

Unidad 8

- El municipio

“El papel que históricamente a jugado el municipio lo ha convertido en abanderado natural de la libertad, así lo dice Kelsen .”

Renacimiento municipalista en América Latina

La Constitución coloca al municipio libre en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados. Dentro del capítulo que consagramos a estos últimos hubiera podido ser estudiado, por lo tanto, el municipio; pero el municipio no es ligero integrante de la organización de los Estados, sino que ha gozado siempre de una relevante individualidad propia, merecedora por ello de un estudio aparte. Lo abordaremos desde el punto de vista constitucional y al hacerlo trataremos de soslayar lo relativo a la organización municipal propiamente dicha, materia que corresponde a una rama especial del derecho administrativo.

Es pertinente aclarar esta última afirmación. El estudio del derecho relacionado con el municipio ha alcanzado recientemente un auge singular en varios países de Latinoamérica entre los que infortunadamente no figura México. En la Universidad de La Habana existía desde 1906 una cátedra de Gobierno Municipal, servida sucesivamente por los profesores Francisco Carrera Justiz, Ramiro Capablanca Graupera y posteriormente Adriano G. Carmona Romay, quien ha escrito numerosas obras en pro del municipalismo.¹ En Argentina encabezan el movimiento Rafael Bielsa y Alcides Greca, este último director de la "Revista de Derecho y Administración Municipal". En Brasil se publica por Ives Orlando Tito de Oliveira la "Revista de Derecho Municipal". En la Universidad de Guayaquil la cátedra de la materia está a cargo del doctor Sebastián Velázquez Sciacaluga. Se han celebrado conferencias panamericanas de municipios en La Habana, Santiago de Chile y Lima.²

Este despertar del municipalismo se había puesto, entre otras metas, la de hacer del derecho municipal una disciplina jurídica autónoma. Independientemente de su importancia, es lo cierto que el derecho municipal no alcanza aún tradición vigorosa en la cátedra y con la bibliografía, suficiente para justificar un sitio autónomo. Es por ello que lo seguimos considerando una rama especial del derecho administrativo, cuyas bases de índole constitucional nos toca esclarecer.

El municipio desde el punto de vista constitucional; contenido de la descentralización municipal.

En el parangón de la materia y para fijar los perfiles del Estado miembro hubimos de establecer entre éste y el municipio una referencia y advertimos que, aunque en ambos casos se trata de fenómenos de descentralización, sin embargo la

descentralización municipal excluye la posibilidad de otorgarse su propia ley, a diferencia de la que caracteriza a las entidades federativas, cuya autonomía se concreta en el hecho de darse una Constitución y expedir la legislación que de ella deriva.

Si hemos de penetrar ahora en el otro término de la comparación, debemos ratificar que “el radio de la autoridad municipal se encuentra restringido a la etapa de creación de normas individuales”.³ Aun los llamados estatutos autónomos; por ejemplo, los bandos de policía y buen gobierno, no pueden estimarse como actos legislativos propiamente dichos, a pesar de su generalidad, sino como desarrollo de las leyes expedidas por el órgano legislativo central. Debemos hacer notar, no obstante, que existe la tendencia a reconocer al municipio la facultad de elaborar su propia ley orgánica.⁴

Nuestra Constitución nada dice al respecto, pero las Constituciones locales han entendido que la función legislativa, especialmente la expedición de la ley Orgánica municipal, en ningún caso compete al órgano municipal,⁵ lo que está de acuerdo con el principio de la división de poderes, que no toleraría la ampliación de la función legislativa a otro titular del que la tuviese en exclusividad, según es el Poder Legislativo (salvo en situaciones extraordinarias que autorizar su delegación en el ejecutivo). Ni siquiera en la Constitución del Estado de Hidalgo se llegó a la conclusión de conferir la función legislativa al llamado Poder Municipal, que según hemos visto establece dicha Constitución.

Excluida la competencia legislativa, debemos precisar el contenido de la descentralización municipal, lo que nos pondrá en contacto con el artículo 115 de la Constitución Federal, cuyos primeros párrafos se refieren al municipio libre. Por razón de método nos hemos de separar del orden seguido en el precepto de referencia.

En su fracción III el artículo 115 determina que “los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales”. A nuestro ver ese precepto no zanja, por si solo, la vieja querrela entre quienes afirman que el municipio es de formación natural y anterior al Estado y aquellos otros que lo consideran como creación del Estado. Es a la legislación local a la que corresponde fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas -agrupadas comúnmente en familias- para merecer la categoría de municipalidad. Una vez satisfechas esas condiciones, y reconocida su existencia por la autoridad, surge el municipio con la personalidad jurídica que *ipso jure* le otorga la Constitución Federal. De este modo se desplaza hacia la legislación local el problema del nacimiento del municipio a la esfera del derecho.

En su párrafo inicial el artículo 115 dispone que los Estados tendrán “como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre”: La fórmula es inexacta. Un Estado-miembro, en su calidad de tal no puede fraccionarse en municipios para los efectos de su organización interna, tanto porque esta organización es distinta y en cierto modo antagónica a la

municipal cuanto porque la descentralización burocrática confiada a los numerosos y variados municipios conduciría al caos. La división territorial de los Estados 'no tiene por base al municipio, sino a ciertas circunspecciones territoriales mucho más extensas llamadas distritos o cantones, cuya área se fija por los órganos centrales de acuerdo con las necesidades de la administración. Esa división territorial se utiliza principalmente para finalidades de orden fiscal y electoral y nada tiene que ver con los municipios.

Lo que el precepto quiso instituir, a través de una fórmula imprecisa, fue la libertad del municipio y al mismo tiempo sus vínculos los de coordinación con el Estado. Refirámonos a tales dos extremos que la Constitución trata de armonizar, como son la relativa autonomía del municipio y su relativa subordinación al Estado.

El municipio en Roma y en España; trayectoria histórica del municipio mexicano.

El fenómeno apareció por primera vez en el derecho público de Roma. Explica Mommsen que al diseminarse por toda la península itálica la ciudadanía, perteneciente al principio exclusivamente a Roma, la comunidad del Estado empezó a estar constituida por cierto número de comunidades sometidas al régimen de ciudad; fue entonces cuando se presentó el problema de ordenar convenientemente las relaciones que deberían guardar entre sí la autonomía de la comunidad del Estado y la de las particulares comunidades de ciudad. "Lo cual dio origen -dice el mencionado autor- al nuevo derecho municipal, esto es, al derecho de la ciudad dentro del Estado."⁶

El antiguo municipio romano, con algunos injertos de procedencia germánica, se aprovechó durante la Edad Media de la debilidad de la monarquía para fortalecer su independencia. Referido especialmente a España (por el interés que como inmediato antecedente histórico representa para nosotros), el municipio fue favorecido durante la Reconquista con numerosos privilegios como estímulo para las empresas bélicas y, además, con lo auxiliar de los reyes en su lucha con la nobleza. Los siglos XIV y XV señalan el auge de la autonomía municipal la que empezó a ser frenada a medida que la monarquía recuperaba su poder. En el siglo XVI los comuneros de Castilla libraron la batalla de Villalar (23 de abril de 1521) en defensa de sus fueros contra el absolutismo de Carlos V. Mas ya para entonces la monarquía española se había aliado con su antiguo adversario, la nobleza, en el común empeño de abatir la arrogancia municipal. Por virtud de esta alianza la contienda fue decidida en favor de la monarquía que a partir de entonces se convirtió en absoluta. El episodio de Villalar representa por ende, en la historia de España, el ocaso de la autonomía municipal y la consolidación de la monarquía

absoluta. En Inglaterra las cosas ocurrieron a la inversa, pues gracias a que los Burgos presentaron un solo frente con la nobleza, las libertades inglesas no naufragaron cuando de la agonía del feudalismo surgieron todopoderosas las monarquías unificadas.

El papel que históricamente ha jugado siempre el municipio lo ha convertido en abanderado natural de la libertad: Así lo reconoce Kelsen en cuanto al origen del municipio: “La lucha por la autonomía local -afirma- fue originariamente una lucha por la democracia en el seno de un Estado autocrático.” “Pero cuando el Estado tiene una organización esencialmente democrática -agrega- el otorgamiento de la autonomía local a un cuerpo territorialmente definido solamente implica una descentralización.”⁷ No podemos estar de acuerdo con este último aserto. Si el municipio es indudablemente una forma de descentralización, se debe ante todo, a que constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal que el Estado autocrático puede pretender ahogar, pero que al Estado democrático sólo corresponde reconocerla e incorporarla a su estructura. En esa zona se refugia lo más elemental de las libertades individuales y de grupo y por eso sólo puede ser, mientras exista como municipio, una zona descentralizada. Aun en un Estado rigurosamente democrático, el municipio debe continuar existiendo a título de reducto final e incoercible de la libertad de la persona frente al Estado. El día en que la descentralización municipal obedezca a otra causa, el municipio habrá desaparecido como tal para convertirse en una célula más, así sea descentralizada, de la organización del Estado. Es, pues, el municipio una manera de descentralización, pero lo es precisamente por su contenido permanente de libertad, que en las épocas de autocracia se pone en pie de guerra. Por lo demás, la democracia perfecta está muy lejos de ser la forma final e indubitable de ningún Estado; la crisis actual de la democracia lo confirma. De allí que el solo hecho de que en determinado momento un Estado alcance la cúspide de la democracia no autoriza a liquidar, dentro de ese Estado, la misión histórica y social del municipio.

Cuando el artículo 115 proclama la libertad del municipio, reivindica como base y esperanza de la democracia mexicana, esto es, trata de que el municipio reasuma entre nosotros su misión de siempre, luchando por la democracia en el seno de un Estado tradicionalmente autocrático. Para darnos cabal cuenta de la meta propuesta por la Constitución, conviene hacer breve recorrido por la historia del municipio en México.

Es el municipio la institución que tiene en nuestras memorias el origen democrático más puro. El primer acto de gobierno de Hernán Cortés al pisar tierra mexicana fue la fundación de Veracruz, con cabildo propio, quien al otorgar al Conquistador, en ausencia del Rey, los títulos de Justicia Mayor y Capitán General, lo dotó de las atribuciones de que carecía para emprender la conquista.⁸

Bajo la dominación española fueron los Ayuntamientos el único y elemental reducto del gobierno propio de los pueblos, pues aunque la mayor parte

de los oficios del ayuntamiento eran vendibles y renunciables en las ciudades y pueblos de españoles, quedaron, sin embargo, como de elección popular los alcaldes ordinarios.⁹

Pero esta mezquina participación de la voluntad general en el gobierno de los Ayuntamientos no fue bastante a imprimir fisonomía política a los municipios.

Al decir de Miguel Macedo, “el municipio fue casi nada más que el nombre de una división territorial y administrativa; no fue nunca una entidad política como la de España, y con ese carácter no existió en la época colonial ni ha sido posible crearlo después”.¹⁰

En 1808 el Ayuntamiento de la ciudad de México, que abrigaba inquietudes de emancipación, trató de revivir la tesis de Hernán Cortés, sosteniendo que, en ausencia del rey cautivo le tocaba reasumir la soberanía.

El hecho se explicaba, no en función de la autonomía municipal (que no existía), sino porque el Ayuntamiento de la Capital había ido a parar a manos de los criollos, quienes por su capacidad y por su riqueza estaban en condiciones de adquirir en venta o por herencia los oficios concejiles. No era que el Ayuntamiento actuara en nombre de una ciudadanía que con su voto le hubiera dado su representación, sino se trataba de una clase poderosa social y económicamente que había obtenido por medios distintos del sufragio los principales cargos del cabildo y que desde allí intentaba hacer la independencia en beneficio propio.

Desde la Independencia hasta el triunfo de la República en 1867, los Ayuntamientos resienten el desorden que entonces prevalecía.

Parecería que los municipios debieran haber merecido instituciones democráticas, en atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal. Pero no fue así; las Constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida.”¹¹

El Acta Constitutiva, la Constitución de 1824, el Acta de reformas de 1846 y la Constitución de 1857 no dedican ni un solo artículo a los Ayuntamientos; esta última los menciona tan sólo cuando en su artículo 31, fracción 11, establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del municipio, cuando en el artículo 36, fracción I, considera obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su municipalidad y cuando en el artículo 72, fracción VI (antes de la reforma de 1901), aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito y Territorios.

En cambio, la Constitución centralista de 36 los organiza minuciosamente en los artículos 22 a 26 de la Sexta Ley, entre los cuales el 25 señala como objetos de los Ayuntamientos cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común; de la constitución, reparación

de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario.

Las Bases Orgánicas de 43 señalan como facultades de las asambleas departamentales establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la Policía municipal, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades (art. 134, fracs. X y XIII). Mejorando los dos precedentes centralistas, la legislación del Imperio emanado de, la intervención francesa dio normas para la organización municipal no superadas hasta nuestros días. Dice al respecto Miguel Macedo. “El Imperio estableció el régimen municipal de alcaldes remunerados, de nombramiento del gobierno y encargados de toda la administración comunal y de la ejecución de las decisiones de los ayuntamientos, que eran simples cuerpos deliberantes e inspectores, de elección popular y sin función Política alguna.

Tal sistema dio buenos resultados en la ciudad de México, mejores que los que habían producido los precedentes; las rentas subieron a 733,000, 840,000 y 956,000 pesos en los años de 1864 a 1866, para descender a 215,000 en 1867, año de grandes trastornos y del triunfo definitivo de la República, y aunque esos resultados hayan sido debidos en gran parte al celo y dotes poco comunes del distinguido alcalde de México, Ignacio Trigueros, tal régimen, implantado por otro gobierno que el imperial, hubiera llegado probablemente a arraigar en nuestro sistema administrativa, como más conforme con el buen principio de no confiar la administración a cuerpos colegiados y concejiles, sino a funcionarios unitarios y remunerados; Pero el Imperio lo contaminó con su desprestigio y con el odio que despertó en el pueblo mexicano, y lo condenó así al olvido.”¹²

Como indicio del abandono en que los gobiernos liberales mantuvieron a los Ayuntamientos, debe tenerse en cuenta que el principal ayuntamiento del país, como era el de la ciudad de México, se gobernaba todavía a principios de este siglo, en que escribió Macedo su obra citada, por las ordenanzas centralistas de 1840 a 1841.¹³

Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el gobierno del general Díaz agrupó a los Ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón. Los prefectos, de origen centralista, pues fueron instituidos por la Constitución de 36 (art. 17 de la Ley VI), eran los agentes del gobierno centran cerca de la población de los distritos; no obedecían otras órdenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran con frecuencia crueles e ilegales; su actuación hacía incompatible con cualquier asomo de libertad municipal.

El odio que despertaron tales funcionarios fue 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”.¹⁴

El municipio libre en los debates de Querétaro. Defectos del sistema. El municipio y la democracia.

El Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal, rectificando así la posición por lo menos agnóstica en materia municipal de las Constituciones liberales. Así lo reconoció la Segunda Comisión de Constitución, cuando refiriéndose al proyecto del Primer Jefe expresó que el establecimiento del municipio libre constituía “la diferencia más importante, y, por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857”.¹⁵

El proyecto del Primer jefe no contenía más regla, en relación con el municipio libre, que la de que los Estados tendrían “como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado”.¹⁶

La asamblea entera, sin una sola discrepancia, admitió que la autonomía municipal que postulaba el proyecto carecía de un elemento que le era indispensable, según debe ser la autonomía financiera. Pero cómo asegurar al municipio recursos propios y suficientes, fue problema que dividió y desorientó al Constituyente. El primer dictamen relativo al artículo 115 proponía como fracción II la recaudación de todos los impuestos (estatales y municipales) por el municipio, la contribución del municipio a los gastos del Estado en la porción señalada por la legislatura, el nombramiento de inspectores por el ejecutivo para percibir la parte correspondiente al Estado y vigilar la contabilidad del municipio, la resolución por la Suprema Corte de los conflictos hacendarios entre el Estado y los municipios.¹⁷

El sistema propuesto era evidentemente inadecuado, pues al dejar en manos de los municipios la recaudación de toda clase de impuestos, inclusive los que por corresponder al Estado les son ajenos, se subordinaba la administración del Estado a la recaudación independiente de cada municipio. Esta confusión, agravada con la intervención de inspectores y con la inusitada competencia que se atribuía a la Suprema Corte, suscitó una de las más vivas oposiciones registradas en

el seno del Congreso.

Retirado el dictamen, la Comisión se dividió a su vez. Los diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez ofrecieron la solución más sensata, entre las muchas que se presentaron durante los interminables debates, al clasificar concretamente los ingresos que debían corresponder a los municipios; en caso de conflicto, si aparecía entre el ejecutivo y el municipio decidiría la legislatura, y si surgía entre ésta y el municipio, resolvería el tribunal superior, Los diputados Medita y Jara formularon un voto particular, donde en términos demasiado generales se proponía que la hacienda de los municipios “se formara de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos y del tanto que asigne el Estado a cada municipio”; las controversias entre los poderes del Estado y los municipios serían resueltas por el tribunal superior.¹⁸

En la sesión permanente que puso fin a los debates del Congreso, efectuada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, se trató por tercera y última vez el tema del municipio libre. Las prolongadas sesiones y los numerosos asuntos tratados a través de enconados debates habían acabado por agotar la resistencia física de los representantes.¹⁹ Cuando le llegó su turno a la fracción II del artículo 115, último de los asuntos tratados en la histórica jornada en que también se aprobó la reforma agraria, la desorientación de la asamblea parecía conducir al caos. Retirado el voto particular de Medina y Jara, nadie se refirió al dictamen de Machorro Narváez y Méndez. Alguien propuso que se tomara como base para la discusión el proyecto del Primer Jefe. De pronto el diputado Ugarte presentó una nueva fórmula de la fracción II que la asamblea, vencida por el cansancio, aceptó en el acto por 88 votos contra 62: “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”.²⁰

Para llenar el vacío del proyecto del Primer Jefe, se plantearon, como se ha visto, las mas variadas soluciones en torno a la autonomía financiera del municipio. Dos soluciones aparentemente opuestas (la del primer dictamen, que hacia participe al Estado de los ingresos del municipio, y la aprobada que hace partícipe al municipio de los ingresos del Estado) adolecieron del mismo defecto, consistente en no señalar específicamente las fuentes impositivas que en todo caso corresponden al municipio. Nadie advirtió que el camino a seguir lo indicaba el segundo dictamen, que sus autores no acertaron a defender. De este modo la autonomía financiera, y con ella la libertad municipal, han quedado a merced de la legislatura y del ejecutivo, que de acuerdo con su conveniencia política pueden aumentar o disminuir los recursos municipales.²¹

Atraída su atención por el trascendental problema de la autonomía financiera, la asamblea olvidó en la agonía de la discusión otro aspecto de vital importancia para la libertad del municipio: la forma de resolver los conflictos de éste con las autoridades del Estado. En todos los proyectos se había propuesto alguna

solución, y en este punto también se destacaba, por su buen sentido, el segundo dictamen; a lo largo de las discusiones se había insistido sobre el tema, sin ninguna voz disidente respecto a la necesidad de la medida; pero por desgracia el impensado final a que condujo el cansancio de la asamblea hizo olvidar la defensa del municipio frente al Estado, a través de un sistema de garantías.

De este modo el municipio libre ingresó a la Constitución, con los dos defectos sustanciales que acabamos de señalar. Ellos han sido aprovechados por las Constituciones de algunos Estados para socavar la libertad municipal²² y han colaborado sin duda al hasta ahora escaso éxito de la democracia del municipio, la cual adolece por lo demás del vicio común a toda nuestra democracia por cuanto se falsea y suplanta en los comicios una voluntad popular inepta para expresarse e impotente para defenderse. Las medidas protectoras de la democracia, que en forma negativa instituye el artículo 115 al vedar la reelección inmediata de los integrantes propietarios del Ayuntamiento, no alcanzan a purgar los vicios radicales de la institución.²³

La prohibición contenida en la fracción I del artículo 115, en el sentido de que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado, aunque dirigida a extirpar las antiguas prefecturas como medio de favorecer la independencia de los municipios, ha impedido por excesiva los consorcios municipales tan convenientes para unificar en zonas la actividad económica de varios municipios y para fortalecer políticamente a las que por ahora no son sino entidades aisladas entre sí, cada una por separado a merced de los gobiernos centrales o de facciones políticas.²⁴

Mas a pesar de los defectos del sistema, acertaron los constituyentes de Querétaro cuando proyectaron el municipio libre como escuela primaria de la democracia, ensayo del gobierno por sí mismo, aprendizaje de la función cívica, que requiere no sólo independencia al emitir el voto, sino entereza para hacerlo respetar. Cuando los pueblos aprendan el ejercicio municipal de la democracia, estarán dotados para afrontar los problemas cívicos de cada entidad federativa y los del país en general, porque en los pueblos habrá despertado la conciencia de la propia responsabilidad.²⁵

La reforma de 1983.

Comentario en la edición de 1984 a la reforma de 1983, relativa al art. 115, en los párrafos que se indican. Por circunstancia no prevista, a continuación de la precedente nota 25 y de la adición que la acompaña hemos de comentar ahora una tercera y reciente reforma al art. 115, la cual comparte con las otras dos, aunque con diferencias por señalar, la normación constitucional del Municipio

Libre.

Sería curioso, si no afectara a la Ley Suprema en una de sus instituciones esenciales, contemplar el divagante criterio que hasta ahora ha presidido el tratamiento del tema a través de las tres sucesivas reformas al 115, durante los años transcurridos de 1971 a 1983, publicada la primera el 6 de julio de 1971, la segunda el 7 de octubre de 1974 y la tercera el 3 de febrero de 1983.

En efecto, la inicial de tales reformas menoscabó sólo en los Territorios Federales, no así en los Estados, el origen directamente popular del Municipio Libre, según queda descrito en la precedente nota 25. Pero cuando la segunda reforma suprimió en la Constitución la figura de los Territorios Federales, puso fin con ello a la excepción que tocante tan sólo a los, municipios de dichas entidades había introducido la primera reforma, con lo que el Municipio Libre recobró en la Constitución la plenitud de sus fueros populares. Así las cosas, la tercera reforma, tema de las presentes líneas, inesperadamente ha hecho reaparecer, ahora para los Estados de la Federación en relación con el Municipio Libre, una disposición substancialmente idéntica a la que en virtud de la primera acompañó durante los finales de su existencia a los Territorios Federales. Como se ve, en el breve lapso de once años que incluye a las tres reformas, se ha hecho oscilar a la Constitución de extremo a extremo en materia tan delicadamente suya, según es el Municipio Libre.

La actual reforma de 3 de febrero de 1983 al art. 115, conservó intactos en dicho precepto únicamente el párrafo inicial, así como los dos primeros de la base I, de las enumerativamente destinadas a la siguiente finalidad literal: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el *Municipio Libre* conforme a las bases siguientes”.

A partir de esa porción subsistente, el extenso art. 115 fue objeto de modificación total, al agregar tres párrafos a la base I y aumentar a diez las primitivas cinco bases. De todo ello sólo corresponde a nuestro estudio, en la materia estrictamente constitucional, la relacionada con el Municipio Libre, cuyas innovaciones se han consignado principalmente en las siguientes disposiciones, adicionadas a la base del primitivo art. 115:

“Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.”²⁶

La exposición de motivos de la Iniciativa Presidencial que precedió al articulado cuya iniciación acaba de transcribirse lejos de aludir en alguna forma al intento de mermar la autonomía del Municipio Libre, recoge y galvaniza en los siguientes términos el propósito de acrecentarla "...el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que *superando el centralismo* que se había venido dando a este respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus municipios".

El propósito claro y enérgico de reivindicar para la autonomía municipal al nivel de la Constitución, sus notas características, se revela en la exposición de motivos de la Iniciativa Presidencial mediante párrafos vehementes entre los cuales trasladamos literalmente los siguientes.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará *por entregar o devolver al Municipio* todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: *el gobierno directo de la comunidad básica*.

El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

"La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del Municipio."²⁷ Como síntesis de los propósitos expresados, la Iniciativa Presidencial manifestó: "Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer *algunos cambios* al artículo 115 de la Constitución tendientes a vigorizar su hacienda, *su autonomía política* y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas *por los Estados y la Federación*."²⁸

No dice la exposición de motivos de la Iniciativa cuáles son, en concreto, algunos de esos cambios que se propone introducir en el artículo 115.

Pero cabe interpretar, a la luz de los párrafos transcritos, que ninguno de dichos cambios podría afectar, ni en mínima parte, la intención declarada reiteradamente por la exposición de motivos, en el sentido de restituir a la comunidad básica sus pertenencias esenciales, entre ellas primordialmente "su autonomía política", expresión esta última que textualmente acabamos de transcribir.

Ahora bien, en la categoría de cambios que podríamos llamar permisibles, por cuanto no afectan la naturaleza del Municipio Libre, nos es imposible incluir los contenidos en los párrafos de la reforma al art. 115, transcritos literalmente en los inicios del actual párrafo 49 bis, ya que con ellos se subvierte y de hecho se anula la “autonomía política”, nota suprema del Municipio Libre, según lo enaltece la vigorosa y persuasiva exposición de motivos de la Iniciativa Presidencial.

En efecto, según la reforma, la legislatura de cada Estado puede, por mayoría de dos tercios de sus integrantes, suspender Ayuntamientos de la entidad y aun declarar que éstos han desaparecido.

Puede también suspender o revocar el mandato que, para el efecto de que la represente, otorga la voluntad popular a cada uno de los integrantes del Ayuntamiento. Ciertamente el precepto comentado previene -tocante a esta última facultad-, literalmente, lo que sigue:

“Suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan”. Por su redacción, así como el lugar que gramaticalmente ocupa, el párrafo acabado de transcribir parece referirse únicamente al caso de afectación individual de alguno de los miembros del Ayuntamiento. De ser así, quedarían desprotegidos del derecho de audiencia los Ayuntamientos en si mismo considerados. Pero aun suponiendo que el precepto los incluyera en el derecho de ser oídos, tal derecho sólo podría hacerse valer cuando la legislatura ejercitara la facultad de “suspender Ayuntamientos”, que se suponen existentes puesto que se pretende suspenderlos; no así cuando se trata de la otra hipótesis la de declarar que “han desaparecido” los Ayuntamientos, caso en que sería imposible conceder el derecho de audiencia a un organismo ya inexistente. Este último supuesto es el de mayor riesgo para el Municipio Libre, debido a la posibilidad de que un Ayuntamiento existente sea declarado por la autoridad como desaparecido, con lo cual se le impediría ser oído en defensa y recibir pruebas.

Mas allá de la literalidad del precepto en análisis, cuya formulación acaso pudiera mejorarse, queda para nosotros una cuestión de fondo, imposible de eludir, cuya presencia en el precepto de que se trata afecta irreversiblemente la naturaleza misma del Municipio Libre. Nos referimos a que el intervencionismo –ya comentado- queda a merced exclusiva de un órgano estrictamente político, según es la legislatura de cada listado de la Federación, con la expectativa natural de dicho órgano político se comporte como tal, y no como juzgador imparcial, en decisiones predominantemente políticas, como sería, v. gr., la declaratoria de que ha desaparecido un Ayuntamiento, integrado según los comicios por candidatos de partidos de oposición. El origen popular del municipio y por ende su autonomía, características esenciales de la institución, se sustituyen de ese modo por la sola voluntad de la legislatura, fenómeno que puede ser llamado de cualquier modo, menos con el nombre de Municipio Libre.

No olvidemos, por otra parte, que es usual en la práctica de gobierno de nuestras entidades federativas que la decisión del gobernador del Estado se imponga a la voluntad de la legislatura y se ejerza omnímoda sobre los presidentes municipales. De tal manera la desquiciante facultad de suspender y de hacer desaparecer Ayuntamientos, aunque otorgada por la reforma del 115 a cada legislatura, suele localizarse en la persona de un solo funcionario, el gobernador del Estado.

Mas no se detiene en ese punto el arrojio de la reforma en contra del Municipio Libre. En el último de los párrafos que al principio hemos transcrito, se dispone que en los casos allí indicados, “las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales, que concluirán los períodos respectivos”. He allí, previsto sin evasivas por la Constitución, el arraigo final al concepto de Municipio Libre. Suprimido su origen popular, se le sustituye por vecinos designados soberanamente por un órgano político. Ni siquiera se prevé una ley ordinaria que regule la hipótesis. Al desaparecer la entidad, la reforma cambió el nombre de Municipio por el de Consejo Municipal. Desde la institución hasta el nombre, ha sido repudiado del texto de la Constitución el Municipio Libre.

A quien figura en el orden constitucional como autor de una iniciativa de ley, sobre todo cuando se trata de un funcionario de tan complejas y variadas atribuciones como es el Presidente de la República, no se le puede imputar la responsabilidad personal y total del acto, desde el aspecto meramente gramatical o de simple redacción, hasta la alteración misma de los conceptos, cuando todo ello queda en segundas manos.²⁹

Sobrevive en la Iniciativa de que venimos tratando, como auténtica y directa expresión del Presidente de la República, quien aparece como su autor, la exposición de motivos del citado documento, de la que hemos trasladado ya los párrafos conducentes. Para fundar, y en lo posible para justificar tan perentoria afirmación, no acudiremos a otra fuente sino a una de las lecciones impartidas a sus alumnos de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, por el maestro Miguel de la Madrid Hurtado. Aparece la opinión que vamos a transcribir, en su obra *Elementos de Derecho Constitucional* la cual se terminó de imprimir el 20 de noviembre de 1982, con pie de imprenta del mismo año, esto es, a punto de iniciarse la reforma al art. 115, publicada a su vez el 3 de febrero del año siguiente. Ambos documentos, es decir, la exposición docente y la legislativa, comparten el común propósito de reivindicar las características del genuino Municipio Libre. Pero sobresale en la enseñanza oral del profesor el estilo directo, elocuente, acaso apasionado según conviene a quien es portador ante la juventud de una convicción en pie de guerra.

El estadista, en cambio, que al dirigirse al órgano revisor de la Constitución lo hace desde el nivel más alto de nuestra organización política, sabe que por ello debe moderar la elocuencia de su ideal. En la exposición de motivos de la Iniciativa, su autor alcanza ya la exposición serena, sin mengua por ello de la

personal convicción. Y sin embargo, ciertas frases parecen todavía reclamar para sí, la energía verbal que suele acompañar a la dignidad del pensamiento emancipado.

Transcribimos a continuación, literalmente copiada, la opinión a que nos estamos refiriendo, vertida por el profesor en su cátedra.

ENORMIDAD DE LAS FACULTADES LEGISLATIVAS Y POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS DE INTERVENCIÓN ESTADUAL.

En las constituciones locales, se da a los gobernadores de la entidad un amplio margen para que tomen participación en el gobierno interno de los municipios; al mismo tiempo, a las legislaturas locales se les conceden facultades enormes para dictar reglas para el funcionamiento de los mismos, cosa que revela claramente una limitación a la ya relativa autonomía de la que en principio, gozan los ayuntamientos.

“En algunas constituciones locales, no conformes con las facultades de intervención que se otorgan a los poderes locales en los municipios, establecen la institución de *la desaparición de poderes municipales, arma política que arbitrariamente pueden esgrimir estos poderes locales, cuando determinado cabildo municipal no sea de su agrado. A esto se agrega que el gobernador, en principio, es el líder político de la entidad, y por lo mismo, a él se encuentran subordinados los presidentes municipales, no habiendo, por consiguiente, una verdadera democratización del municipio en nuestro país.*”³⁰

Al leer cada una de las enérgicas denuncias que el autor de los párrafos transcritos formula en relación, según sus palabras, con “la enormidad de las facultades legislativas” que a sí mismas se habían venido atribuyendo las constituciones locales, llama la atención que el conflicto de entonces se hubiera resuelto, no en favor de la Norma Máxima vulnerada por los gobiernos de los Estados, sino mediante una reforma que en el texto mismo de la Constitución otorgó la victoria a sus adversarios, reconociendo como propias y no usurpadas las atribuciones de las autoridades locales para zaherir al Municipio Libre, institución de alto rango constitucional.

No cabe duda que el legislador constituyente, único que tiene acceso a las enmiendas constitucionales, debe de corregir o rectificar preceptos de la Constitución aplicando así en su acepción propia el vocablo “enmienda” a título de “corrección de lo errado”, que gramaticalmente da lo mismo a la conducta personal que a la idoneidad de los textos legales.

Pero cuando la reforma no es enmienda de lo censurable, sino al

contrario, según ocurre en el caso, subvierte la institución del Municipio Libre (que ha sido entre nosotros esperanza o quimera, realidad o desengaño, pero en todo caso uno de los más generosos hallazgos de la Carta del 1917) , entonces esa reforma es merecedora a su vez de una enmienda que la despida y ahuyente del recinto constitucional.

No está por demás registrar, como cierre del tema, que la garantía formal de oír en defensa a los Ayuntamientos (derecho, de audiencia que la reforma tiene a bien concederles) deja a salvo en todo caso el arbitrio final de la legislatura para desconocerlos, todo lo cual es incompatible a su vez con la naturaleza misma del Municipio Libre, institución que no tolera sumisión jerárquica a la autoridad política.”³¹

REFERENCIAS

- 1 Entre ellas: *Programa de Gobierno Municipal*, La Habana, 1950; *Una tesis polémica*, La Habana, 1937.
- 2 Hemos mencionado el renacimiento municipalista de Latinoamérica por la importancia que para nosotros representa . Pero no olvidemos que se imparte la cátedra de derecho municipal en veintitrés universidades y colegios de Norteamérica, entre los cuales figura la de Harvard a cargo de William Bennet Munro, tan destacado constitucionalista. Ni dejemos de recordar que en la universidad central de Madrid y en la de París, esa cátedra tuvo de titulares, respectivamente, a Adolfo Posada y a Gastón Jéze, cuyos nombres no necesitan referencia encomiástica.
- 3 KELSEN, *Teoría*, pág. 331.
- 4 Tal fue la conclusión a que se llegó en el primer Congreso Nacional de Municipios Brasileños celebrado en Petrópolis en 1950, de acuerdo con los postulados del municipalismo Americano que habían formulado en 1948 Alcides Greca y Tito Oliveira (*Revista de Direito Municipal*, vols. XI y VIII).
- 5 La ley orgánica municipal ha sido expedida, en todos los Estados que la tienen, por la legislatura; aún en los pocos Estados en donde no existe dicha ley, ello no significa que puedan expedirla los municipios.
- 6 TEODORO MOMMSEN; *Compendio de derecho publico romano*; Buenos Aires, 1942; página 108.
- 7 *Teoría*, pág. 332.
- 8 Aparte de que Cortés se proponía legalizar la ampliación de su empresa, hay que admitir que la forma por él adoptada respondía a las ideas de la representación popular, que todavía conservaban su arraigo en aquellos contemporáneos de las últimas libertades municipales. “Cortés, Jefe y tipo de los conquistadores de México -dice Miguel Macedo-, traía acerca del municipio las ideas dominantes en aquella época en España que, si vencidas en Villalar, no habían muerto con Juan de Padilla ni desaparecido de las conciencias; respetaba al rey, en quien veía la autoridad suprema después del Papa, pero no concebía un sistema de gobierno sin ayuntamiento o consejos” (*El Municipio en “México. Su evolución social”*, t. I. Vol. 2º , pág 667). Las mismas ideas sustentaban Toribio Esquivel Obregón (*Apuntes para la historia del derecho en México*, México, 1938: t. II, pág. 208). Y Carlos Pereyra (*Hernán Cortés*; Espasa Calpe; 1946; pág. 89).
- 9 Existe unanimidad de opiniones respecto al origen popular de los alcaldes ordinarios; sin embargo, la naturaleza puramente judicial de sus funciones restaba significación, desde el punto de vista del gobierno propio, al origen popular de su designación, en el nombramiento de los corregidores, como representantes de la corona que eran, no tenía ninguna intervención la voluntad de los vecinos. Por lo que toca a los regidores, que eran propiamente los procuradores de la comuna, no existe uniformidad de opiniones acerca del origen de su designación. A pesar de su poca simpatía por la organización colonial, el doctor Mora admite que, “parte de los regidores se elegía anualmente de entre los vecinos del lugar” (*México y sus revoluciones*; París, 1836; t. I. Págs. 160 y 187). En cambio el hispanista Esquivel Obregón y el casi siempre imparcial Macedo Sostienen que el cargo de Regidor era vendible y renunciable, según lo disponía la cédula de doña Juana de 15 de Octubre de 1522. Los datos tan serios que aporta el Señor Esquivel Obregón a favor de sus tesis nos hacen considerarla mucho más estimable que la sola afirmación de Mora (Esquivel Obregón: *Apuntes...*, págs. 207 y 233. Macedo; *El Municipio...*, pág. 669).
- 10 *Op. cit.* pág. 617.
- 11 El menosprecio del municipio por parte del liberalismo lo explica en los siguientes términos García Oviedo: “La revolución, aunque por distinta vía que la monarquía absoluta, condujo al propio

abatimiento de la vida municipal. El principio individualista que la informaba determinó el menosprecio de la idea corporativa; por tanto, de la organización municipal. Imbuida de un espíritu legalista, significó desde un primer instante, su hostilidad a las instituciones históricas. La Legislación municipal del siglo XIX es su obra predilecta, obra que imprime al municipio el sello individualista, legalista y centralizador que caracteriza a aquel gran movimiento político.” *Derecho Administrativo* por Carlos García Oviedo; 2ª ed. ; Madrid, 1948; pág. 430.

12 *Op, cit.*, pág. 678.

13 *Op. Cit.*, pág. 674.

14 *Ensayo sobre la reconstrucción política de México*, por Manuel Calero, Francisco S. Carvajal, etc. Pág. 33. Como dato curioso de la remota antipatía que despertaron las prefecturas, mencionemos la siguiente opinión que en 1873 externó un oscuro comentarista de la división territorial de Michoacán: “Hoy, que tenemos la triste convicción de que las prefecturas son enteramente inútiles y a veces hasta perjudiciales para que se hagan sensibles los beneficios de la libertad, quisiéramos ver hasta olvidada la palabra prefectura y que sólo quedasen los municipios vigilados por cuatro o seis visitadores que nombrase el ejecutivo, sin más facultades que las de dar cuenta de las omisiones y abusos que notaren a los jurados de responsabilidad” (*Índice alfabético de los pueblos del Estado de Michoacán*, Por Anselmo Rodríguez; Morelia, 1873, pág. 7).

15 *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*; Mexico, 1917; t. II, página 404.

16 *Diario de los debates*; t. I. Pág. 357.

17 *Diario de los Debates*; t. II, pág. 631.

18 *Diario de los Debates*; t. II. Pág. 708.

19 Se discutía la cuestión agraria cuando el secretario expresó: “La presidencia suplica a los CC. Diputados se sirvan permanecer despiertos, puesto que, al aceptar la sesión permanente, se han impuesto la obligación de votar esta ley; como algunos diputados están durmiendo, no se sabe cómo irán a dar conscientemente su voto” (t. II. Pág. 807). Todavía se desarrollaron largos debates antes de iniciar la discusión de la fracción II del art. 115, la cual fue votada a las 3:30 de la madrugada del 30 de Enero.

20 *Diario de los Debates*; t. II, pág. 819.

21 En el mes de Octubre de 1959 , la comisión de estudios legislativos de la cámara de diputados presentó una iniciativa de reformas a los arts. 73, fracción XXIX, último párrafo, y 115, fracciones I y II , de la constitución de la República con el ánimo de abordar en su integridad los problemas del municipio en México.

22 Por ejemplo, la constitución de Coahuila, por reforma de 1942, establece que corresponde “soberana y discrecionalmente” al ejecutivo declarar, cuando haya desaparecido el ayuntamiento de algún municipio, que es llegado el caso de nombrar ayuntamiento provisional.

23 En la constitución reformada del estado de Michoacán, que se publicó en el periódico oficial del 1º de Febrero de 1960, se consagra una forma mas de vasallaje del “municipio libre”. Entre la facultades de la legislatura que enumera el art. 44, existe consignada, en la fracción XIX , la de separar de su cargo a los miembros de los ayuntamientos o declarar desaparecidos a éstos a petición del ejecutivo, entre otros casos,” cuando se juzgue indispensable para la tranquilidad y beneficio del municipio”.

Enfrentándose a las intromisiones de ésta índole en la libertad municipal, que infortunadamente permiten algunas constituciones locales, la iniciativa de reformas al art. 15 constitucional, a que antes se hizo alusión , establece con atingencia, lo que sigue en uno de los párrafos de la frac. I del art. 115. “Los integrantes de un ayuntamiento, individualmente o en su totalidad, solamente podrán ser privados de su cargo por causas graves, previstas en la ley, a juicio de la legislatura

correspondiente, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír a los afectados. Su destitución no podrá ser acordada sino por el voto de más de las dos terceras partes de los miembros del congreso local y decreto en que se consigne ésta resolución, si se refiere a la totalidad de los integrantes de un ayuntamiento, sólo tendrá validez si es aprobado en referéndum por la ciudadanía del municipio correspondiente.”

24 La iniciativa que en notas precedentes hemos venido mencionando, acoge la formación de consorcios de municipios para obras que interesan en común a varios de ellos. Dice así la exposición de motivos: “Como se considera que hay obras que requieren realización en el territorio de dos o más municipios colindantes, así como servicios públicos que pueden ser comunes a varios de ellos, se prevé la posibilidad de que se asocien los que están interesados en esos objetivos, condicionando su agrupamiento temporal a la autorización de la legislatura del Estado o Estados a que pertenezcan esos municipios.”

25 Hemos de registrar un amago más a la autonomía del municipio, consumado ahora en la constitución federal, que de este modo se suma a parecidos asaltos provenientes de constituciones locales, algunos de ellos mencionados en ediciones anteriores, especialmente en las inmediatas notas 22 y 23.

Nos referimos a la edición de 29 de Junio de 1971, publicada el 6 de Julio del mismo año, a la frac. I del art. 74, por la cual después de conceder a la cámara de diputados la facultad de calificar las elecciones de ayuntamientos en los territorios federales, se agrega el párrafo que sigue, encabezado por hiriente gerundio: “...pudiendo suspender y destruir en su caso, a los miembros de dichos ayuntamientos y designar sustitutos o juntas municipales, en los términos de leyes respectivas”. Aunque provisional, la misma facultad le fue conferida a la comisión permanente por adición de la fracción VIII al art. 79.

El art. 73 en la base 2ª de su frac. VI, instituyó para los territorios federales el municipio libre, al igual que el art. 115 lo reconoce a los Estados. En esa virtud, la suerte del municipio libre, dentro del marco de la constitución, tiene que ser la misma en los Estados y en los territorios, a menos de expresa previsión en contrario. Hasta antes de la reforma de 71, habíamos expuesto sin titubeos la inconstitucionalidad de las disposiciones locales que permiten el desconocimiento de ayuntamientos de elección popular, con la consiguiente sustitución de sus miembros por los que designe la autoridad política que corresponda. Después de la reforma de 71, no podemos ya, infortunadamente, sostener esa tesis. La facultad que se ha concedido a la cámara de diputados para suspender, destituir y designar a los miembros de los ayuntamientos de los territorios, denuncia que con ello la constitución admite que el gobierno municipal puede tener un origen diverso de la elección popular. No habría razón alguna para negar a las legislaturas de los Estados eso mismo que la constitución ha reconocido a la cámara de diputados como legislatura local de los territorios federales, ya que no existe salvedad al respecto en el art. 115. Es este un cambio en el concepto de municipio libre, concretado hasta ahora en la base I, párrafo I del art. 115, cuando asienta: “Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.”

He allí la nota esencial y característica del municipio libre, valedera por igual para los Estados y para los territorios, en grado tal que al hacerla extensiva a los territorios quiso reiterar la frac. VI. Del art. 73, al final de su base 2ª, el principio fundamental de la institución: “Cada municipalidad de los territorios estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa”.

26 Las disposiciones constitucionales que aquí se transcriben, está tomadas del folleto intitulado “Constitución política de los estados Unidos Mexicanos. *Diario oficial*. Secretaria de gobernación, 1983”.

27 Folleto citado; p.p. 22 y 23.

28 *Id.* P. 25.

29 Como aplicación inmediata del punto de vista expuesto, y en relación con la reforma constitucional al art. 115 que nos ocupa, podemos señalar el uso indiscriminado de mayúsculas y de minúsculas que se observa en el texto oficial, lo cual evidentemente no es imputable al funcionario firmante de la iniciativa. De las dos instituciones que aquí comentamos, las palabras “municipio” y “ayuntamiento”, inevitablemente reiteradas en la reforma, aparecen encabezadas al azar con mayúscula o con minúscula. Sirva de mero ejemplo, relativo a uno de los dos mencionados vocablos, el siguiente breve párrafo tercero de la reforma: “las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos (*con mayúscula*) y revisarán sus cuentas públicas . Los presupuestos de ingresos serán aprobados por los ayuntamientos (*con minúscula*) con base en sus ingresos disponibles.”

30 *Elementos de Derecho Constitucional*, Por Miguel de la Madrid Hurtado; México, 1982; p. 368. (los subrayados son nuestros).

31 Nota de la Vigésima primera edición de la obra (año de 1985), relacionada con los comentarios vertidos en el texto del párrafo 49 bis de la edición de 1984, que mira al tema del municipio libre.

Lo entonces expuesto subsiste intacto en la actual edición. Pero intentaremos ensayar ahora una interpretación en torno de los sucesivos y al parecer opuestos criterios que acerca del municipio libre ha sustentado el jurista Miguel de la Madrid Hurtado, como profesor de Derecho Constitucional primero y, después, como presidente de la República.

Antagónicos en teoría ambos puntos de vista, consideramos que los dos pueden ser entendidos dentro de los estrictos límites de la lógica, si se estima que el uno pertenece al criterio doctrinario, en tanto que es político el otro.

La observación anterior nos fue sugerida por las siguientes breves palabras que pronunció el presidente de la Madrid Hurtado ante la asamblea del partido revolucionario institucional del 25 de Agosto de 1984, es decir, quince días después de concluida la impresión de la anterior edición de la presente obra (según consta en el colofón de la misma), motivo por el que la declaración presidencial no alcanzó a ser considerada en aquella precedente edición.

He aquí, literalmente transcrito, el párrafo fundamental de dicha declaración: “De ustedes el Partido revolucionario Institucional, surgieron en la campaña política de 1982, las tesis rectoras que han orientado mi programa de gobierno, *No son tesis de Miguel de la Madrid*. Son las tesis de los principios y del programa de acción del partido.” “El discurso presidencial fue profusamente difundido; las palabras transcritas están tomadas del magazine que el periódico el Excelsior acompañó a su edición de 29 de Agosto de 1984.)

La política partidista no corresponde a nuestro estudio. Es por ello que nos reducimos a rescatar las palabras, antes literalmente transcritas, que el profesor de derecho Constitucional, Miguel de la Madrid Hurtado pronunció en su cátedra. Y conservamos la esperanza inmóvil de que algún día esos conceptos de libertad regresarán al sitio del que nunca deben de ser desahuciados.