

JOSÉ MARÍA DEL CASTILLO VELASCO: EL “DON DE GOBIERNO”

Mientras preparaba mi libro acerca de *La tradición republicana del buen gobierno*, Castillo Velasco atrajo mi atención por la manera en que caracteriza el “don de gobierno”. En palabras contemporáneas, lo traduje en mi libro como “un ideal laico que por nacer de los hombres genera la convicción, compartida por todos, de que los derechos y responsabilidades alcanzados son perfectibles y, en consecuencia, lo adquirido conlleva y acrecienta la necesidad de nuevos derechos y nuevas responsabilidades”.¹ Es este ideal laico el que encontramos reflejado a lo largo de la obra del jurista perteneciente a la generación de la Reforma y de la República Restaurada.

En ausencia de una biografía completa de este hombre de acción y de pensamiento, procuraré establecer su perfil intelectual mediante el análisis de este ideal de la cultura política, el del buen gobierno. Necesaria-

¹ *La tradición republicana del buen gobierno*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 10.

riamente este enfoque me condujo a tomar en cuenta no sólo su *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*² que a distancia de más de un siglo hoy reedita el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, a iniciativa de su director José Luis Soberanes, sino también su voto particular sobre el municipio en el Congreso constituyente de 1856-1857 y los *Apuntamientos del derecho constitucional mexicano*³ publicado en 1870 y reeditado en 1976 por el Partido Revolucionario Institucional.

La necesidad de ampliar nuestro análisis obedece a que se conoce poco la biografía de Castillo Velasco. Sabemos que nació en Ocotlán (Oaxaca) el 11 de junio de 1820 y luego de estudiar jurisprudencia en el Colegio de San Ildefonso en México se gradúa de abogado en 1844. Desplegó una actividad como abogado y periodista; fue diputado por el Distrito Federal en el Congreso constituyente y durante la Intervención francesa lucha en las tropas republicanas obteniendo el grado de coronel. Restaurada la República es magistrado de la Suprema Corte de Justicia y luego nombrado director y catedrático de derecho constitucional y administrativo de la Escuela de Jurisprudencia. Además fue ministro de Gobernación en 1871 y en 1877-1881 ministro del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Falleció en la Ciudad de México en los primeros días de septiembre 1883.⁴

A esta dificultad de orden material, que confiamos pronto pueda ser superada, se suma otra más sustancial que radica en el hecho de que el estudio de Castillo Velasco se inserta en un contexto doctrinario más vasto que, tal como suele suceder a otros liberales del periodo, no siempre se plasma en una exposición sis-

2 En adelante EDA.

3 En adelante ADC.

4 Cárdenas de la Peña, Enrique, *Mil personajes en el México del siglo XIX, 1840-1870*, México, Banco Somex, 1979, t.I, p. 381.

temática. De allí la necesidad de recurrir a todos sus escritos disponibles. Tal sería el caso si de la lectura atenta de su libro sobre *Derecho administrativo* sólo se destaca la nueva luz que arroja sobre el estado de la administración pública mexicana en los primeros años de la República Restaurada, cuando su objetivo esencial es el de mostrar las dificultades y obstáculos para la transformación del liberalismo en orden estatal.

La problemática central del pensamiento constitucionalista y administrativo de Castillo Velasco se comprende mejor si se analiza en primer término el nexo que él establece entre libertad y derecho. Si así procedemos se explica con claridad el paralelismo entre su concepción del derecho administrativo con su reflexión acerca de la evolución jurídica del estado. Una vez establecido este nexo, procederemos a concluir esta presentación con el análisis de su aportación más significativa, la relativa al municipio, para de esta manera de ilustrar su pensamiento doctrinario respecto a la interacción entre orden estatal y orden jurídico.

1. *Libertad y derecho*

Los datos biográficos de Castillo Velasco lo presentan como una personalidad que conjuga la acción con el estudio, o sea, una imagen y semblanza común a los hombres de la generación de la Reforma. Tanto su texto constitucional como su texto de derecho administrativo contienen una voluntad por traducir el pensamiento en acción. No en vano reitera que confía en que su obra sea “de alguna utilidad para el público” y “sirva de ayuda en sus afanes a la juventud estudiosa”.⁵

Es por ello que sus textos de derecho constitucional y derecho administrativo nacen de una necesidad que es al mismo tiempo didáctica y práctica; en consecuencia, los referentes doctrinarios que encontramos como

5 EDA, t. I, p. 4.

X

ESTUDIO INTRODUCTORIO

sustento de sus argumentos constitucionales y administrativos no son lo suficientemente explícitos. Si no son explícitos sus supuestos doctrinarios es porque el objetivo didáctico y práctico no lo requieren, pero sobre todo porque el estudio del derecho fue fuente esencial, formadora de la clase política de la generación de la Reforma y las subsecuentes, y esta formación jurídica estuvo fuertemente compenetrada de liberalismo. Es decir, el liberalismo se difundía a través de todas las disciplinas jurídicas y no sólo por la del derecho constitucional y administrativo impartido en la Escuela de Jurisprudencia por Castillo Velasco. El problema, por lo tanto, no es el de las generaciones decimonónicas sino más bien nuestro, de nuestra actual preparación con escasa formación en doctrinas políticas y jurídicas, por lo cual nos es difícil comprender de manera adecuada los fundamentos teóricos propios del liberalismo mexicano.

Podría pensarse que la recuperación de la doctrina liberal resulta ser una tarea innecesaria en la medida en que es un liberalismo tributario de fuentes externas. De razonar así sólo reproduciríamos el prejuicio que ha impedido una comprensión real del liberalismo mexicano a la vez que entraríamos en abierta contradicción con el pensamiento de un notable liberal mexicano, Castillo Velasco. En su *Derecho constitucional* sostiene que “nuestra Constitución no es una copia servil de la americana, ni los legisladores de 1857 se movieron a adoptar nada por mera imitación, sino estimando siempre y en todo caso las razones y fundamentos en que debieran apoyarse las nuevas prescripciones constitucionales, creando en realidad y en discusiones llenas de luz y acierto, un derecho esencialmente mexicano”.⁶

Al insistir nuestro autor en que existen “razones y fundamentos” para un derecho esencialmente mexica-

6 ADC, p. II.

no y al precisar que ese derecho administrativo es el “que se ha procurado seguir en este Ensayo, autorizándolo con las doctrinas de este autor [Manuel Colmeiro] siempre que sean adecuadas a las instituciones políticas mexicanas”,⁷ hace referencia a un *corpus* doctrinario jusnaturalista que se funda en el supuesto de que “la libertad es inherente al hombre”.⁸ Justamente por ser la libertad una aspiración universal no puede ser condicionada por la riqueza o la educación de una sociedad históricamente determinada. Dicho con otras palabras, la libertad no nace a partir de la difusión desde un centro de elaboración intelectual sino que, precisamente por ser inherente a todos los hombres, su origen es múltiple. Es por ello que las fuentes doctrinarias, por partir de la idea universal de la libertad, pueden ser acogidas e incluso reelaboradas tomando en cuenta la historia y la especificidad nacional.

La construcción intelectual de Castillo Velasco contiene pues un doble referente que hace explícito al caracterizar el “don de gobierno”. Por una parte se basa “en el conocimiento de las causas comunes de todas las naciones y por la otra en las particulares de cada una de ellas. Éstas pueden propiciar el desarrollo y adelantamiento de los pueblos o su decadencia y postración, así como de los medios propios para obtener aquellos bienes y evitar esos males”.⁹ De allí que en su análisis comparado entre la Constitución norteamericana y la mexicana subraye que mientras “los Estados Unidos de Norteamérica, para sostener su constitución y libertad no han tenido más que seguir sus costumbres”, fundadas en el *habeas corpus*, la libertad religiosa y el *common law*, “los Estados Unidos Mexicanos han tenido que crear las propias” rompiendo con “el yugo del virreinato, de la audiencia y de la dictadura, el do-

7 EDA, t. II, p. 199.

8 ADC, p. 12.

9 EDA, t. I, p. 5.

minio de los señores de vidas y haciendas”.¹⁰ En suma, dos trayectorias diferentes para afirmar el mismo principio de la libertad y garantizar los derechos del hombre.

Si la libertad es un bien tanto universal como particular de todos los individuos y su ejercicio es el objeto y fin de todas las sociedades, su producto es la Constitución cuyas fuentes son, por una parte, “el estudio del derecho y de la justicia” a través de “el estudio de las circunstancias particulares del país” y de “la teoría del derecho”, y, por otra parte “el recuerdo doloroso de medio siglo de tiranías: el recuerdo más reciente de una dictadura odiosa, tan odiosa como terrible: el afán de hacer imposible la tiranía en la patria: la ley sobreponiéndose al despotismo y a la arbitrariedad”.¹¹

Para Castillo Velasco la libertad no es un concepto que se presenta en el vacío sino que se confirma en la práctica y en asociación con el surgimiento de una sociedad de ciudadanos al interior del Estado. De allí su insistencia en la oposición entre tiranía y libertad ; en la conjunción entre libertad-constitución y libertad-derecho. Vale la pena subrayar que Castillo Velasco sostiene que “el pensamiento capital, la idea dominante de la constitución de 1857 es el aseguramiento de la libertad”.¹² En esta idea del “aseguramiento de la libertad” se sintetiza con precisión el concepto liberal de libertad, según el cual todas las libertades son miembros de un único organismo de libertad. De esta forma se logra distinguir la libertad en su unidad, en su totalidad y dirigida hacia bienes esenciales que debían ser reconocidos sin límites, de la libertad vinculada a los derechos individuales que son derivados de ella y que en su ejercicio debían sujetarse a determinadas limitaciones y susceptibles por lo tanto de

10 ADC, p. 359.

11 ADC, p. 10.

12 ADC, p. 11.

regularse. Gracias a esta doble acepción que tiene la libertad no sólo es posible la conjunción entre libertad y derecho sino necesaria.

El concepto de libertad en Castillo Velasco no sólo contiene la oposición a la tiranía sino también la superación del viejo orden estamental fundado en “las clases privilegiadas que dominaban absolutamente en el país y su dominio tenía que apoyarse necesariamente en los fueros, en los privilegios, en todo lo que estableciera una diferencia positiva entre esas clases y el pueblo”.¹³ Esta necesidad de superar un viejo orden, que es al mismo tiempo político y social, conlleva la necesidad de modificar las costumbres que son “una fuerza irresistible que forma parte en la legislación administrativa de los pueblos” y que son “la causa por la cual la ignorancia de los ciudadanos hace del pueblo una víctima de la tiranía y del despotismo, pervierte sus ideas religiosas y morales, seca las fuentes de la prosperidad y aniquila la fuerza del mismo pueblo”.¹⁴ En este sentido, si la libertad puede definirse como el derecho de hacer todo lo que la moralidad no prohíbe, se impone como necesidad que la libertad, para ser tolerable y duradera, debe ser organizada. Es en este punto específico que se puede apreciar la conjunción que Castillo Velasco efectúa a partir del fundamento jusnaturalista de libertad para llegar a una unidad de medida objetiva para la función de garantía de la libertad desarrollada por el derecho. Es así como Castillo Velasco inaugura la juridicidad del concepto moderno de libertad en México que encontramos en sus *Apuntamientos de derecho constitucional* y en especial en su *Ensayo de derecho administrativo*.

La unión entre libertad y derecho la presenta como: “El ejercicio de la libertad es el objeto y el fin de las sociedades. No es lícito, ni a ésta ni al hombre reprimi-

¹³ ADC, pp. 8-9.

¹⁴ EDA, t. I, pp. 24 y 25.

mir ni restringir, ni limitar la libertad”. Se opone así a la idea de “que para vivir en sociedad el hombre tiene que ceder una parte de su libertad para asegurar el resto de ella” dado que el derecho, las leyes “no deben tener más fin que el de garantizar el ejercicio de la libertad, y asegurarlo por medio de la fuerza pública”.¹⁵ Libertad y orden en virtud de la ley no son términos contradictorios sino partes de una misma entidad.

La unidad libertad y derecho lleva necesariamente a Castillo Velasco a sostener que “aseguran los pueblos su propia libertad por medio de las constituciones o códigos políticos y apoyándose en esta base, buscan los mismos pueblos en el acierto de las instituciones administrativas su desarrollo físico y moral y el mejoramiento incesante a que aspira el hombre en fuerza de su organización”.¹⁶ De esta forma introduce un concepto que tanta importancia tiene para comprender el interés de Castillo Velasco por el derecho administrativo, aunque en la introducción de su *Ensayo* declara conocer y confesar “mi ineficiencia para escribirlo con acierto”.¹⁷ Este concepto es más explícito en sus recurrentes citas al *Derecho administrativo* de Manuel Colmeiro, jurista español en quien como ya se dijo, se apoya para escribir su *Ensayo*. La cita es la siguiente: “Tales son las atribuciones de los ministros; sus facultades especiales se derivan de las leyes y reglamentos administrativos que distribuyen el servicio público entre varios ramos o ministerios; *de suerte que en este punto la legislación es positiva, y la jurisprudencia se funda en la recta interpretación de los principios consignados en dichas leyes y reglamentos y en bien observadas analogías*”.¹⁸ La cita es interesante porque Castillo Velasco al retomarla, hace propia la formulación liberal de

15 ADC, p. 3.

16 EDA, t. I, p. 5.

17 EDA, t. I, p. 3.

18 Las cursivas son nuestras, EDA, t. I, p. 81.

Colmeiro respecto del gobierno *sub lege*, según el cual, se ejerce el poder con base en leyes preestablecidas y del gobierno *per legem*, el cual ejerce además el poder mediante leyes y no a través de órdenes individuales y concretas.

Gracias a los escritos de Castillo Velasco notamos que en el proceso de formación del Estado liberal mexicano la doctrina constitucional (y administrativa) sintetiza una forma de gobierno republicana federal *sub lege* y *per legem*; doctrina que se fundamenta en la primacía de la ley como fuente de derecho. Por lo tanto el resultado es la ley como máxima impresión de la voluntad popular y en abierta oposición a las costumbres que reflejan el viejo orden estamental objeto de fuerte crítica por parte de Castillo Velasco.

El apego a la doctrina de gobierno *sub lege* y *per legem* es clara expresión de Castillo Velasco como exponente de la naciente doctrina del “Estado de derecho”, es decir, del Estado que tiene como principio fundamental la subordinación de cualquier poder que se ejercita sobre los hombres y las cosas al derecho, desde el nivel más bajo al más alto, mediante un proceso de legalización de cada acción de gobierno, la juricidad, que ha sido llamado constitucionalismo.

2. Derecho y administración

La relación que establece Castillo Velasco entre libertad y derecho, es importante para la comprensión de la naciente doctrina del Estado de derecho, pero es de especial importancia si se quiere comprender el grado en que su concepción del derecho administrativo se diferencia de la que tienen sus contemporáneos en México e incluso de su referente doctrinario que es, como se ha dicho, Manuel Colmeiro.

Los juristas administrativos mexicanos que preceden a Castillo Velasco, tales como Luis de la Rosa, Fran-

cisco de Paula Madrazo y en especial Teodosio de Lares, postulan que el derecho administrativo se funda en “los principios del orden racional apoyados en la naturaleza del hombre, y de la sociedad” con el resultado que “las instituciones administrativas son la realización o las consecuencias de los principios”.¹⁹ El fundamento del derecho administrativo en Lares es radicalmente distinto al de Castillo Velasco en la medida en que éste último se sustenta en la doctrina del Estado de derecho. En cambio, Teodosio de Lares confiere una racionalidad a la “acción y competencia del poder ejecutivo, de sus agentes, y de los tribunales administrativos, en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos, y con el interés general del Estado”.²⁰ Dicho con otras palabras, el derecho administrativo, según Lares, es un derecho básicamente estatal, un conjunto de reglas establecidas e impuestas por los que detentan el poder para evitar que los intereses de la ciudadanía se perjudiquen o que no sean asegurados. En última instancia, si bien Lares hace referencia, al igual que Castillo Velasco, al horizonte doctrinario liberal, retiene una sola dimensión de éste: la acción legítima del Estado.

La concepción del Estado de derecho de Castillo Velasco se aparta también de otra concepción liberal que ve una contradicción entre libertad y orden. Uno de los principales exponentes de esta interpretación fue Ignacio Ramírez, quien sintetiza la contradicción al subrayar que hay una confusión entre los principios administrativos (derecho) y los sociales (libertad) pues “el desarrollo de la asociación es espontáneo; la forma administrativa es caprichosa; la asociación exige la

¹⁹ De la Rosa es autor de *Ensayos sobre la administración pública de México*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1853. Madrazo es autor del *Manual de administración*, París, Librería de la Rosa, Bouret y Cía., 1857. La cita es de Lares, Teodosio, *Lecciones de derecho administrativo*, (1852), México, ed. facsimilar UNAM, 1978, p. 6.

²⁰ Lares, *Lecciones*, op. cit., p. 2

igualdad; la administración se conserva por la jerarquía; asociación es bienestar; administración es obediencia”. El resultado, según Ramírez, es que no se lograría nunca alcanzar el Estado de derecho pues el pueblo termina por

buscar lejos del sistema administrativo el aseguramiento de todos sus intereses, la encarnación de sus deseos, el ejercicio de la soberanía que se le ha usurpado por los mismos que se la han reconocido; el pueblo ha ensayado asociaciones extralegales; su pueblo los decreta y practica hoy como absolutamente necesarias; el pueblo respeta todavía la autoridad pero rompe todos los títulos en que esa autoridad funda su intervención universal y funesta: el pueblo tiene razón.²¹

Castillo Velasco parte del nexo entre libertad-derecho y libertad-orden para constituir con plena autonomía, incluso de su modelo de referencia —el derecho administrativo de Colmeiro—, una serie de principios relacionados con la acción administrativa en donde asienta como “la verdad fundamental que la sociedad existe” y de ella emana “la necesidad del establecimiento del poder público que declara en la forma legítima la voluntad de los asociados” de modo que “tal poder tenga la acción necesaria para hacer cumplir y ejecutar esa voluntad, y de conformidad con ella lo que sea conveniente para el bien de las sociedades y de los individuos”.²²

De estos principios generales que conjugan libertad y derecho, Castillo Velasco deduce las condiciones indispensables de la organización administrativa, a saber: que “la administración debe estar en perfecta armonía con las instituciones políticas” y que “la administración

21 “Principios sociales y principios administrativos, 1868”, en Ramírez, Ignacio, *Economía política (1890)*, reproducción facsimilar, México, UNAM, 1989, pp. 5 y 7-8.

22 EDA, t. I, pp. 9-10.

debe ser independiente, esencialmente activa y responsable”.²³

Detengámonos un momento sobre esta primera condición indispensable en la organización en la medida en que nos permita comprender la primera gran innovación que introduce nuestro jurista en el derecho administrativo mexicano. Sostiene que la “perfecta armonía con las instituciones políticas” significa que “el poder público legítimo no puede ejercitarse sin apearse a los “códigos políticos” por el simple hecho de que “la autoridad nace de la voluntad del pueblo”. Reafirma esta idea al insistir en que “una legislación administrativa contraria a las instituciones políticas necesariamente ha de producir o la arbitrariedad y el despotismo que le son consiguientes, o el desprecio del pueblo a las leyes que es nada menos que el germen de la disolución social, o la parálisis de las fuerzas de la sociedad que de una manera inevitable habría de producir su ruina”.²⁴

Justamente porque existe una congruencia entre libertad-derecho y entre libertad-orden, la concepción de la administración expuesta por Castillo Velasco se opone a la idea de Teodosio Lares quien la presenta como una simple estatalización del derecho y de juridicidad del estado. De igual manera Castillo Velasco toma su distancia de Ignacio Ramírez quien concibe como antinómico libertad y administración. Por el contrario, para Castillo Velasco debe prevalecer la armonía entre administración e instituciones políticas. Es así que se percibe como el derecho administrativo forma parte de un proceso doble y convergente entre estructuras jurídicas y poder político. Con base en ello el Estado es visto como una compleja trama de reglas en donde las normas constitucionales constituyen el ordenamiento principal y las leyes, reglamentos, órde-

²³ EDA, t. I, pp. 12-13.

²⁴ EDA, t. I, p. 12.

nes, circulares, sentencias de los jueces conforman los diversos pasos. Así se comprende el que Castillo Velasco al hacer suya la concepción del Estado de derecho tome su distancia del modelo de derecho administrativo expuesto por Manuel Colmeiro. Como es frecuente todavía en este periodo, para Colmeiro el derecho administrativo es simplemente una “rama lateral del derecho civil; y debiéndose ver en el estudio del uno el complemento del otro”.²⁵

Su concepción del Estado de derecho se refleja en la segunda condición que Castillo Velasco establece para el ejercicio de la administración, que ésta “debe ser independiente y esencialmente activa y responsable”. En efecto, dado que la Constitución determina “la órbita de las facultades del poder ejecutivo y su esfera de acción, es indispensable que dentro de ella pueda girar con libertad si la administración ha de ser activa y responsable”.²⁶ La independencia de la acción administrativa deriva de que el ejercicio de su autoridad se realiza “dentro de la órbita determinada por las leyes y por los principios de la justicia”, cuyo referente es la Constitución, y de que su acción es limitada “por las leyes”, por los principios incontrovertibles de la justicia y por las necesidades a cuya satisfacción tiene que atender el poder público en lo relativo a la administración y sobre todo por el más profundo respeto a la libertad y al derecho del individuo y del pueblo”.²⁷ La acción legítima de la administración precisamente por nacer de la armonía entre instituciones políticas y administración, conjuga la libertad y el derecho. Gracias a esta correlación se podrán superar “las dificultades con que la República mexicana ha tropezado en su desarrollo y progreso que le es consiguiente y que han consistido en su mayor

25 EDA, t. I, p. 200.

26 EDA, t. I, p. 13.

27 EDA, t. I, p. 21.

parte en la falta de perfecta armonía entre sus instituciones políticas y su legislación administrativa”.²⁸

La independencia de la acción administrativa al asentarse en la norma jurídica y en los derechos del hombre y del ciudadano confiere a la administración su rasgo moderno: el ser activa y responsable. Activa y responsable porque no sofoca la libertad y favorece “el desarrollo progresivo de la sociedad” porque imita “la naturaleza cuya acción es incesante y nunca precipitada, ni violenta, ni opresiva: esencialmente activa pero siempre fundada en la razón y en la justicia buscando siempre su apoyo en la verdad y en la ciencia”.²⁹

La condición de armonía entre instituciones políticas y administración lleva a Castillo Velasco a preguntarse acerca de la forma que debe asumir la administración y que sintetiza en la siguiente pregunta “¿debe la administración estar centralizada?”³⁰ para sostener que “ni los partidarios de ésta [la centralización] pretenden que se convierta en instrumento de tiranía, ni sus adversarios predicán la anarquía que es siempre y forzosamente tiránica”.³¹ Su conclusión es que la centralización es incongruente “a las instituciones políticas de la República mexicana formada de Estados libres y soberanos en su régimen interior y que no tienen la facultad de injerirse en la administración federal”.³²

Estado de derecho y federalismo no están por lo mismo en contradicción porque el federalismo es la forma que asume en México el Estado de derecho. Por esto el principio federal es un principio político y organizativo mediante el cual cada una de sus “fracciones tiene y representa intereses determinados que

28 EDA, t. I, p. 12.

29 EDA, t. I, p. 14.

30 EDA, t. I, p. 15.

31 EDA, t. I, p. 16.

32 *Ibidem*.

le son peculiares” y que precisamente porque se ejercen en el ámbito de la estructura del Estado de derecho no pueden desconocerse. Federación, estados, distritos y municipios tienen “intereses propios y diversos de los del conjunto que forma el Estado, que no obstante esa diversidad los comprende y los abraza todos”.³³ De allí que sea indispensable “que cada una de esas fracciones que representa intereses diversos tenga su administración propia y completa, con la libertad de acción que es necesaria para que sea oportuna y justa y con la subordinación que es conveniente para que ninguna administración pueda salir de los límites que le están señalados por las leyes, lo cual como antes he dicho produciría la destrucción y el aniquilamiento del mismo Estado”.³⁴

La acción administrativa “se ejerce en virtud de las leyes” y es el reflejo del orden constitucional federal. Este orden especifica en la Constitución federal el ámbito del Poder Ejecutivo federal y el ámbito del Poder Ejecutivo estatal se precisa en las constituciones particulares respetando en ambos casos la división de poderes. Por ello cobra sentido el que Castillo Velasco inicie su argumento por la propiedad territorial al afirmar que es “verdad incontrovertible que la propiedad territorial es una condición necesaria para la existencia de toda nación”³⁵ y que es de “vital importancia” cuidar “de que no haya desmembración alguna de él”. Por ello, es “condición indispensable para toda buena administración” que se cumplan las reglas siguientes: “uniformidad en la división territorial; igualdad en los términos de ella; que sean éstos medianos y sus límites favorezcan la unidad administrativa”.³⁶

33 EDA, t. I, p. 17.

34 *Ibidem.*

35 EDA, t. I, p. 26.

36 EDA, t. I, p. 27.

A partir de esas reglas se comprende lo que debe entenderse por centralización administrativa bajo la forma federal de gobierno fundado en el hecho de “que ninguna de las secciones o partes que componen la unidad nacional pueda sobreponerse a las demás, ni sirva de foco o de apoyo para la creación de intereses que en algún caso pudieran llegar a imponer el gobierno”.³⁷ En virtud de esta idea de administración compartida “los poderes federales no tienen autoridad ninguna para injerirse en la división territorial de los Estados y ésta depende exclusivamente de ellos mismos, porque son libres y soberanos para todo lo que toca a su régimen interior”.³⁸ No obstante, la Federación tiene una supremacía que deriva precisamente de que en virtud del pacto federal “el territorio nacional está bajo la vigilancia y salvaguarda de la Federación”, o sea, es el garante de la soberanía nacional, y por ello “el poder supremo que es necesario para la enajenación de parte del territorio, se ejercería por todos los Estados por medio de los poderes federales”.³⁹

Especificado el ámbito y la jerarquía de la división territorial en la cual se establece la jerarquía de la acción administrativa, Castillo Velasco se aboca a establecer que el segundo principio organizativo de la administración se finca en funcionarios que deben ser distintos de las autoridades electas.⁴⁰ Esta distinción, como veremos en el apartado siguiente, se extiende incluso a la administración municipal y refleja una vez más su concepción del Estado de derecho con base en el cual no debe darse una confusión entre el acto de legislar y el de ejecutar las leyes. Al mismo tiempo, el funcionariado para que sea independiente, activo y responsable se define a partir de una “jerarquía ad-

37 EDA, t. I, pp. 27-28.

38 EDA, t. I, p. 28.

39 *Ibidem*.

40 EDA, t. I, pp. 65-66.

ministrativa” de tal manera que se dé una relación de dependencia y subordinación de los funcionarios respecto de las instancias superiores, en la ejecución de las leyes”.⁴¹ La jerarquía administrativa aparece así como un cuerpo del Estado, en el orden federal, en el estatal, en el de distrito y el del municipio. Esta jerarquía se caracteriza por el ejercicio uniforme de la autoridad administrativa porque “ejerciéndose y debiéndose ejercer siempre la autoridad en virtud de las leyes y siendo éstas generales en cada Estado por lo relativo al régimen interior de él y generales para todos los Estados las que se refieren a intereses federales determinados por la constitución, no pueden existir autoridades de diversas clases y con distintas atribuciones en cada una de las divisiones del territorio del Estado o del territorio de la Federación”.⁴² Es precisamente esta característica, la de la uniformidad, la que nos presenta la imagen del cuerpo de funcionarios del estado moderno, en el cual el derecho estatal, por ser un conjunto sistemático, no admite la existencia de jurisdicciones administrativas diferenciadas como solía ocurrir en el estado absoluto. La uniformidad administrativa es la que llevó a que Castillo Velasco se opusiera tanto al fuero militar como a la creación de una magistratura específicamente dedicada a resolver el contencioso administrativo.

La uniformidad del cuerpo de funcionarios se ve reforzada por el acto de subordinación en virtud del cual “las autoridades y funcionarios inferiores deben obediencia y respeto a las autoridades superiores; pero esa obediencia no puede impedir el ejercicio de las facultades que la ley designa para cada autoridad, ni mucho menos exigir que sean obedecidas las disposiciones abiertamente contrarias a las leyes”.⁴³ Nueva-

41 EDA, t I, p. 66.

42 *Ibidem*.

43 *Ibidem*.

mente estamos en presencia de otra característica del funcionario moderno en donde el principio jerárquico no es sólo descendiente, como lo era en el antiguo régimen, sino que presupone una corresponsabilidad de parte del funcionario inferior responsable de que su labor administrativa se haga con apego a la ley y otorgándole el derecho y las garantías para que en el desempeño de sus obligaciones no se vea forzado a ejecutar ninguna orden que sea contraria a la ley. De allí que Castillo Velasco especifique que “la autoridad inferior tiene el deber de hacer observaciones a la superior cuando alguna orden de ésta importe una infracción de ley y en el orden administrativo el exponer las razones que tenga para creer que es inconveniente alguna disposición superior”.⁴⁴

A partir de las atribuciones propias del cuerpo de funcionarios, Castillo Velasco hace suyo el principio enunciado por Colmeiro acerca de la amovilidad de los funcionarios. Sostiene que “esta doctrina es aplicable no solamente a los funcionarios a quienes hace referencia” sino que la hace extensiva “a toda clase de empleados tanto superiores como inferiores” y agrega que “esta doctrina ha sido practicada de algún tiempo a esta parte por el gobierno de la Unión”.⁴⁵ La referencia específica al funcionariado federal mexicano nos parece extremadamente significativa, en cuanto que a través de ella Castillo Velasco establece una distinción implícita entre gobierno y administración que es típica de la doctrina liberal: al gobierno corresponde la dirección política de los negocios estatales y a la administración la implementación de las decisiones del gobierno. Nos dice además que los primeros elementos de un auténtico funcionariado se remontan a la ley del 21 de mayo de 1852 que “dispuso en su primer artículo que todos los empleados en las

⁴⁴ EDA, t. I, pp. 66-67.

⁴⁵ EDA, t. I, p. 69.

oficinas de la Federación fueren amovibles a voluntad del gobierno y que no tuviesen derecho a cesantía” y que este principio de la amovilidad está presente “en algunos estados como en el de Jalisco”.⁴⁶

Con la finalidad de reafirmar la distinción entre gobierno y administración, así como entre autoridades y funcionarios, Castillo Velasco dedica todo un capítulo, el VII, a dicho tema; en donde establece indirectamente quiénes tienen el rango de funcionarios. Al respecto nos dice: las autoridades administrativas son “el presidente de la República en lo que se refiere a los sistemas federales determinados por la Constitución y en lo relativo al Distrito Federal y territorio de Baja California, y los gobernadores en lo que se refiere a la administración y régimen interior de los Estados”.⁴⁷ Precisamente porque el presidente de la República no es responsable de los actos de gobierno (artículo 103 de la Constitución de 1857), con el fin de dar “estabilidad al gobierno y hacer efectiva su responsabilidad”, “los secretarios de Estado son jefes superiores de los diversos ramos de la administración y ejercen el poder en nombre y bajo la autoridad del presidente de la República”.⁴⁸ Resultaría así que los secretarios de Estado si bien son nombrados por el presidente para ejercer la función de jefe superior de un determinado ramo de la administración, por el hecho de que el presidente es sólo responsable parcial de la acción de gobierno, los secretarios de Estado terminan por asumir la connotación de autoridades y tener funciones políticas y, en segundo término, administrativas. La función política de los secretarios de Estado se enfatiza al retomar la definición dada por Colmeiro, que al ser “miembros del Consejo de Ministros, deliberan juntos y adoptan colectivamente cier-

46 EDA, t. I, pp. 70 y 71.

47 EDA, t. I, p. 72.

48 EDA, t. I, p. 77.

tas resoluciones”.⁴⁹ Si Castillo Velasco destaca esta característica es porque formaba parte intrínseca de la realidad mexicana de los años de 1860-1870, en donde “casi por regla general verifica su acuerdo el presidente en Junta de Ministros, sin duda para que haya en el Ministerio la unidad de pensamiento y de acción que es conveniente y que más fácilmente puede obtenerse de esta manera, aprovechando las luces de todos los ministros, que no por el sólo imperio de la voluntad del alto funcionario a quien está encargado el ejercicio del poder supremo”.⁵⁰

El funcionariado comenzaría entonces con los oficiales mayores de las secretarías de Estado, a los cuales responderían los directores de secciones; mientras el gobernador del Distrito Federal estaría en un rango intermedio entre el secretario de Estado y el oficial mayor. Esta misma distinción entre autoridad y funcionario se repite en las entidades federativas dado que la autoridad es el gobernador y el funcionariado empezaría con los jefes políticos o prefectos. El papel específico de la burocracia es la de ser órganos de comunicación, es decir, “trasmitir los mandatos de la autoridad suprema [presidente y gobernador] a la autoridad inferior o al conocimiento de quienes deban obedecer y cumplir su mandato”; ser instrumentos de ejecución, es decir, cumplir y hacer cumplir las órdenes superiores y con este carácter dictar las disposiciones convenientes para el efecto y, finalmente, ser medios de instrucción, es decir, “dar a la autoridad superior todos los informes que les fueren pedidos, así como el de explicar lo que fuere conveniente para el desarrollo moral y físico de los pueblos”.⁵¹

Vale la pena reparar sobre un silencio significativo: una vez que Castillo Velasco establece el principio de

49 EDA, t. I, p. 79.

50 EDA, t. I, p. 84.

51 EDA, t. I, p. 107.

la amovilidad del funcionariado nada dice de su forma de reclutamiento, de la jerarquía al interior del cuerpo de funcionarios así como de sus mecanismos de promoción por mérito y servicios. Sin embargo, al notar la ausencia de auxiliares de administración hay una crítica a la situación del cuerpo de funcionarios públicos que especifica que, en otras experiencias administrativas, producen “los buenos resultados que han de producir siempre la consagración al estudio, y al estudio especial de una materia, y la conservación de un método, de un orden y de un progreso incesante en todos los ramos de la administración”.⁵² La carencia de estos auxiliares provoca “en la República” que “los empleados superiores están obligados a hacer las veces de ellos y los altos funcionarios, el presidente y sus ministros, los gobernadores y sus secretarios de despacho, tienen que consagrarse no sólo a la resolución de los negocios, sino al estudio preliminar que ellos requieren y para el cual serían muy útiles las direcciones administrativas que hay en otros países”.⁵³

A través de la división administrativa y del funcionariado, nuestro autor introduce el elemento por el cual se puede dar aplicación al concepto de Estado de derecho en materia administrativa; es decir, el criterio de la racionalidad que debe guiar a los objetos del derecho administrativo que son los deberes y derechos de la administración relativos a las personas; deberes y derecho de la administración respecto a las cosas y la jurisdicción administrativa como fuerza reguladora de la autoridad.⁵⁴

La racionalidad de la acción administrativa tiene que ver con dos finalidades: la primera elabora los criterios generales para que su acción se efectúe conforme a derecho y la segunda recupera racionalmente la tradi-

⁵² EDA, t. I, p. 108.

⁵³ EDA, t. I, p. 109.

⁵⁴ EDA, t. I, p. 200.

ción histórica de una determinada materia administrativa para introducirla bajo un nuevo referente y así dar mayor flexibilidad y armonía a la tradición con las nuevas instituciones políticas. Simultáneamente, se da uniformidad a las nuevas estructuras jurídicas a la vez que se conjuga la tradición con lo nuevo, en una dimensión activa y responsable.

Para comprender el funcionamiento de la racionalidad administrativa liberal bastaría tomar cualquier capítulo de la obra de Castillo Velasco. Específicamente a partir de la materia administrativa observamos que el procedimiento es siempre el mismo: primero, identificación de la norma general propia de la materia, en seguida su vínculo con los principios constitucionales; segundo paso, ilustra sus antecedentes así fueran de origen castellano, colonial o preliberal; tercero, reconduce estos antecedentes al derecho positivo liberal. En su análisis que es al mismo tiempo jurídico e histórico está ausente sin embargo la codificación. No obstante, Castillo Velasco logra reconducir el derecho administrativo al derecho estatal estableciendo así que no existe otro ordenamiento administrativo que no sea el que se identifique con el orden coactivo que es exclusivo del Estado. Al mismo tiempo extiende la red del Estado al derecho administrativo de forma que el Estado es también un orden administrativo.

3. *Derecho administrativo y orden municipal*

En la biografía política y jurídica de Castillo Velasco encontramos que en 1856, siendo constituyente en representación del Distrito Federal, expone ante el Congreso un voto particular proponiendo un nuevo artículo constitucional que estableciera “que toda municipalidad, con acuerdo de su consejo electoral, puede decretar las medidas que crea conveniente al Municipio”.⁵⁵

55 El voto particular de 16 de junio de 1856 está en Zarco, Francisco,

El fundamento doctrinario de su propuesta es, al igual que la que sostiene para su derecho constitucional y administrativo, de corte *iusnaturalista* dado que argumenta que si los ciudadanos tienen “la facultad, la posibilidad de proveer al bienestar y al desarrollo de su Estado” no se comprende el porqué “no han de tenerla también para proveer al bien y al desarrollo de su municipalidad”.⁵⁶ La libertad municipal parte de que “el pueblo tenga un participio activo en la administración de sus intereses” y para que esta libertad administrativa propia de los municipios se pueda ejercer requiere que las municipalidades tengan recursos propios y sus habitantes, en especial los indios, tengan propiedad. De allí que su propuesta sea que “toda municipalidad puede decretar las obras y medidas que crea convenientes al Municipio, y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al estado”, que “todo pueblo en la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos” y, finalmente que “todo ciudadano que carezca de trabajo tiene el derecho de adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia”.⁵⁷

En su voto particular encontramos los cimientos del concepto de libertad municipal que comparte la generación de la Reforma y de la República Restaurada aunque el contenido de la misma estuvo sujeto a diferentes interpretaciones. En este primer escrito de Castillo Velasco la libertad municipal tiene por objeto la administración, el buen gobierno, y en la misma dirección se mueve Ignacio Ramírez cuando sostiene

Historia del Congreso extraordinario constituyente, México, Talleres de la Ciencia Jurídica, 1899, t. II, pp. 171-180.

⁵⁶ Voto particular, p. 173.

⁵⁷ *Op. cit.*, p. 179.

que “las municipalidades son soberanas”, no son “dependientes del gobierno” y “arreglan sus relaciones con el derecho civil y con las prescripciones constitucionales”. De allí que la “elección de los ayuntamientos debe ser directa, sin que la autoridad intervenga” y que “el Ayuntamiento debe convocarse a sí mismo”.⁵⁸ A fin de cuentas, la esfera del municipio es el gobierno local.

Pero el municipio no fue entendido únicamente como gobierno local porque algunos liberales lo concibieron como un cuarto poder. En efecto, aparece en las Constituciones estatales de Hidalgo y Tlaxcala bajo estas características: “El poder municipal, subordinado a la propia ley, tiene que dirigir la suya en línea paralela a la del legislativo, éste a la del mismo poder municipal y la del ejecutivo, y éste a la del legislativo y judicial; de manera que así como estas líneas no pueden unirse por más que se prolonguen y hacerlo dejarían de ser paralelas, así también los cuatro poderes se respetan, se limitan y auxilian, sin que pueda haber anarquía y antagonismo si no es perdiendo su rectitud, saliéndose de los puntos demarcados”.⁵⁹

Municipio como gobierno local o como gobierno político local es una falsa alternativa, pues incluso los defensores del municipio como cuarto poder no ponen en discusión el que el municipio deba estar articulado con los poderes estatales. Incluso cuando describen las atribuciones del municipio retoman exactamente las mismas atribuciones que los defensores del municipio le confieren como gobierno local, a saber: seguridad, salud pública, abasto, beneficencia, obras públicas y educación. El todo se garantiza mediante una

⁵⁸ Ramírez, Ignacio, “Los Ayuntamientos”, en *Economía política*, pp. 334-335.

⁵⁹ Lira y Ortega, Miguel, *El poder municipal (1877)*, gobierno del Estado de Tlaxcala, 1982, p. 59.

gestión independiente del patrimonio comunal sostenido por los bienes muebles e inmuebles, impuestos y tasas propias del municipio.⁶⁰

Con los pocos elementos expuestos, deseábamos llamar la atención sobre la importancia que el liberalismo atribuía a la institución municipal. Si bien es cierto que para algunos, entre ellos Castillo Velasco, el municipio debía ser libre o autónomo, esto no disminuye el hecho de que hace parte de una división política-territorial de tipo jerárquica. En cambio para otros, como Lira y Ortega, la matriz de la división territorial no debe ser jerárquica sino esencialmente igualitaria porque la soberanía al ser un bien que pertenece a todos los individuos da origen a una organización política en donde el poder del Estado no es superior al poder del municipio.

Trece años después de su voto particular, Castillo Velasco vuelve a dedicar al municipio algunas páginas en sus *Apuntamientos de derecho constitucional*. Ahora su pensamiento es más completo y maduro. A diferencia de 1856, en 1877 se siente el eco de Alexis de Tocqueville, en especial cuando afirma que “la base más sólida de la democracia [...] se encuentra en la municipalidad”.⁶¹ En la medida en que “la soberanía del pueblo se acerca a su fuente y origen, el hombre ejerce más directamente su acción y su soberanía individual en aquello que más inmediatamente le toca” y de allí que en la municipalidad “se refugia la libertad cuando los tiranos se enseñorean del poder”; en consecuencia, “donde la municipalidad es libre, allí hay progreso e ilustración”.⁶²

A unos lustros de distancia Castillo Velasco confirma su vocación *iusnaturalista*, pero como probablemente desconocía en 1856 el pensamiento de Tocque-

60 *Op.cit.*, pp. 67-85.

61 ADC, p. 263.

62 ADC, p. 264.

ville ahora lo cita abundantemente en su derecho administrativo. Notamos en su discurrir que incorpora una distinción fundamental: la del municipio de antiguo régimen, dominado por la corporación municipal, y el municipio liberal, definido “por todos los habitantes de la municipalidad” sin delegar “a los funcionarios municipales la soberanía que por esencia es indelegable, sino encargándoles el ejercicio de determinadas funciones, sin perjuicio de la acción individual”.⁶³ En esta forma logra fundamentar y articular su crítica a la constitución federal que dejó en manos de los estados “el reconocimiento de la libertad municipal” mientras “debió asegurar como principio fundamental de la libertad, la seguridad de la que corresponde a las municipalidades”.⁶⁴

En su crítica, Castillo Velasco vuelve a proponernos su gran tema: que la libertad debe ser garantizada por el derecho, pues de no conjuntarse ambos, la libertad puede degenerar en anarquía y permitir que renazca el espectro de la tiranía. En cambio, si el derecho afirma la libertad, ésta es la que dará vida a un orden liberal. Así lo expresa al decir: “¿Por qué no reconocer también la libertad municipal, sin la cual la soberanía del Estado es una quimera, una ilusión en apariencias; pero solamente una ilusión que en parte podrá realizarse por la prudencia de los funcionarios públicos, cuando debe ser fundada en la ley, inviolable como es siempre la verdad?”.⁶⁵ La libertad asegurada a través del derecho es la que da vida al orden, a un orden fundado no en el gobierno de los hombres sino en el gobierno de la ley.

El tema de la municipalidad es sólo uno de los grandes temas del liberalismo y sin duda el gran tema de Castillo Velasco. No es casual que en su estudio

63 ADC, pp. 264-265.

64 ADC, p. 265.

65 *Ibidem*.

de derecho administrativo dedique un capítulo entero al Municipio, o sea, casi cien páginas de las 800 páginas de su *Ensayo*.

Gracias a la importancia que confiere a la organización municipal, se puede seguir su método de derecho administrativo tanto por su continuo interés por el municipio como por su empeño por construir en México un orden estatal moderno y liberal. En 1870, en sus *Apuntamientos de derecho constitucional* retomó con nuevo brío la crítica al vacío legislativo en la Constitución federal de 1857. El tema como hecho reiterado no era nuevo, Castillo Velasco lo abordó en 1856 en su voto particular sólo que después, en 1870, era más maduro, más completo; además en ese momento existía la necesidad de colmar el vacío legislativo referido al municipio que él veía como más apremiante.

Al racionalizar el orden administrativo republicano, el municipio “cierra la escala de las autoridades que comienza en la experiencia federal en el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y en el régimen interior de los estados, en los gobernadores, depositarios del Poder Ejecutivo y del poder administrativo”. Sin embargo, “es preciso no olvidar que las autoridades municipales tienen la calidad de formar una administración que si bien está subordinada a autoridades superiores, no deja por eso de ser una administración especial y por decirlo así, suprema con respecto a los intereses y atribuciones de que está encargada”.⁶⁶ Su definición de la municipalidad refleja, por una parte, su idea de la jerarquía político-territorial pues la municipalidad “cierra la escala de las autoridades” y del principio jerárquico administrativo, “subordinada a autoridades superiores”. Por otra parte, al concebir el municipio como una institución en la cual “la soberanía del pueblo se acerca a su fuente y origen”, se configura administrativamente como “una administra-

66 EDA, t. I, p. 117.

ción especial” fundada en la libertad municipal definida “por todos los habitantes de la municipalidad”. En este sentido la institución municipal se encuentra articulada al interior del ordenamiento constitucional y no es ni debe ser una institución autónoma con carácter corporativo. Ello no impide que sus funciones administrativas se definan conforme a lo que los habitantes consideran más cercano a sus intereses. En términos administrativos se podría decir que corresponde a la municipalidad definir y reglamentar sus atribuciones, sin embargo éstas no pueden entrar en contradicción con el ordenamiento constitucional federal y estatal.

El énfasis y la importancia que confiere al municipio y a sus nexos con el ordenamiento constitucional es a la vez un esfuerzo para colmar el vacío constitucional criticado a nivel político en el Congreso constituyente, y a nivel doctrinario en su *Derecho constitucional* como un esfuerzo por fundar su crítica a partir del horizonte histórico. Su análisis de la historia de la institución española, francesa y mexicana lo llevan a retener lo que es de vital importancia pues “en todas partes la libertad en el Municipio aparece como la base de la libertad nacional”.⁶⁷ El recorrido histórico le permite señalar que el municipio tiene un papel importante en el nuevo orden estatal liberal por ser “la base de la libertad nacional”. Ello depende de que existen dos tipos de intereses: el puramente individual al cual el individuo “ocurre por sí mismo” y el colectivo al cual el individuo ocurre “como miembro del Estado”. De esta distinción de intereses “procede la diferencia de la administración general y municipal; de la cual emana la necesidad de ejercer una doble acción en los pueblos”.⁶⁸ En consecuencia “al gobierno corresponde todo lo relativo al interés nacional, todo

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ EDA, t. I, p. 118.

cuanto abraza la esfera del derecho común; a los Ayuntamientos pertenece la gestión de los intereses vecinales, el régimen puramente municipal”.⁶⁹

Precisamente porque la función del ayuntamiento es la de “velar por los intereses comunales” su carácter “en nuestros días es esencialmente administrativo; sus facultades políticas expiraron desde que cesaron de combatir con la turbulenta nobleza o el despotismo real, y desde que las garantías positivas de la libertad se colocaron en más alto y distinguido asiento”.⁷⁰ Por ello, una vez que se afirma la libertad y se conjuga la libertad con la ley, el municipio ya no es el único asiento de la libertad; por lo tanto pierde su función política originaria y cobra una nueva connotación.

En la nueva definición del municipio se observa cómo opera el proceso mediante el cual Castillo Velasco reconduce el derecho preexistente al nuevo derecho estatal. Sostiene que “nuestro régimen municipal debe ser nuevo, porque nuevas son las instituciones políticas, otra la legislación, distintas las costumbres”, pone en evidencia la necesidad de que el municipio se sujete a la norma constitucional para convertirse en parte integral del ordenamiento jurídico del estado liberal moderno.

Insertado el municipio en el ordenamiento jurídico se deja “a la administración de los pueblos toda libertad compatible con el principio de la unidad y de la forma nacional, y a las autoridades municipales todo el poder conciliable con la independencia y la responsabilidad del gobierno; en suma, que no se sacrifique la existencia administrativa de los ayuntamientos al ídolo de la centralización”.⁷¹ Esta libertad no se justifica por los antecedentes históricos de la institución pues al establecer el nuevo orden estatal decae el viejo

69 EDA, t. I, pp. 118-119.

70 EDA, t. I, p. 119.

71 EDA, t. I, pp. 119-120.

derecho. La libertad se justifica, como sostiene Castillo Velasco al citar a Tocqueville, porque “las instituciones concejiles son, respecto de la libertad, lo que las escuelas de primeras letras respecto de la ciencia, la ponen al alcance del pueblo. Sin instituciones concejiles puede apropiarse una nación de un gobierno libre, pero no del espíritu de libertad”.⁷² En la referencia a Tocqueville, deja ver con claridad que la libertad municipal moderna no es la continuidad de la libertad municipal antigua y no solamente porque el nuevo ordenamiento constitucional ha vuelto obsoleto el anterior, sino además, porque la libertad moderna es general, es decir, para todos y en todo momento, y no intermitente. De allí que el municipio tiene la función de reproducir, precisamente porque es la esfera de poder más cercana a los ciudadanos, el “espíritu de libertad”, es decir, es el órgano reproductor y renovador de la conciencia cívica en virtud del constante y cotidiano ejercicio ciudadano de derechos.

Una vez que redefine el municipio y salvaguardada su función de forjador del espíritu cívico, Castillo Velasco puede, apoyado en Manuel Colmeiro, establecer que corresponde a la administración municipal, elegida por la ciudadanía del municipio, deliberar y ejecutar las órdenes, reglamentar el patrimonio y las materias relativas al bienestar de los habitantes, deliberar providencias administrativas comunales, informar y aconsejar sobre materias que pertenecen a otros poderes, y, representar a las otras administraciones sobre asuntos que interesan a la municipalidad.⁷³ En esta forma el principio de la libertad municipal se materializa en lo administrativo y se tienen así todos los parámetros de valor necesarios para dar vida a una racionalidad normativa.

La racionalidad normativa no sucede, como ya se asentó, a través de la producción exclusiva de nuevas

⁷² EDA, t. I, pp. 120-121.

⁷³ EDA, t. I, pp. 124-125.

leyes, sino sobre todo, mediante el proceso de recuperación del derecho previo que, obviamente, no entra en contradicción con los principios liberales y el ordenamiento constitucional. Es significativo que Castillo Velasco recupere el decreto de municipalidades del 23 de junio de 1813 que norma las disposiciones de la Constitución de Cádiz de 1812 que fue la primera Constitución liberal vigente en México. Por lo mismo recupera las leyes de 1861 y 1862 relativa a los ayuntamientos del Distrito Federal no obstante que éstas no guardan una “verdadera armonía entre las instituciones municipales y las instituciones políticas” porque “no dan participio alguno al pueblo en la dirección de los intereses que más de cerca le afectan” con el resultado de que “el pueblo es ajeno completamente a toda acción municipal; que los ayuntamientos se instituyen sólo para ejercer autoridad y no para formar por decirlo así un cuerpo con el pueblo”.⁷⁴

En su condena a la municipalidad preliberal sigue una lógica semejante aunque introduce diferencias respecto a la distancia que toma con la del antiguo régimen. Es semejante, porque tanto el municipio de antiguo régimen como el preliberal no permite la participación activa de los ciudadanos en los asuntos municipales y es diferente en el sentido de que la legislación municipal a partir de 1813 contiene los elementos de la autoridad que pueden y deben compaginarse con la libertad. Al recoger de la municipalidad preliberal unos rasgos y condenar otros, nos permite comprender el porqué al apoyarse en Tocqueville, Castillo Velasco llega a conclusiones que le permiten dotar al municipio de una connotación

74 EDA, t. I, p. 137. Su esfuerzo va más allá de su *Ensayo* pues en los años finales de su vida preparó la *Colección de bandos, disposiciones de policía y reglamentos municipales de administración del Distrito Federal*, que fue publicado en México por la imprenta de Vicente García Torres en 1889.