

Me es sumamente grato redactar unas líneas de introducción al excelente libro elaborado por el destacado investigador jurídico universitario Dr. Jorge Fernández Ruiz como resultado de su cuidadosa investigación sobre uno de los temas de mayor actualidad en el ordenamiento mexicano pero que sin embargo no ha recibido la suficiente atención por parte de la doctrina nacional, como lo es el relativo al régimen de los servicios públicos municipales, por lo que esta obra viene a contribuir de manera destacada a llenar un hueco en nuestra bibliografía jurídica.

El municipio mexicano no obstante la importancia que le otorgó el Constituyente de Querétaro, fue regulado de manera insuficiente en el texto original del artículo 115 de nuestra Carta Federal de 1917, lo que se reflejó en los escasos estudios jurídicos sobre dicha institución.

Sin embargo, debido a la sustancial reforma a dicho precepto constitucional publicada el 3 de febrero de 1983 (que constituyó un verdadero esfuerzo por otorgar al mismo municipio facultades y recursos que pudiesen otorgarle una verdadera autonomía, proclamada por el referido Constituyente pero que no se reflejó en su regulación original), renacieron con vigor los análisis del régimen jurídico municipal, pero no obstante el significado de los servicios municipales señalados en la citada reforma al mencionado artículo 115 constitucional, han sido limitados los estudios monográficos sobre esta materia, ya que sólo podemos señalar al respecto las obras de Diego López Rosado,

Los servicios públicos en la ciudad de México (México, Porrúa, 1976; Instituto Nacional de Administración Pública, *Manual de Servicios Públicos Municipales* (México, Banobras-INAP, 1989); José Mejía Lira, *Servicios Públicos Municipales* (Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1994); y Manuel Añorve Baños, *Servicios Públicos Municipales* (México, Porrúa, 1998).

Es suficiente la restringida enumeración anterior para destacar la trascendencia del estudio minucioso y profundo de los temas jurídicos relativos a los mencionados servicios públicos municipales que ha redactado Fernández Ruiz, con un lenguaje claro y con apoyo en una rigurosa sistematización.

Como punto de partida de su estudio, el autor toma como base su concepto del municipio al que considera como persona de derecho público compuesta por un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad al estar asentado de manera permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio y sometido a un orden jurídico específico, con el fin de mantener el orden público y prestar los servicios indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas requeridas por la comunidad.

Para una mejor comprensión de esta institución, Fernández Ruiz realiza en el capítulo inicial de su obra un examen breve pero completo de la historia del municipio a partir de su establecimiento en Roma, su desarrollo durante la Edad Media europea, su evolución en España, los principios del régimen municipal en el derecho de los aztecas, su establecimiento en nuestro país durante la época colonial como reflejo del municipio español, hasta llegar al México independiente.

La regulación constitucional del municipio fue tardía en nuestro país, ya que no se hizo referencia al mismo en el Acta Constitutiva ni en la Carta Federal de 1824, y sólo aparece en forma limitada en el artículo 25 de la Sexta Ley Constitucional centralista de 1836. La Constitución Federal de 1857 reguló el municipio únicamente en relación con el Distrito y Territorios Federales. Nuestra Carta Federal vigente de 1917 tampoco consagró en forma adecuada al municipio, si se toma en consideración que su artículo 73, fracción IV, facultó al Congreso Federal para establecer la organización municipal en el Distrito y en los Territorios Federales, pero dichos municipios fueron suprimidos en la reforma constitucional de 20 de agosto de 1928, y en su lugar se encomendó el Gobier-

no del Distrito Federal al Presidente de la República por conducto del Jefe del Departamento del propio Distrito, designado y removido libremente por el Titular del Ejecutivo Federal.

Por otra parte, el texto original del artículo 115 constitucional no obstante que estableció el municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, el propio municipio quedó sometido a los gobiernos de las entidades federativas, ya que si bien el primero podía administrar libremente su hacienda, la misma se formaba de las contribuciones señaladas por las legislaturas de dichas entidades, por lo que durante muchos años las autoridades municipales estuvieron sujetas a las decisiones de los gobiernos de los estados.

Como lo señala el autor, el citado artículo 155 de la Carta Federal fue objeto de ocho modificaciones, publicadas respectivamente: el 24 de abril de 1933; 12 de febrero de 1947; 17 de octubre de 1953; 6 de febrero de 1976; 6 de febrero de 1977; 3 de febrero de 1983; 17 de marzo de 1987, y 23 de diciembre de 1999. De ellas merecen destacarse las de 1983, 1987 y 1999, ya que la primera de ellas, como se ha dicho, introdujo modificaciones esenciales en las atribuciones de los municipios, los dotó de recursos propios, les otorgó facultades legislativas materiales y reforzó su autonomía; la de 1987 trasladó las funciones de los gobiernos de los estados al artículo 116 de la misma Carta Fundamental, para concentrar en el 115 las de los municipios, y la más reciente, de 1999, aun cuando con ciertas imprecisiones, complementó las atribuciones municipales. A partir de 1983 puede afirmarse que los municipios obtuvieron los medios necesarios para adquirir su verdadera autonomía, la que se ha desarrollado con posterioridad, sin llegar todavía a su plena realización.

Fernández Ruiz considera certeramente que dicha autonomía municipal tiene cuatro vertientes: *jurídica, política, financiera y de gestión*. La primera radica en el reconocimiento de su personalidad jurídica; la política en un marco normativo propio y en la libre designación de sus autoridades; la financiera se traduce en la administración de un patrimonio propio, y la autonomía de gestión se advierte en la capacidad de ejercer el poder de policía y de prestar los servicios públicos municipales.

Respecto a los elementos del municipio, el autor estima que se concentran en *el territorio y en la población*. En el primero debe existir compatibilidad del imperio del

municipio con la *potestas* de la entidad federativa en la que reside y aun del Estado nacional, por medio de la distribución de competencias entre esas tres personas de derecho público. La población comprende a su vez dos aspectos: *el domicilio y la nacionalidad*, en el primero conviven los vecinos, que deben tener una residencia efectiva mínima de seis meses y los transeúntes, y en el segundo los mexicanos por nacimiento o naturalización y los extranjeros.

En el segundo capítulo el distinguido administrativista aborda las teorías jurídicas acerca de las actividades municipales que se apoyan en atribuciones similares a las de carácter estatal, y que divide en cuatro categorías: *función pública, servicio público, obra pública y actividad socioeconómica*. La función pública municipal se realiza por conducto de atribuciones formal y materialmente administrativas, al manejar libremente su hacienda; materialmente legislativas por conducto de bandos y reglamentos, y jurisdiccionales también desde el punto de vista material por conducto de la justicia municipal de barandilla. El servicio público radica en la satisfacción de las necesidades de carácter general ya sea de manera directa o de manera indirecta o por medio de particulares. Finalmente, la obra pública se realiza o se produce por el ente municipal en un inmueble determinado con un propósito de interés general de uso público, al desempeño de una función pública o la prestación del servicio público, todos en el ámbito municipal.

El autor llega a la conclusión de que debe considerarse como *servicio público* toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser asegurado de manera permanente, reglado y controlado por las autoridades con sujeción a un orden jurídico exorbitante del derecho privado, ya sea por medio de la administración pública, o bien mediante particulares facultados para ello por la autoridad competente, en beneficio indiscriminado de todos los habitantes.

En el siguiente capítulo el distinguido jurista mexicano desarrolla el tema sobre los aspectos generales de los servicios públicos municipales, pero tomando en cuenta que desde un punto de vista genérico pueden calificarse, en razón de su titularidad y jurisdicción en: *generales, regionales, municipales, coincidentes y coexistentes* según las instancias gubernamentales a que corresponda el aseguramiento y el control del servicio. Los servicios públicos son de carácter general o nacional cuando su regulación y control queda a cargo del gobierno general del país y tienen carácter regional cuando corresponde su

realización al gobierno del departamento, región, provincia o entidad federativa, y finalmente deben considerarse municipales los que se atribuyen al ente municipal, como ocurre en nuestro país a partir de la reforma de febrero de 1983 al artículo 115 de la Carta Federal, que atribuyó a los municipios un conjunto específico de servicios públicos. En otros supuestos, algunos servicios públicos no se otorgan de manera exclusiva a ninguna de las instancias gubernamentales, sino que se distribuyen entre ellas, por lo que se les considera de jurisdicción concurrente, aun cuando en sentido estricto son de coincidentes o coexistentes, como ocurre en el ordenamiento mexicano respecto a los de educación, salud y transporte terrestre, entre otros.

El autor examina con profundidad las reformas al artículo 115 constitucional, de 1983 (que por vez primera introdujo la facultad de prestación de servicios públicos por parte de los municipios mexicanos), la de 1987 (que desglosó las atribuciones de los estados, para trasladarlas al artículo 116 de la Carta Federal) y la más reciente de 1999, que pretendió vigorizar la autonomía municipal.

En todas ellas ha existido confusión entre los servicios públicos en sentido estricto y las funciones de carácter público así como respecto de las obras públicas, conferidas por dicho precepto constitucional a los municipios, por lo que en opinión de Fernández Ruiz, se impone la modificación del texto actual del mencionado artículo 115 de la Ley Suprema para que en el mismo se establezca el catálogo integral de las actividades a cargo de los municipios mexicanos, pero precisando las que deben considerarse como funciones, servicios y obras públicas, y las restantes calificadas como actividades socio-económicas residuales.

En esta dirección deberían considerarse como *funciones públicas del municipio*, la del gobierno municipal, incluidas la de otorgamiento de licencias, permisos y concesiones; la materialmente legislativa de aprobar los bandos y reglamentos municipales; también la jurisdiccional de carácter material de imponer sanciones por la comisión del faltas administrativas; y finalmente, la material y formalmente administrativa de contratar la adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes y servicios, así como de obra pública y de convenir o concesionar la prestación de servicios públicos; la de seguridad pública; la de tránsito, la hacendaria; la de planeación; la de control; la catastral, así como las de protección del ambiente y de protección civil, todo ello en el ámbito de la competencia municipal. En cuanto a los *servicios públicos municipales* deberán incluirse

los de agua potable y drenaje; alumbrado público; limpia, recolección y traslado de residuos sólidos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; estacionamiento de vehículos; taxis y vehículos de alquiler, y el transporte colectivo urbano de pasajeros.

Dentro de las *obras públicas de carácter municipal* deberán incluirse las de construcción, edificación, instalación y cualesquiera otras actividades que modifiquen el estado o situación de un inmueble municipal con un propósito de interés público o general, así como el producto terminado de tales actividades. Por tanto, quedarían comprendidos los edificios destinados a los órganos y dependencias municipales; las redes de agua potable (a las que dedica un análisis especial), drenaje y alumbrado, así como las calles, parques y jardines.

Finalmente debieran figurar, en la autorizada opinión del autor, entre las *actividades socio-económicas residuales*, las de interés público relativas al tratamiento y disposición de las aguas servidas o pluviales; al tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, así como las que se desempeñen con motivo de la deficiencia o insuficiencia de las similares desarrolladas por los particulares.

En esta parte de su obra, Fernández Ruiz realiza un examen detallado y minucioso de cada una de las actividades municipales que deben considerarse como servicios públicos en sentido propio, tanto en su regulación por el ordenamiento mexicano como por conducto de un enfoque histórico comparativo.

En el capítulo quinto de su libro, el autor estudia con el mismo detalle que los anteriores, aquellos servicios públicos municipales que no se incluyen de manera expresa en el artículo 115 de la Carta Federal pero que se están incorporando a las atribuciones de los municipios mexicanos. Entre ellos menciona Fernández Ruiz los de estacionamiento de vehículos, el de transporte colectivo urbano de pasajeros y de taxis, así como los de prestación coincidente o coexistente con las otras instancias de gobierno, como son los relativos a las bibliotecas, educación y salud.

En el siguiente capítulo el autor analiza las actividades municipales que el texto del citado artículo 115 constitucional considera arbitrariamente como servicios públicos municipales, y entre ellos destaca los relativos a la seguridad pública, respecto de los cuales existe una contradicción en el mismo texto de la Carta Federal, ya que el artículo

21 constitucional reformado el 31 de diciembre de 1994, consideró a la seguridad pública no como un servicio según lo dispuesto por el precepto primeramente mencionado, sino como una función pública a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los estados y de los municipios, dentro de sus respectivas competencias, y ordenó su coordinación en los términos del ordenamiento legislativo correspondiente, que fue publicado el 11 de diciembre de 1995, con el nombre de Ley de Bases de Coordinación del Sistema Nacional de la Seguridad Pública.

Debido a la trascendencia que ha asumido actualmente la seguridad pública en nuestro país, Fernández Ruiz realiza un cuidadoso examen sobre este tema de muy difícil precisión. Parte de la base de la distinción entre el servicio y la función públicos, pues en tanto que esta última está sujeta a un régimen de derecho público, el primero está sometido a un régimen exorbitante del derecho privado. El ejercicio de la función pública no puede delegarse a particulares, lo que, en principio, sí puede ocurrir con la prestación del servicio público.

La función tiene por fin satisfacer la necesidad pública, sea del Estado o de las personas de derecho público creadas por éste, a diferencia del servicio cuyo propósito es el de satisfacer necesidades de carácter general, estimadas como la suma de muchas necesidades individuales. De acuerdo con esta diferenciación, el autor estima certeramente que la seguridad pública es una función y no un servicio.

Considera el autor que la seguridad cumple una función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle al poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y de estos entre sí, o sea la existencia y permanencia de un orden público y otro de naturaleza privada, como condición necesaria para la vida social. Por tanto, la seguridad pública se constituye en la manifestación de la acción gubernamental ejercida para salvaguardar la integridad, los intereses y los bienes de las personas y de las entidades públicas y privadas.

Esta *función de seguridad pública* se ejerce mediante la realización de diversas actividades, entre ellas, las de vigilancia de la vía y lugares públicos; la de prevención de la comisión de delitos; la de colaboración en la investigación y persecución de hechos ilícitos; la de prevención de las infracciones a la normativa de policía y buen gobierno; la de mantenimiento del orden público; la de prevención de desastres y siniestros; la de

avisos de alarmas en casos graves de emergencia, así como las de evacuación, dispersión, albergue, socorro, rescate y salvamento, en casos de hecatombes, desastres y siniestros. Estos últimos que se conocen como acciones de protección civil.

Con apoyo en los conceptos anteriores, Fernández Ruiz emprende una cuidadosa investigación de carácter histórico para señalar la evolución del régimen jurídico de la seguridad pública en nuestro país, que se inicia con el gobierno colonial español y se desarrolla durante nuestra vida independiente, especialmente durante la segunda mitad del siglo XIX hasta nuestros días.

El autor destaca la intervención de la policía en la función de seguridad pública, vocablo que tiene varias acepciones, pero esencialmente dos: como conjunto de ordenamientos jurídicos encaminados a mantener el orden jurídico de un Estado, o bien como cuerpo encargado de velar el mantenimiento del orden público y la seguridad de la población y que está sometido a las órdenes de las autoridades políticas.

En el primer significado se han calificado dicha función como *poder de policía*, que es interpretado por la doctrina jurídica predominante, especialmente en América Latina como el conjunto de restricciones impuestas coactivamente al ejercicio de los derechos por la vía reglamentaria, en aras del interés general. Se le ha calificado también como *policía administrativa*, la que ha extendido su ámbito con motivo del intervencionismo del Estado moderno en materias que se han vinculado de manera creciente con el orden público, y en este sentido se suele hablar de *policía de la propiedad, de comercio, de cultos, sanitaria de seguridad*, entre otras, cada una de las cuales es examinada por el autor.

En el concepto más divulgado, se hace referencia a las *fuerzas o cuerpos de policía*, encargados de la ejecución material de las tareas de vigilancia y control del orden público, en sus dos vertientes de carácter preventivo y represivo, que también pueden aplicarse en el ámbito municipal.

En este ámbito el autor considera que el mundo globalizado de nuestra época ha producido un incremento delincuencia y una profesionalización del crimen organizado en detrimento del orden público, que ha dificultado el ejercicio de la función de seguridad pública a cargo de las corporaciones municipales de policía, las que en nuestro país

enfrentan problemas comunes en la mayoría de los municipios mexicanos, como los de armamento y equipo obsoletos, así como una notoria impreparación de los agentes de la policía municipal, el que se manifiesta en su desconocimiento de los derechos humanos y de sus propios derechos y obligaciones, su falta de capacitación, sus bajos salarios y sus prácticas cotidianas de corrupción, y en consecuencia, su imagen deteriorada ante la población, cuestiones que son examinadas en detalle por Fernández Ruiz.

En opinión del autor los cuerpos de policía preventiva, de bomberos, de rescate y, en su caso, de policía complementaria, deben estar adscrito a un área administrativa, dirección o departamento, dependiente de manera directa del presidente municipal.

Además de las anteriores reflexiones, Fernández Ruiz examina también los lineamientos de la ordenación y control del tránsito municipal, así como el repertorio de las obras municipales, las relativas a las calles, parques y jardines, su equipamiento y los inmuebles destinados a las oficinas municipales, ya que la infraestructura inmobiliaria afecta el desempeño de las funciones y de los servicios públicos.

Basta la breve reseña del extenso contenido de la obra de Fernández Ruiz para concluir que se trata de una aportación esencial al estudio de los complejos problemas jurídicos de los servicios públicos municipales, pero además relacionados con las funciones, las obras públicas, y las actividades socioeconómicas de los municipios mexicanos, las que en su totalidad deben regularse de manera adecuada a fin de que éstos puedan obtener la auténtica autonomía que proclama el artículo 115 de la Carta Federal.

Estamos seguros de que el libro que se comenta debe ser de consulta obligada para todos aquellos, cada vez más numerosos, que se interesan por el análisis del marco jurídico de los servicios públicos en los municipios mexicanos, ya que viene a llenar un verdadero vacío en la limitada bibliografía sobre esta fundamental materia.

Héctor Fix-Zamudio