar su competencia en relación consigo mismo y con las otras comunidades”. (64)

64.—De la Garza. Ob. cit., pág. 66.

CAPITULO V

EL MUNICIPIO COMO PODER SOCIAL

Como poder social el Municipio tiene y se instituye una personalidad social y moral al lado de la jurídica que la ley puede o no reconocerle.

Temario.—37. La naturaleza social del Municipio. Su posición frente a la ley.—38. La Función Educadora del Municipio. Participación del ciudadano en la vida cívica municipal.—39. Municipio frente a Democracia.—40. Frustración de la Democracia Municipal Mexicana.—41. El Gobierno Municipal. a) El Problema Político. b) El Problema Administrativo.

37.—La sociedad políticamente organizada constituye un ente complejo: el Estado. El Estado tiene poder de mando, de decisión, de disciplina, etc. constituyendo el más amplio de los poderes sociales tanto por sus elementos intrínsecos como por sus fines y resultados. Pero el Estado, hemos dicho, circunscribe por su propia naturaleza integradora, un conjunto de organismos menores cuya presencia se manifiesta en todas las actividades de la vida común y que a su vez son también verdaderos poderes sociales, si bien con una personalidad más limitada que la del Estado.

El Municipio por su génesis y finalidades, se caracteriza como el más constante de los poderes sociales, precisamente porque su fin específico con ser tan amplio —la realización del “bien común” de sus componentes— establece vínculos que forzosamente estrechan en constante relación a todos los individuos que quedan comprendidos en su localidad puesto que ninguno de ellos podría vivir civilizadamente si tratara de situarse al margen de la comunidad.

El Municipio es un poder social, considera Castorena, como lo son también para él otras asociaciones mercantiles, civiles, asociaciones de beneficencia, científicas, educativas, deportivas, recreativas y aún otras ignoradas, pero que a pesar de ello no pueden ser menos que un poder social, “ya que ligados los hombres que las componen por una aspiración común, le dan por ello su espontaneidad, su poder, y hacen de ella una personalidad aparte, cuya fisonomía dominante es precisamente esa aspiración que la creó”. (65)

65.—Castorena. Ob. cit., pág. 12.

Como poder social el Municipio tiene y se instituye una personalidad social y moral al lado de la jurídica que la ley puede o no reconocerle. Es decir, la realidad sociológica del Municipio se impondría a pesar de que la ley se obstinara en desconocerle personalidad; su personalidad moral se haría patente en todo momento, en virtud de que los vínculos espirituales y de todo orden que atan a las familias solidariamente dentro de la comunidad, aflorarían por encima de toda consideración jurídica, e incluso llegarían a imponer la urgencia del reconocimiento de su personalidad jurídica puesto que determinan en un grado considerable los derroteros de la sociedad. Este proceso sociológico encuentra su confirmación tanto en la historia general como en la patria.

38.—Hemos dicho que el Municipio como poder social *se impone en todas las determinaciones de la actividad individual*, porque comprendiendo al individuo en su integridad —en razón de ser una forma de la sociabilidad más perfecta que la familiar—, aspira a desenvolverlo en todas sus manifestaciones. Una de sus más importantes funciones la ejerce precisamente en el terreno de la educación.

En efecto, el hombre que se asoma a la vida cívica municipal, hasta cierto punto deja de formar parte de la familia porque la vida de la comunidad, en virtud del constante intercambio que en ella se suscita, lo obliga a que renuncie en parte a aquella y le dedique su trabajo, su esfuerzo, su dinamismo. El comercio, la cultura, la religión y todas las demás actitudes del pensamiento se manifiestan en el seno de la comunidad, y el hombre mientras más civilizado reconoce mejor su obligación de sostener una constante cooperación con sus semejantes. Este es propiamente el atributo esencial del hombre sociable. Es entonces, también, cuando se percata de que la comunidad le ofrece por la mayor amplitud de sus recursos morales y materiales, mejores perspectivas para su desenvolvimiento integral, sintiéndose por ello obligado en justa reciprocidad con la comunidad que le participa de sus beneficios, a mirar por el bien de sus semejantes, fuera de la familia, puesto que si en ésta lo atan los vínculos de la sangre, en la comunidad siente el palpar de los sentimientos más caros que conforman a la patria.

La labor educadora del Municipio, es pues, de todos respectos,

una de las más importantes funciones que realiza, porque diríase que instruye a los hombres —que por naturaleza son seres sociales—, en el arte de la sociabilidad, al obligarlos a compartir en el seno de la agrupación de familias, las mismas inquietudes y los mismos deseos de progreso material y desenvolvimiento espiritual.

Ahora bien, cuando el ciudadano ha logrado captar la importancia que tiene el hecho de pertenecer a un organismo de esa naturaleza, entonces lucha por su propia iniciativa —porque se penetra de la importancia de su actuación—, para que se conserven inalterables las instituciones que ha heredado de sus mayores; lucha porque la tradición de sentimientos e ideas que unifican a los miembros de la comunidad permanezcan en su pureza secular y entonces también siente la necesidad de que sus representantes en el gobierno del Municipio sean los más eficientes ciudadanos, puesto que sólo así obtendrá la garantía absoluta de la permanencia de aquellos valores.

Por eso los pueblos mientras más civilizados o mientras mayor sea su tradición democrática —que es la actitud política que mejor permite el verdadero desenvolvimiento de la personalidad individual—, lucharán con mayor animosidad por una constante depuración de los elementos representativos de la municipalidad. La historia del municipalismo de los pueblos anglosajones está plagada de estos ejemplos, al grado de que hoy día, la organización municipal que sustentan es prototipo de las más eficientes y eficaces del mundo, porque el ciudadano —verdadero ciudadano en toda la extensión de la palabra—, mantiene una activa vida cívica municipal, política y socialmente considerada.

Si es de desearse en México, que en este sentido se encuentra al mismo nivel que los pueblos menos evolucionados municipalmente del mundo, que su población adquiera una verdadera educación cívica, terreno en el que nos encontramos sumamente atrasados, tanto por nuestra incultura como por la inmoralidad política que día a día se reafirma en lugar de tender a desaparecer, deberá emprenderse una completa labor de educación ciudadana, para que con el tiempo el espíritu de la verdadera lucha política se desarrolle, y el valor cívico, que es una de las más poderosas armas con que cuentan los pueblos políticamente evolucionados, sea el factor decisivo

en la integración, primero, de los gobiernos municipales y en el planteamiento, estudio y resolución, después, de los problemas que afecten a las localidades. A nuestro entender, la escuela primaria, debería ser la primera expositora de lo que significa el llegar a ser ciudadano, para que el niño —ciudadano en ciernes— vaya enterándose, a la manera como se educaba en las antiguas democracias a la juventud, lo que significa el pertenecer a una colectividad y lo que significa el tener derecho a participar desde todos los puntos de vista en la vida municipal, y no como generalmente sucede, por esta falta de educación, el hombre mexicano cuando ha alcanzado su mayoría de edad vé con justificada desconfianza toda labor que se relacione con el gobierno de la ciudad y procura, a fin de conservar su prestigio personal, permanecer al margen de toda posible actividad política.

39.—El Municipio, afirmamos, puede alcanzar su mayor esplendor dentro de una organización democrática por encima de cualesquier otro régimen político. Si bien es cierto que históricamente se puede presentar dentro de cualesquier forma de gobierno, la recia tradición municipal de los pueblos que se han destacado sobremanera en este sentido, confirma que cuando la libertad individual y colectiva de los hombres se puede manifestar sin cortapisas de ninguna naturaleza, entonces el desarrollo de la comunidad es pleno y alcanza cimas de apogeo pocas veces igualadas, como en el caso de los municipios españoles que se formaron a raíz de la reconquista territorial de la península.

La democracia es el sistema político que mayores rendimientos puede ofrecer en el progreso de los pueblos, porque mantiene y despierta una constante actitud de cooperación humana. El hombre sintiéndose su propio gobernante, discute al lado de los demás los negocios públicos y fundamenta sus opiniones, —que pueden libremente externarse—, no sólo en el interés particularista que lo beneficia, sino en la más amplia consideración y respeto a los problemas que afrontan sus semejantes. Por eso creemos que en la comunidad municipal, si el ciudadano, si el vecino, siente que el poder de autodeterminarse es el principio rector del orden social y político de su comunidad, mantendrá su espíritu siempre alerta en busca de las más adecuadas soluciones a los problemas que se crean en el seno

de la agrupación, porque comprenderá que su opinión, si es la mejor, puede ser tomada en cuenta.

Ya anotábamos en anteriores párrafos, cómo el esplendor del municipalismo español alcanzó sus mayores alturas, precisamente cuando desligados del poder de los reyes los habitantes de las villas y aldeas como consecuencia de la lucha que por la reconquista del territorio se había emprendido en contra de los moros, se atuvieron a sus propios recursos humanos y en un limpio sistema de vida democrática discutían libremente sobre su destino sin el temor de la vigilancia centralista de los regímenes monárquicos; y señalábamos también cómo cuando el poder real volvió a consolidarse, nuevamente el Municipio que tan recia tradición se había forjado, volvió a caer bajo la ominosa centralización al perder su principio rector democrático.

Y ni para qué señalar el ejemplo clásico por todos conocido de Grecia —la Ciudad-Estado—, quien marcó el principio de la tradición democrática dentro de la vida de la ciudad; la que sin haber alcanzado las magnitudes políticas del imperialismo romano, sin embargo nos legó el caudal más fecundo de la cultura universal que valoran todos los pueblos, cultura que brotó y se desarrolló en el seno de la comunidad municipal.

40.—Después de haber hecho a grandes rasgos el análisis de las ideas que hemos considerado bajo el rubro de Municipio frente a Democracia, creemos oportuno hacer referencia dentro de la brevedad que este trabajo exige, a ese raro fenómeno que se conoce temerariamente como “democracia municipal mexicana”, que sólo de nombre existe, porque hasta hoy muchísimos factores sociales, políticos, económicos se han confabulado para desterrarla de nuestro medio. Es doloroso observar, cómo en nuestros días, y a pesar de que el nivel cultural del mexicano como quiera que sea se ha elevado, primordialmente porque su libertad de pensamiento le permite conocer las múltiples corrientes ideológicas que de todos los rumbos nos llegan, lo que indudablemente despierta su inteligencia e incluso le forja un criterio, sin embargo, el ciudadano mexicano no ha podido consolidar ni siquiera una elemental cultura cívica —como verdadero comportamiento del ciudadano—, siendo fácil presa de los medios de propaganda puestos al servicio de determinados ele-

mentos no identificados con el espíritu de la comunidad, y que no sienten, por su exotismo, ni sus angustias, ni sus inquietudes, ni se esfuerzan, ni nunca se esforzarán por mantenerse vinculados a las poblaciones que pretenden representar.

En otras palabras, a pesar de que el nivel cultural del mexicano mantiene una constante línea ascendente, por lo menos en grandes núcleos de la población, el "caciquismo" como fórmula ordinaria de vida municipal se mantiene en todo su apogeo. Aún en las ciudades más importantes de la República —ya que esto sucede no sólo en los centros rurales— sus pobladores, generalmente progresistas, no encuentran apoyo a sus esfuerzos por parte de las autoridades municipales, que aprovechan invariablemente la situación de privilegio que guardan para hacer "uso" del poder y cometer en su nombre toda clase de inmoralidades, respaldando a la vez, las torpezas que cometen sus subordinados o parientes, de quienes no puede esperarse otra línea de conducta, en virtud de que son como aquellas de la misma procedencia impopular.

Es fácil comprobar también, que cuando es llegado el momento de efectuar cambios de los representantes de los municipios en cualesquier parte de la República, se produce un despertar transitorio del espíritu cívico de los ciudadanos, que inclusive llega a provocar en no pocos casos verdaderos tumultos que causan inquietud a los gobiernos locales y de la federación, por la espontaneidad del movimiento y la facilidad con que arrastra y se comunica a los sectores organizados de la población. Sin embargo, en cuanto pasa este momento de positiva efervecencia, quedan en sus puestos las autoridades municipales que se han querido imponer, y el comportamiento de los ciudadanos a partir de entonces es de clara y manifiesta tolerancia. Hemos tenido experiencias valiosas en las que la población ha resistido con un espíritu todo heroísmo, la tendencia impositiva dándose el caso de existir dos autoridades municipales dentro de un mismo Municipio, pero triunfando finalmente el reconocido "oficialmente", después de practicada una "investigación" por las autoridades federales. A partir de entonces, solamente la prensa —cuando es honesta—, a la que con toda certeza se ha llamado el cuarto poder por la influencia manifiesta que ejerce sobre la población, y algunos organismos más o menos identificados sos-

tienen una lucha constante en contra de esas autoridades impopulares, tratando de atemperar los males que frecuentemente causan con las medidas inadecuadas que suelen tomar, en virtud de que el grueso de la población, acaba por aceptar, condoliéndose, la triste situación.

Desde luego que todos estos ejemplos en que el espíritu cívico se manifiesta en su integridad, van formando, van constituyendo, un serio y magnífico antecedente hacia la educación del hombre como ciudadano, el que poco a poco irá exigiendo que la administración de los intereses públicos quede en manos honestas tanto por su elección como por el propio desempeño de sus funciones. La frustración de la democracia municipal mexicana, se debe, insistimos a la carencia de cultura cívica, y es deber por lo tanto de las autoridades estatales y federales impartirla profusa y regularmente en los centros de enseñanza, a fin de evitar el triste espectáculo de que sean los partidos políticos quienes a última hora y por medio de magnavoces que recorren las calles, vayan recordando al ciudadano cuáles son sus deberes y sus derechos como tal y la forma como debe hacerlos valer y ejercitar.

Y para rubricar este punto que venimos desarrollando con espíritu crítico pero con ánimo fervientemente constructivo, nada mejor que recordar el que ciertamente se diga "que en nombre de la democracia se han cometido abusos incalificables". La democracia como afirmaba Aristóteles, puede tener sus desvíos, sus abusos, sus degeneraciones. Pero es entonces cuando deja de ser democracia y se convierte en demagogia. Es a ella, a la demagogia, y no a la democracia a la que hemos de imputar, y con toda razón, el fracaso de los gobiernos municipales.

41.—El gobierno de la ciudad plantea un doble problema: a) el de la elección o nombramiento de los funcionarios públicos, o problema "*político*", y b) el del funcionamiento y atención de los servicios público-municipales o problema "*administrativo*".

a) Dentro del primero habría que discutirse cuál puede ser el mejor sistema de gobierno municipal de entre los que la doctrina se ha encargado de desbrozar ampliamente: gobierno municipal por alcalde y concejo, gobierno municipal por comisión y gobierno municipal por gerente. No siendo nuestra intención entrar al es-

tudio profundo de estas formas de organización política municipal, nos conformamos con dar una breve noción de cada una de ellas.

El gobierno municipal por alcalde y un concejo o un cabildo, es el régimen que tradicionalmente se ha conocido y practicado en México, los Estados Unidos, España y otros muchos países. Dentro de él, el alcalde asume los mayores poderes de decisión y de mando (el "Strong Mayor Plan" de los Estados Unidos) frente al concejo que desempeña una función meramente consultiva y de aprobación a las iniciativas del alcalde. En todo momento se deja sentir la personalidad de éste por la concentración de poderes que asume.

El gobierno municipal por comisión tuvo sus orígenes en los Estados Unidos y fué el resultado de una protesta general surjida en contra de las antiguas prácticas del gobierno municipal que en cierta época de su actuación degeneró en serias inmoralidades públicas. En lugar del "Mayor", o alcalde —diríamos nosotros—, se crea un órgano colegiado, compuesto de cinco miembros, tres de ellos nombrados por el gobernador y dos electos en pública elección. La diferencia que guarda con el sistema anterior, está en que si bien se nombra un Mayor-Presidente, éste no asume los poderes del alcalde ordinario, sino que su papel se constríne a presidir las reuniones de todos los miembros de la comisión, percibiendo por ello un salario más elevado. Cada uno de los miembros de la comisión tenía a su cargo la dirección de un departamento administrativo especial, que abarcaban en su conjunto la totalidad de las funciones municipales.

Finalmente, el gobierno municipal por gerente, conocido también con el nombre de "Manager-Plan", constituye la más reciente experiencia norteamericana para obtener un gobierno eficaz, pero edificado sobre bases democráticas. Este sistema que fué ideado por un connotado hombre de negocios de Dayton, del Estado de Ohio, asume perfiles análogos a los de las modernas empresas o compañías mercantiles. Se supone que la comisión fuera como el consejo de directores de una empresa. Los accionistas vendrían a ser los votantes. El gerente viene a ser quien realice la gestión práctica de los acuerdos de la comisión. En el fondo no es sino volver a la restauración de la separación de poderes, puesto que el régimen

por comisión fué incapaz en la práctica para realizar "el divorcio esperado entre la política y la administración, que tan urgentemente se apuntaba".

b) Para el desarrollo de lo que venimos considerando como problema propiamente de carácter "administrativo" de la ciudad, puesto que se refiere a la prestación de los servicios público-municipales, nos sirve de guía la sentencia de un autor norteamericano, Rian, que dice: "Donde se quiera habilidad se debe nombrar; donde se quiera representación se necesita elección". (66) Sentencia que De la Garza se encarga de desarrollar al decir que "De acuerdo con esta teoría, sólo los puestos que son políticos, en el sentido estricto de la palabra, sólo los que pueden imprimir determinada orientación a la vida de la ciudad deben ser ocupados por funcionarios electos popularmente, porque son los representantes del pueblo. Pero la mayor parte de sus funcionarios, —el ingeniero de la ciudad, los jefes de policía, los agentes de sanidad— que no determinan sino llevan a cabo la política que se les señala, cuyo trabajo requiere únicamente eficiencia, deben ser designados para desempeñar sus cargos mediante nombramientos". (67)

La diferencia es pues notable. Significa que los servicios público-municipales deben ser atendidos con criterio administrativo y no político, significa que la dirección y responsabilidad de los mismos se deben dejar a las mejores manos, y para ello hay que recurrir a quienes por sus conocimientos técnicos y preparación general están en aptitud de avocarse a la resolución de los problemas de la comunidad.

La moderna política municipal aconseja que todos los aspectos de la vida urbana deben ser atendidos. Parques y jardines, mercados, servicios de transporte interior, servicios sanitarios, beneficencia pública, luz eléctrica, concesiones de gas y otras muchas semejantes, etc., para no mencionar sino a unos cuantos, deben ser objeto de una cuidadosa reglamentación para que su eficiencia como servicios públicos, sea un hecho, ya que de otro modo se correría el riesgo de que la comunidad se disgregara en virtud de que pre-

66.— Rian. Citado por De la Garza. Ob. cit., pág. 109.

67.— De la Garza. Ob. cit., pág. 109.

cisamente se ha formado para satisfacer entre otras, este tipo de necesidades.

Cuando una municipalidad pueda tener entre sus elementos técnico-directivos a verdaderos especialistas en sus materias, que hagan de su actividad una profesión, cuyo trabajo sea a la vez bien remunerado, el progreso y desenvolvimiento de la misma será una consecuencia natural de la inteligente planificación del gobierno de la ciudad.

CAPITULO VI
EL PERFIL ACTUAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO.
CONCLUSION.

*La historia de la libertad del hombre es la historia
de la libertad municipal.*

Temario.—42. Génesis del Artículo 115 de la Constitución Política de 1917. El principio de la emancipación económica como base de la autonomía política.—43. La realidad municipal a partir de 1917.—44. Dualidad sociológica de esta realidad que es urgente resolver.—45. CONCLUSION. Confirmación del Régimen Municipal como base de la organización política y administrativa de los Estados.—46. Insistencia sobre la difusión de la educación cívica.

42.—Cuando en el seno del Constituyente Queretano de 1917 se discutió el artículo 115 del Proyecto de Constitución elaborado por Don Venustiano Carranza, no se presentó discrepancia alguna en su parte fundamental, porque el espíritu revolucionario de los diputados coincidía en la emancipación municipal otorgándole la más amplia autonomía. Pero cuando se pretendió establecer la relación que existe entre la autonomía política y la base económica sobre la que aquella debiera descansar, surgieron entonces dos puntos, motivo de profundas y meditadas discusiones, que conformaban el esqueleto del artículo citado en su fracción segunda: primero, establecimiento de las bases para la determinación del modo como la hacienda municipal se arbitrara de recursos consideradas las relaciones entre los Poderes del Estado y el Municipio, y segundo, quién habría de resolver los conflictos que por cuestiones hacendarias surgieran entre estas entidades. (99)

68.—El artículo del proyecto que se puso a discusión la tarde del miércoles 24 de Enero, decía textualmente en sus primeras tres fracciones: "Artículo 115.—Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

I.—Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

II.—Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y ce ribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y término que señala la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corres-

Para la resolución del primer problema, se suscitaron las más apasionantes discusiones salpicadas todas del espíritu eminentemente patriota que alentaba a los diputados, quienes veían en la autonomía municipal, uno de los más avanzados principios del México revolucionario al lado de los sustentados en los artículos 27 y 123 de la Constitución.

"Si damos por un lado la libertad política, decía el diputado Jara a nombre de la comisión que sostenía la plena autonomía hacendaria del Municipio, si alardeamos de que nos ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al Municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra carta magna con un bello capítulo y no se le llevará a la práctica, porque los Municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado". (69) Conforme a este mismo orden de ideas, otro de los más caracterizados defensores de este principio, el representante Andrade, agregaba que "Es indudable, que todos nuestros esfuerzos en pro de la libertad, que todas nuestras aspiraciones y todos nuestros sacrificios para constituir la autonomía del pueblo serian sueños vanos, fracasarían de una manera completa si no tuvieran la base esencial de todas las libertades, que es la base económica". (70)

La defensa de este principio se confundió a momentos con el problema que planteaba la miseria de los maestros de escuela, verdaderos "parias" dentro de la vida municipal para quienes se exigía una mejor consideración social, pero justificable si se con-

ponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendatarios entre el municipio y los Poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.

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

69.—Historia de la Constitución de 1917. Félix F. Palavicini. México. 1938. Págs. 506-7.

70.— Idem, pág. 517.

sidera que el pavoroso problema social que pretendían resolver los representantes de la nación en el seno del Constituyente, afloraba en cada capítulo discutido, en cada frase, en cada palabra pronunciada, porque el alma del pueblo que tantas angustias había afrontado hasta entonces, mantenía firmes esperanzas de obtener su liberalidad de aquella asamblea que alcanzó perfiles universales por lo avanzado de sus principios. Esto explica la actitud gallarda de muchos diputados que concurren al Congreso no con el fin de aprobar sencillamente el proyecto de Don Venustiano Carranza por respeto o temor a su persona, sino con el ánimo de penetrar en la verdadera raíz del desequilibrio social que padecía la nación y proponer en consecuencia la mejor forma de resolverlo. El diputado Andrade que tuvo una brillante actuación en este debate destacaba en un clarísimo momento de su discursar la médula del desajuste social a que nos hemos referido, en los siguientes conceptos: "...debemos precisamente dar a los Municipios la libertad económica para que puedan retribuir de una manera debida a los maestros de escuela y así abrimos un gran horizonte a la nueva generación, a la juventud, para que vea que se le estimula y que tiene un sueldo si no muy alto, al menos que le baste para las necesidades de la vida; porque ¿quién de los jóvenes va a dedicarse a esa profesión cuando económicamente gana más un peón que un maestro?..."

La discusión en fin, de la redacción que debía darse a la citada fracción segunda del artículo 115, alteró en no pocos momentos los ánimos de los representantes, quienes en los primeros debates no pudieron encontrar una fórmula que se adecuara a la generalidad de sus inquietudes.

Por lo que respecta al segundo problema planteado, o sea, qué autoridad o qué cuerpo sería el competente para conocer de los conflictos hacendarios que surgieran entre el Municipio y los poderes de los Estados, se sostenía, conforme al proyecto de la comisión, que la competencia debía otorgarse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que no era de las enteras simpatías de algunos diputados quienes veían en esta idea el peligro de que se creara un fuerte poder centralizador que tuviera como epicentro a la Suprema Corte en vista de que todos los problemas que surgieran entre aquellas entidades en materia económica, que arrastran por su

propia naturaleza todos los demás aspectos de la vida municipal, quedarían encomendados a la resolución que les diera aquel alto cuerpo colegiado.

“¿Por qué no resuelve la Legislatura local o el Supremo Tribunal de Justicia del Estado? —se preguntaba el representante Medina al intervenir en apoyo de la primera idea, dentro de la discusión del problema que apuntábamos—, para responderse inmediatamente después, “Porque hemos concepuado que entre los tres poderes del Estado hay una especie de solidaridad, y si es un Municipio el que está en lucha con un poder del Estado, seguramente que los otros poderes se encuentran interesados, aunque no fuera más que por un espíritu de corporación, y de esta manera, tal vez el Municipio no podría alcanzar justicia que es lo que nos proponemos. Por esta razón, señores diputados, hemos querido que sea la Suprema Corte de Justicia, como un alto cuerpo desinteresado, el que resuelva las cuestiones hacendarias...” (71)

En suma, a través de un bondadoso esfuerzo por considerar las más difíciles sutilezas de la autonomía municipal en puerta, el análisis de las implicaciones que una u otra forma de redacción del artículo podrían tener en su aplicación práctica, fueron tocadas por los diputados constituyentes, que como hemos dicho, coincidían en el tema central: la autonomía municipal con base en su emancipación económica debería establecerse a como diera lugar, porque el principio de la libertad municipal era el reflejo de una de las más entrañables palpitations del alma nacional, que acababa apenas de salir de la triste experiencia de los “jefes políticos”, condenados por la tradición y el espíritu libertario del pueblo mexicano.

Finalmente, y en virtud de que a pesar de todos los esfuerzos para encontrar una fórmula que armonizara la disparidad de criterios, disparidad que se reflejaba tan sólo en “las cuestiones de detalle”, como atinadamente observaba el diputado Medina, se optó por la redacción que propuso el representante Gerzayn Ugarte por encima del dictamen de la comisión y del voto particular que un pequeño grupo había intentado sostener, quedando, en consecuencia, aprobado por ochenta y ocho votos por la afirmativa y sesenta y

71.—Historia de la Constitución de 1917. Pág. 527.

dos por la negativa, conforme a los siguientes términos: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades".

43.—La irrealidad del Municipio Mexicano a partir del año de 1917 a pesar de los grandes esfuerzos realizados por el legislador constituyente para instituirlo, ha desatado en su contra las más duras críticas tanto políticas como ideológicas; pero en general, ha sido señalada por destacados juristas mexicanos, la imposibilidad de sostener el principio de la autonomía municipal que quedó planteado en el artículo 115 de la Carta Magna sancionada en Querétaro con el desarrollo insuficiente e inadecuado que se dió a éste, primordialmente porque la precipitación de su discusión y la urgencia por aprobarlo a pesar de que no era del agrado de los representantes, no dieron oportunidad para que la obra fuera más perfecta.

La triste experiencia municipal que México ha sobrellevado tolerantemente desde entonces, gira alrededor de un principio común: las entidades federativas por conducto de su poder ejecutivo dominan todos los aspectos de la actividad municipal y los ciudadanos no juegan otro papel que el de simples contribuyentes, sin posibilidad de que sus problemas sean atendidos ni siquiera con una relativa eficiencia. Y en efecto, la eficiencia y la eficacia son cualidades que se encuentran penosamente reñidas con la prestación de los servicios público-municipales, los que sin la intervención de la iniciativa privada, prácticamente serían nulos. En otras palabras, los presidentes municipales, vienen a ser en la realidad política nacional, simples "delegados", encargados y responsabilizados de cumplir en sus respectivas localidades las instrucciones que giran los gobernadores, quienes ante el asombro de los vecinos, los quitan y ponen a su antojo. El Municipio en México ha degenerado al grado de ser simple apéndice de la actividad estatal.

¡Cuán lejos estaba el legislador de 17 de intuir que el peligro que trataba de alejar —evitar que los Municipios fuesen a quedar absorbidos y subordinados por el autoritarismo de las entidades federativas— llegara a ser con el tiempo el contenido práctico de su discutidísimo artículo 115 Constitucional!

44.—Nos encontramos entonces frente a una dualidad sociológica y política que es urgente resolver: o el sistema municipal como base de la organización política y administrativa no es la forma adecuada para su integración orgánica, porque representa una construcción artificiosa de la ley contraria a la tradición y a la psicología del pueblo mexicano, o bien, y en virtud del principio contrario, se hace indispensable la inmediata reforma del artículo 115 Constitucional a fin de fijar de ahora en adelante y con toda precisión las bases a que debe condicionarse la municipalización nacional, tomando en cuenta la triste experiencia que a partir de 1917 hemos venido padeciendo hasta nuestros días.

CONCLUSION

45.—El criterio de los más destacados juristas y pensadores mexicanos que se han ocupado sistemáticamente de este gravísimo problema, concuerda fielmente con la última postura que hemos señalado y a la que nosotros nos adherimos totalmente: el Municipio, es la forma que se adapta mejor que ninguna otra a la organización política y administrativa de los Estados y por lo tanto de la Nación Mexicana, porque representando una forma espontánea de la sociabilidad que no puede desconocerse ni por su realidad sociológica ni por su fundamentación filosófica, tiene tras de sí una estela histórica de muchos siglos de tradición, que entrañablemente ha arraigado en la conciencia y en el ánimo del pueblo mexicano, confirmándolo plenamente.

46.—Lo que se hace de urgente necesidad a la fecha, aparte de gestionar la inmediata reforma del artículo constitucional que lo determina en forma tan insuficiente, al grado de que lleva en sí mismo el principio de su imposibilidad práctica como régimen autónomo, tarea que queda en manos de nuestros juristas y legisladores, es emprender una tenaz campaña de educación cívica entre la población mexicana, campaña que iniciada particularmente y con toda profusión y regularidad en los centros primarios de enseñanza, vaya ascendiendo gradualmente hasta alcanzar a los círculos elevados de difusión de la cultura, con lo que, si no en forma inmediata por

lo difícil que es lograr resultados prácticos en este sentido, si por lo menos sentar las primeras bases para que dentro de dos o tres generaciones, se logre alguna madurez del espíritu cívico del ciudadano mexicano. confirmando plenamente que también puede quedar a la altura de los que más se han significado en este aspecto dentro de la comunidad internacional de los pueblos civilizados.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Zavala Zilvino A. "Instituciones Jurídicas en la Conquista de América" Madrid. 1935.

De La Garza Sergio Francisco "El Municipio" —Historia, Naturaleza y Gobierno. México. 1947.

Petit Eugenio "Tratado Elemental de Derecho Romano".

Jiménez Rueda Julio "Historia de la Cultura en México" —El Virreinato— México. 1950.

Díaz Del Castillo Bernal "Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España". Madrid. 1942.

Orozco y Berra Manuel "Historia Antigua y de la Conquista de México", Tomo IV. México. 1880.

Esquivel Obregón Toribio "Apuntes para la Historia del Derecho en México". Ed. Polis. México. 1938.

D'Acosta y Esquivel O. Julio "El Fuero del Municipio". México. 1948.

Sarti Francisco "Municipios". Tesis. Guatemala. 1928.

O'Gorman Edmundo "Breve Historia de las Divisiones Territoriales". México. 1937.

Orozco y Berra Manuel "Apuntes para la Historia de la Geografía en México". México. 1881.

Rivera Agustín "Virreinato de la Nueva España" Principios Críticos. México. 1922.

Humboldt Alejandro de "Ensayo Político Sobre el Reino de la Nueva España". 6ª. Ed. México. 1941.

- Tena Ramírez Felipe* "México y sus Constituciones". Ed. Polis. México. 1937.
- Fernández Narciso J.* "De Apatzingán a Querétaro". Ed. El Nacional. Méx. S. F.
- México a Través de los Siglos* Tomo III.
- México y su Evolución Social* Dirigida por don Justo Sierra. Tomo I. 1900.
- Caso Antonio* "Sociología" México. 1945.
- Posada Adolfo* "El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna" Madrid. 1936.
- Méndez Cervantes Oscar* "La Restauración Municipal en México". Tesis. México. 1942.
- Castorena J. Jesús* "Problema Municipal Mexicano" México. 1926.
- Sainte Hermaine M.* *Le Marquín de "Traité de L'Organization Communitat"*. Paris. 1860.
- Coulanges Fustel de* "La Cité Antique" Paris. 1919.
- Fraga Gabino* "Derecho Administrativo" México. 1948.
- Palavicini Felix F.* "Historia de la Constitución de 1917". México. 1938.

INDICE

I N D I C E

	Págs.
PALABRAS PRELIMINARES	9
CAPITULO PRIMERO	
<i>El Municipio en la Nueva España</i>	15
CAPITULO SEGUNDO	
<i>El Municipio en el México Independiente</i>	33
CAPITULO TERCERO	
<i>El Municipio como Comunidad Natural</i>	47
CAPITULO CUARTO	
<i>El Municipio como Entidad Política</i>	63
CAPITULO QUINTO	
<i>El Municipio como Poder Social</i>	77
CAPITULO SEXTO	
<i>El Perfil Actual del Municipio en México. CONCLUSION.</i>	89
BIBLIOGRAFIA	99