

CAP. VIII.—De los Ayuntamientos.....	118
Los ayuntamientos ordenan, reglaman-	
tan, deliberan, informan y representan.	124

CAPITULO VIII.

DE LOS AYUNTAMIENTOS.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

122

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

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

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

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

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

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

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

En segundo lugar debe tenerse muy presente que la administracion municipal se divide, á semejanza de la del estado, en deliberacion y accion.

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

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

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

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

La aprobacion subsiguiente del gobernador dada á un re-

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

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

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

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

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

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