

José Francisco Ruiz Massieu

Emilia Durán Ramírez
Alejandro Espinosa Ramírez

Introducción

El nombre de José Francisco Ruiz Massieu ha tenido resonancia nacional, ya por su trágico y polémico final, ya por su trayectoria en el viejo sistema político mexicano. Sin embargo, estas líneas resaltarán una de las aristas que lo ubican también como un hombre de ideas.

Su personalidad multifacética, como habrá de verse, alcanzó para considerarlo un autor cuya concepción del municipio habría de servir para avivar la polémica sobre su naturaleza, función y agenda. Quizá habría que entender sus *Rasgos personales* para entender su postura respecto a la institución municipal. Después, *Su obra intelectual*, que armoniza con la primera. Esta división ha sido reproducida para organizar el capítulo.

Rasgos personales

José Francisco Ruiz Massieu (JFRM), “abogado de profesión, político por vocación; asiduo lector, hombre de ideas, escritor, académico, maestro, abogado, gobernante, ideólogo de partido, teórico de la democracia” (Ruiz-Massieu, 2010:10); originario de Acapulco Guerrero, donde nació el 22 de julio de 1946, fue licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y también licenciado en Historia por la Universidad Iberoamericana, además Maestro en Administración Pública por la Universidad de Essex, Inglaterra; (Ortiz, 2011: 214).

Su labor académica la inició en la década de los setentas, fue profesor por oposición en la Facultad de Derecho de la UNAM, donde también se desempeñó como investigador asociado “C”

Emilia Durán Ramírez
Alejandro Espinosa Ramírez

y, posteriormente, como investigador titular “A” del Instituto de Investigaciones Jurídicas, de 1970 a 1976; de igual manera, en la Universidad Autónoma Metropolitana fue profesor titular, Coordinador de Departamento y Jefe del Departamento de Derecho de 1975 a 1981; durante este último año presidió el Instituto de Administración Pública de su natal Estado de Guerrero; asimismo fue miembro del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública de 1984 a 1986.

Su obra intelectual

La producción científica de JFRM es amplia, en 1972 publicó la obra denominada *Régimen jurídico de las empresas multinacionales en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* y en 1974 *Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina*, ambos editados por la UNAM; en 1977 publica *Nueva administración pública federal; crítica y análisis* y en 1978 *Nueva administración pública federal; crítica, análisis y evaluación*, 2ª edición actualizada, las dos anteriores publicadas por la editorial Tecnos. Posteriormente, en 1979, fue galardonado con el Premio Nacional de Administración Pública por su obra *La empresa pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana*, publicada al año siguiente por el INAP. En 1981 publicó dos obras *Derecho urbanístico* y *Estudios jurídicos sobre la nueva administración pública mexicana*, editados por el IIJ-UNAM y Limusa, respectivamente; en 1983 en un trabajo coordinado por Diego Valadés publicó *Nuevo derecho constitucional mexicano*, editado por Porrúa; en el año de 1986 fueron publicadas dos obras más, una llamada ¿Nueva clase política o nueva política? bajo el sello de la editorial Océano y la otra *Estudios de derecho político de estados y municipios*, publicada por la editorial Porrúa; en 1990 publicó *Ideas a tiempo. Las perspectivas de la democracia*, editada por Diana. Finalmente en 1993 le fueron publicadas dos obras más, *Cuestiones de derecho político* y *El proceso democrático en México*, publicadas por la UNAM y el Fondo de Cultura Económica, respectivamente.

Municipalistas y municipalismo en México

Además, JFRM tiene más de una treintena de trabajos publicados en obras compiladas y trabajos colectivos entre los que se encuentran, en la vertiente municipalista, los siguientes: *El municipio en la carta de Querétaro*, en Estudios jurídicos en torno a Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario; *El nuevo artículo 115*, en Nuevo derecho constitucional mexicano.

Su producción intelectual fue frenada de manera súbita por un lamentable atentado contra su vida, fallece a causa de un disparo de arma de fuego el 23 de septiembre de 1994 en la ciudad de México.

En el ámbito profesional, JFRM desempeño diversos cargos dentro de la administración pública, de 1970 a 1972 fue secretario particular del Subdirector General Jurídico del IMSS; posteriormente, dentro del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, entre 1972 y 1979, se desempeñó como Jefe de Orientación y Servicios Jurídicos, Secretario de la Asamblea General y Asesor del Director General, secretario de la asamblea general y secretario del Consejo de Administración y Coordinador General del Distrito Federal; de 1979 a 1981 fue miembro supernumerario del Cuerpo Consultivo Agrario; en la Secretaría de Salubridad y Asistencia fungió como Director General de Asuntos Jurídicos y como Oficial Mayor de 1980 a 1981 y de 1982 a 1983, respectivamente; en el año de 1981 fue designado Secretario General de Gobierno en su estado natal; de 1983 a 1986 ocupó el cargo de Subsecretario de Planeación en la Secretaría de Salud; de 1983 a 1986 fue miembro del Gabinete de Salud de la Presidencia de la República; durante el sexenio 1987-1993 fue Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guerrero; Director General del INFONAVIT en 1983; Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional del PRI en 1994; entre otros.

La octava reforma constitucional al artículo 115 del año de 1983, motivó muchas investigaciones, destacando entre ellas la realizada por José Francisco Ruiz Massieu, bajo el título,

Emilia Durán Ramírez
Alejandro Espinosa Ramírez

Estudios de derecho político de los estados y municipios, misma que fue publicada en 1986 y que se sitúa dentro de la vertiente publicista de los estudios jurídicos, como un importante legado, pues como bien lo señala Jorge Madrazo, quien prologa la primera edición, en dicha obra “los tres primeros estudios se refieren propiamente al derecho municipal” [cuyo objeto de estudio es el municipio] (Ruiz, 1990: XI); sin menospreciar los cuatro subsecuentes, ya que si bien hacen referencia a los Estados, existe una adecuada vinculación con el municipio.

El primer estudio denominado *Elementos para una teoría constitucional del municipio mexicano* tiene como objetivo determinar la verdadera naturaleza del municipio en nuestro país, con base en las diferentes posturas:

a) El municipio como ente sometido al poder jerárquico de otras esferas de gobierno como el nacional o regional, cuyo punto de partida es el referente histórico de las variaciones del ámbito competencial en España y Francia, debido a su poder centralista como estados nacionales o regionales, donde el municipio quedó supeditado al único poder, el del Estado; esta situación dio paso a una nueva tendencia que es: b) el municipio como ente soberano, ya que ante los excesos del centralismo, provocaron la creación de más comunas o municipios en Francia a las cuales se le otorgaron competencias amplias vinculadas al interés de la comuna, como lo señaló Benjamín Constant, un municipio como ente soberano; de tal suerte que el municipio como poder público obtuvo competencia propia (Ruiz, 1990: 4); posteriormente; c) el municipio como ente de descentralización administrativa en donde se avocó a la prestación de servicios públicos pero sin facultades políticas; pasando con el tiempo a d) el municipio como ente natural que se caracteriza por una concepción iusnaturalista al considerar que el municipio “es una institución espontánea y emanada de la condición social del hombre” (Ruiz, 1990: 6); y finalmente, e) el municipio tanto con competencias administrativas como políticas; esta última postura es la que adoptó la Constitución mexicana de 1917 en el artículo 115 en su primer párrafo.

Municipalistas y municipalismo en México

Por lo anterior, Ruiz Massieu define al municipio como una persona moral de derecho público, una entidad de descentralización política y administrativa, un ente político-administrativo territorial, que no está sujeto a potestades jerárquicas de los poderes nacionales ni estatales, sólo al poder de tutela de los congresos locales y del poder judicial y no así del poder ejecutivo estatal, ya que el municipio no ejerce soberanía popular como la federación o las entidades federativas, de tal suerte que para actos como la enajenación de bienes inmuebles o la cuenta de la hacienda municipal requieren de la aprobación o revisión estatal. Contando con capacidad reglamentaria a través de su Ayuntamiento para que pueda desenvolver o detallar su competencia; su órgano de gobierno es de elección popular. (Ruiz, 1990: 6-11)

Asimismo, JFRM hace un comparativo sobre el estatus constitucional entre estados y municipios, destacando una diferenciación, en los siguientes términos: los municipios tienen definidas sus competencias en leyes secundarias locales; en algunos Estados pueden participar en el proceso de reforma constitucional local; que no tienen facultad para iniciar leyes federales; que sus procesos electorales son calificados por los Estados; que no poseen facultades legislativas ni jurisdiccionales; las relaciones laborales de los servidores municipales se sujetan a ordenamientos estatales y que la extinción de los municipios se puede dar mediante una reforma a la ley secundaria. (1990: 8-15)

El segundo de los estudios lleva como título *La trayectoria constitucional del municipio (1821-1983)*, en el cual manifiesta su coincidencia con el primer municipio de Veracruz de acuerdo al proceso histórico, pero calificándolo como una maniobra jurídica por parte de los conquistadores, y no como fruto de una genuina vocación democrática, pues en la medida en que avanzaron en la colonización fueron fundando Ayuntamientos a cargo de titulares propios; aunque cabe señalar que Ruiz Massieu también reconoce en estos Ayuntamientos el respeto a los naturales al permitir que en un inició los gobernantes

Emilia Durán Ramírez
Alejandro Espinosa Ramírez

prehispánicos conservaran algunas potestades, mismas que fueron reduciendo de manera progresiva. (1990: 21-22)

Asimismo, Ruiz Massieu hace énfasis sobre la alta participación y protagonismo de los criollos en la institución del Ayuntamiento, ante la cerrazón de la clase peninsular durante todo el tiempo de la colonia, al no permitirles el acceso a los altos cargos de la estructura estatal; y que más tarde fueron la fuerza ideológica del movimiento de independencia (1990: 24-25).

Por otra parte, Ruiz Massieu manifiesta la importancia que la Constitución de Cádiz estableció en la evolución del municipio mexicano, al introducir el principio republicano municipal mediante la regulación de elecciones populares de los ediles de manera anual e indirecta, así como la precisión de la competencia o atribuciones de la figura del edil y del ayuntamiento, tales como el manejo de la policía de salubridad, seguridad pública, administración de caudales, repartición y recaudación de contribuciones, vigilancia de establecimientos educativos, cuidado de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, vigilancia de la construcción y reparación de caminos, puentes, elaboración de ordenanzas municipales para su aprobación en las diputaciones provinciales, etc. (1990: 26-27)

Ruiz Massieu hace notar la situación adversa en la postura de los insurgentes e incluso en las Constituciones tanto de 1824 como de 1857, ya que no hubo gran interés por su parte en el municipio, probablemente por la ideología imperante del federalismo norteamericano al considerar a esta institución como de derecho local y que por tanto no atañe a la Constitución Federal (1990: 28); salvo algunos intentos como en la Constitución de Apatzingán que en su artículo 208 señaló que: “los ayuntamientos continuarán mientras no se adopte otro sistema” (Ruiz, 1990: 30); o en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 al señalar que: “el jefe político ejerce vigilancia sobre los ayuntamientos a fin de que dieran exacto cumplimiento a sus obligaciones” [sin precisar cuáles eran dichas obligaciones] (Ruiz, 1990: 30).

Municipalistas y municipalismo en México

Las Constituciones centralistas (de 1836 y 1843), a diferencia de lo referido en el párrafo que antecede, por la propia naturaleza del régimen regularon de manera más concreta y específica al municipio; en lo particular las leyes constitucionales de 1836 indicaron: Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en los que había en 1808, en los puertos con 4 mil habitantes o más y en los pueblos que tuvieran cuando menos 8 mil habitantes. En las poblaciones que no estuvieran colocadas en esas hipótesis habría jueces de paz (Ruiz, 1990: 33).

Los ayuntamientos eran de elección popular, asimismo, se les otorgó la facultad de “recaudar e invertir sus ingresos propios, así como sus arbitrios” (Ruiz, 1990: 33). El número de integrantes del ayuntamiento, la resolución de dudas sobre las elecciones, iniciativa de ley para la administración de los ayuntamientos, entre otras, quedó reservada a las juntas departamentales y los gobernadores; y en cuanto a su competencia material se replicó lo señalado en la Constitución de Cádiz. (Ruiz, 1990: 33-34). De tal suerte que hubo una “excesiva injerencia en los asuntos municipales, los ayuntamientos carecen de facultades reglamentarias y se hallan sujetos a la potestad de los funcionarios administrativos” (Ruiz, 1990: 34).

Las bases orgánicas de la república mexicana de 1843 (la segunda Constitución centralista) reguló al municipio muy similar a la primera (1836), pero su contenido fue reducido.

El Estatuto provisional del imperio de Maximiliano de 1865 dispuso que en cada población habría una administración municipal a cargo de alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales en proporción al número de habitantes pero no definió su competencia.

En cambio, dice Ruiz Massieu, “el municipio es una de las banderas que enarboló la Revolución” (1990: 40), de manera que en las reformas al Plan de Guadalupe de diciembre de 1914, el primer jefe de la Revolución (Venustiano Carranza)

Emilia Durán Ramírez
Alejandro Espinosa Ramírez

se comprometió a establecer la libertad municipal como institución constitucional, consecuentemente, se estipuló que el municipio era la base de la división territorial de los estados y de su organización política, administrado por un ayuntamiento elegido directamente por el pueblo; libertad para el municipio, y no sujetarse a la autoridad intermedia (1990).

Para tal efecto Carranza argumentó lo siguiente: el municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas, por estrecha proximidad al pueblo para conocer sus necesidades y, por consiguiente, para atenderlas y remediarlas con eficacia (Ruiz, 1990: 41)

Sin embargo, una vez establecido el Congreso Constituyente de 1916-1917 Carranza en su calidad de encargado del ejecutivo federal envió un proyecto sobre el municipio donde no se cumplió con el compromiso de que el municipio también debía obtener independencia económica, situación que fue advertida por algunos diputados pero, finalmente, en el proyecto de dictamen de la comisión respectiva, lo relativo a la hacienda municipal quedó subordinada al Estado, generando una discusión interesante, que Ruiz Massieu sintetiza de manera acertada, por lo que es preciso conocer el contenido del mismo, que es el siguiente:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno (.....), conforme a las tres bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado (.....).
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda

Municipalistas y municipalismo en México

al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley. Los municipios estarán investidos de personalidad (.....) (Ruiz, 1990: 43-44).

Los argumentos de la discusión fueron centrados en la idea de que una libertad política no se podía alcanzar sin libertad económica, por lo que una vez realizada la votación con una mayoría calificada por la negativa, 110 vs 35, los constituyentes Heriberto Jara e Hilario Medina presentaron votos particulares sobre la segunda fracción de manera muy específica y en beneficio del municipio pero finalmente el texto aprobado dejó al municipio bajo el estatus de la descentralización política y administrativa, de la siguiente manera:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, (.....)

- I. Cada municipio será administrado (.....).
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y, que en todo caso serán las suficientes para atender a las necesidades municipales y.
- III. Los municipios serán investidos de personalidad (.....) (Ruiz, 1990: 43-44)

Por otra parte, Ruiz Massieu también refiere que el constituyente 1916-1917 inicialmente pretendía no incluir la municipalidad en el Distrito Federal, sin embargo, bajo la misma tesitura de la ideología revolucionaria fue aprobada; años más tarde se generaron vaivenes constantes, como en agosto de 1928, que por enmienda fue suprimido tras las confrontas recurrentes y violentas entre la federación y el ayuntamiento de la ciudad de México; pero en diciembre de 1940 fue restaurado; y en julio de 1971 se incluyó la institución de la suspensión y destitución de ayuntamientos para no permitir la desintegración o desaparición.

Emilia Durán Ramírez
Alejandro Espinosa Ramírez

En el tercer estudio denominado *El municipio en el nuevo artículo 115*, Ruiz Massieu refrenda lo señalado en el anterior estudio, al indicar que el municipio es una maniobra jurídica-política y no un fruto de la vocación democrática; asimismo pone en claro tres conceptos: soberanía, autonomía y libertad municipal, que nos permiten comprender la postura actual del municipio y sus tantas debilidades debido a la consideración incorrecta como un tercer nivel de gobierno.

La soberanía, es el atributo de la nación, consistente en la aptitud para regirse a sí misma sin limitación externa o interna.

La autonomía, es el atributo de los estados federados, que consiste en su capacidad para autodeterminarse en lo concerniente a su régimen interior, con la sola limitación de lo dispuesto por la Constitución General; y

Libertad municipal, es el atributo de los municipios que se caracteriza por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y uso de sus facultades constitucionales y legales sin injerencia del exterior y en la medida en que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad (Ruiz, 1990: 62).

De tal suerte, que el municipio “no es soberano ni está revestido de autonomía. Se le deben conferir facultades para intervenir en todo asunto que sea de su interés, aunque deba compartir su conocimiento con el Estado o con éste y la Federación” (Ruiz, 1990: 63).

Al respeto Ruiz Massieu advirtió que no era aconsejable una competencia rígida y general para el municipio ya que variaría de acuerdo a las condiciones y perspectivas de cada uno, de tal suerte que lo conveniente era auxiliarse de convenios de coordinación Estado-municipios, pues se podía traspasar responsabilidades y recursos a éstos, conforme a sus condiciones específicas (1990: 63-64).

Municipalistas y municipalismo en México

Enseguida Ruiz Massieu comenta las repercusiones de la reforma de 1983 mediante una sistematización y metodología basada en los siguientes incisos:

a) Aspecto institucional. “el artículo original no preveía una mecánica para sustituir o completar a los ayuntamientos en caso de desintegración total o parcial” (1990: 69). Lo cual fue favorable ya que los gobernadores habían abusado al respecto y relegando a los ediles suplentes, por lo que ahora sería una facultad de las legislaturas locales.

b) Facultades reglamentarias. Se otorga este tipo de facultad a los cabildos para expedir su bando de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas. De igual forma favorable, quitando de esta manera poder a los gobernadores.

c) Competencia mínima. Este cambio fue muy acertado debido a que dio apertura a la celebración de convenios de coordinación conforme a la especificidad de cada municipio.

d) Competencia tributaria. Precisó las fuentes de ingresos municipales así como el otorgamiento de la facultad de elaborar y aprobar el presupuesto de egresos, fortaleciendo así la libertad municipal.

e) Reforma política. Incluir representantes electos por el principio de representación proporcional para todos los ayuntamientos, permitió la democratización formal de tipo constitucional que ya había superada por las propias leyes locales.

f) Relaciones laborales. Al igual que lo anterior, la reforma vino a constitucionalizar la protección de los derechos laborales de los empleados municipales, que se hacía sólo bajo la legalidad y no la constitucionalidad.

g) Coordinación de competencias. Pone en claro la relevancia de los convenios de coordinación antes comentados.

Emilia Durán Ramírez
Alejandro Espinosa Ramírez

Por último, Ruiz Massieu señala que esta reforma contribuye a la reivindicación del municipio, pero “éste no será rescatado por ese solo hecho. [Ya que] es altamente probable que las fuerzas políticas locales, la inercia centralizadora y problemas de hecho, conspiran para que sus prescripciones no se cumplan cabalmente” (1990: 74).

Por otra parte, en cuanto a su estudio denominado *Los grandes temas del derecho político de estados y municipios* pone de manifiesto el abandono que existe, sobre el derecho local y por supuesto del municipal desde las diferentes aristas, la académica, la de investigación, la constitucional, la legal, administrativa, entre otras.

Ruiz Massieu en sus *Estudios de derecho político de los estados y municipios* analizó con gran calidad el nuevo paradigma del municipio mexicano a la luz de la reforma al artículo 115 constitucional de 1983; sin embargo, cabe advertir que esta obra contó con una tercera edición publicada en el año de 1990 en la cual su autor soslayó el actualizar el texto de esa nueva edición con base a la reforma que sufrió el artículo 115 constitucional del año de 1987, que consistió en reservar a este precepto en todas sus fracciones al municipio, pues lo relativo a las entidades pasó al artículo 116. Aunado al planteamiento de que las leyes de los Estados introducirían el principio de representación proporcional en la elección de todos los municipios; además de la propuesta de que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirían por las leyes expedidas por las legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución General. (Secretaría de Gobernación [SG]. Centro Nacional de Desarrollo Municipal [CEDEMUN], 2000: 50)

Referencias consultadas

Ortiz, E. (2011). José Francisco Ruiz Massieu y la Semana Altamiranista en *José Francisco Ruiz Massieu: aportaciones*

Municipalistas y municipalismo en México

- al Estado de Guerrero*, consultado en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3050>(05-09-2016).
- Ruiz, J. F. (1990). *Estudios de derecho político de los estados y municipios*. México: Porrúa
- Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. (2000). *El municipio mexicano, reformas y adiciones al artículo 115 constitucional*, México.
- Ruiz-Massieu, C. (2010). En el décimo quinto aniversario luctuoso de JFRM en *José Francisco Ruiz Massieu: reflexiones sobre el pensador*, consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2998-jose-francisco-ruiz-massieu-reflexiones-sobre-el-pensador> (07-09-2016). <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1769/8.pdf>