

INTRODUCCIÓN

Entendemos al municipio como una persona jurídica de derecho público, compuesta por un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad al estar asentado permanentemente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio y sometido a un orden jurídico específico, con el fin de mantener el orden público, prestar los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas municipales requeridas por la comunidad.

Con mucha frecuencia, el primer encuentro de los seres humanos de nuestros días con el poder público y el derecho se da en el contexto del municipio, caracterizado como institución depositaria de la más rudimentaria instancia del poder político y, cada día más, como una corporación de servicios públicos que tiende a satisfacer las necesidades más elementales de carácter general, suma de las necesidades individuales similares de sus habitantes, así como un ente realizador de obras públicas requeridas por la comunidad municipal; se trata, pues, de una realidad caracterizada por ser la primera que arrostra el ser humano en el ámbito del poder y del derecho público.

De ahí la importancia del conjunto de normas que rige la conformación, organización y funcionamiento del municipio, de su gobierno y administración, es decir del derecho municipal, cuya existencia como rama autónoma del derecho empieza a postularse con insistencia en el derecho comparado, apenas en el segundo tercio del presente siglo; de ahí su todavía escasa presencia en la bibliografía jurídica.

Mas, el derecho municipal no ha profundizado en el rubro de los servicios públicos municipales —tema al que la doctrina jurídica ha prestado escasa atención—, circunstancia que ha dado lugar a la conformación de un marco jurídico no sólo deficiente sino, en ocasiones, confuso y disparatado.

En efecto, hasta la fecha, pese a su extraordinaria importancia en las actividades administrativas y económicas, en México pocas obras se han dedicado al estudio específico de los aspectos jurídicos de los servicios públicos municipales, sin que ninguna haya abordado su análisis de manera integral, por lo cual nos propusimos realizar la investigación que culmina con la elaboración de la presente obra, esperando sea de alguna utilidad para quienes están vinculados con la institución del servicio público municipal, ya por encargarse de su regulación jurídica o por ser los responsables de su prestación, administración, control o vigilancia en el ámbito de la administración pública o de la iniciativa privada, bien por tener a su cargo, desde la impartición de justicia, el trámite y resolución de las controversias generadas por su prestación, por la tramitación de su concesión, o por la interpretación de las concesiones municipales respectivas o, en fin, por el interés académico que esa categoría jurídica despierta en investigadores, profesores y estudiantes de derecho.

En buena medida, la idea de escribir la presente obra se debe a la impartición de la cátedra que en la Maestría de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit se me encomendó sobre «Servicios públicos»; alumnos de la misma, pertenecientes a diversas generaciones, lamentaron la escasa bibliografía sobre el aspecto municipal de dicha asignatura, y en especial la falta de un texto que a la luz del derecho mexicano analizase los aspectos fundamentales de los servicios públicos municipales y de las características específicas de sus diversas modalidades o tipos.

Diversos tópicos de esta obra fueron comentados en la impartición de mi referida cátedra, tanto con el propósito de promover su investigación entre los alumnos, como con el afán de enriquecer mi propia investigación con sus análisis y comentarios que fueron sumamente valiosos, en especial los de los abogados José Amado Aguilar González, César Vladimir Estarrón Medina, María Magdalena Fernández Hernández, Victoria Alejandra Flores Velázquez, Luis Hermosillo Hernández, Beatriz Eugenia Larios Ortega, Vicente Ochoa Torres, José Antioco Edmundo Ochoa Zaragoza, José Luis Michel Rosas, José Luis Santana Pérez, Zoila Santiago Pérez y Jesús Toris Lora, entre otros jóvenes

y talentosos juristas. A principios del siglo XX, la noción del servicio público adquirió una importancia capital en algunos países, merced a los planteamientos de Georges Teissier, Leon Duguit, Gastón Jèze, Roger Bonnard, Vicente Errico Presutti y Arnoldo de Valles, entre otros autores, algunos de los cuales empezaron a publicar sus ideas acerca de este asunto, desde finales del siglo XIX.

Paralelamente, también los legisladores se adueñaron de la locución servicio público, utilizándola con muy distintas acepciones y significados aun en un mismo ordenamiento legal, al grado de que la expresión servicio público o servicios públicos se encuentra a cada momento, tanto en los textos constitucionales, como en los artículos de las leyes y de los reglamentos, de donde ha pasado a la vida cotidiana a través de los medios de comunicación masiva, en los que no hay día en que no se mencionen los servicios públicos.

Empero, la doctrina de mediados del siglo XX no sólo impugnó la noción de servicio público de sus antecesores inmediatos, sino que le escatimó tiempo y espacio, lo cual propició un estancamiento en la investigación jurídica de este tema, que en tales condiciones poco pudo avanzar en el desentrañamiento de la esencia del servicio público; pareciera que se hubiese llegado al término de su investigación, asignándose a su noción un sitio mucho más modesto que el otorgado por la doctrina a principios del siglo.

De esta suerte, pasada la euforia inicial desatada por el lanzamiento de la tesis duguitiana del servicio público, la noción enjuto su dimensión, disminuyó su peso, redujo su importancia en el plano de la teoría jurídica y de la administrativa, lo cual no obsta para que al establecimiento, operación y mantenimiento de los servicios públicos se apliquen, hoy en día, recursos sumamente cuantiosos.

Ante la posibilidad de que esta obra sea consultada por quienes tengan a su cargo la responsabilidad de un servicio público municipal específico, el desarrollo de los capítulos y subcapítulos se ha hecho de manera independiente —con el menor número posible de remisiones a otros capítulos— para que el lector encuentre en cada uno de ellos la idea completa de cada tema, sin necesidad de leer toda la obra, la cual se estructura a través de seis capítulos, precedidos de esta introducción y complementados con una reflexión final a manera de epílogo, con el aparato documental integrado por las

notas a pie de página, la relación de la hemerobibliografía consultada en el desarrollo de la investigación y el índice general.

En el primer capítulo, intitulado «El municipio», con el propósito de tener un marco espacial, nos ocupamos de su etimología, de las diversas teorías acerca de su origen, de sus antecedentes históricos, de la evolución de su marco constitucional en México, y en especial de la evolución del artículo 115 constitucional, del Estado y de la autonomía municipal; de los elementos y requisitos del municipio, así como de su definición y de la división interna municipal y las diversas categorías de las poblaciones.

El segundo capítulo, desarrollado bajo el rótulo «Teorías jurídicas acerca de las actividades municipales», versa sobre las teorías relativas a la función pública, al servicio público, a la obra pública y a otras actividades económicas municipales; en consecuencia se ocupa de las teorías relacionadas con la función legislativa, la jurisdiccional y la administrativa del municipio; especialmente se ocupa de la teoría jurídica del servicio público, y así, trata sobre el origen de la idea del servicio público, analiza las principales vertientes teóricas de la noción del servicio público, examina los criterios para determinar el carácter público de un servicio, examina las principales actividades del municipio, con especial énfasis en las funciones públicas, en los servicios públicos y en las obras públicas municipales; además, estudia los caracteres esenciales del servicio público, sus elementos indispensables, definición, división, clasificación y tarifa. Termina el capítulo con una breve referencia a la teoría jurídica de la obra pública municipal.

El tercer capítulo se dedica a diversos aspectos generales de los servicios públicos municipales, a cuyo efecto evalúa las reformas del artículo 115 constitucional, a partir de la de 1983, en lo relativo a los servicios públicos municipales, en especial la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1999. Se ocupa, además, de las diversas formas de gestión de los servicios públicos municipales, con énfasis especial en su concesión, para terminar con una amplia referencia al control y vigilancia de los servicios públicos municipales.

En el capítulo cuarto abordamos el análisis de la mayoría de los servicios públicos municipales catalogados en el artículo 115 constitucional: suministro de agua potable, drenaje, alumbrado público, limpia y recolección de basura, mercados y centrales de abasto, panteones y rastro. En todos los casos nos ocupamos de sus antecedentes históri-

cos, de su definición, de su ubicación en la división y en la clasificación del servicio público, y del estado que guarda su prestación en México.

En el capítulo quinto emprendemos el estudio de diversos servicios públicos municipales no contemplados en el artículo 115 constitucional: estacionamiento de vehículos, transporte colectivo urbano, taxis, bibliotecas, educación y salud. También en cada uno de estos casos nos ocupamos de sus antecedentes históricos, de su definición, de su ubicación en la división y en la clasificación del servicio público, y del estado que guarda su prestación en el país.

El capítulo sexto versa sobre las actividades que, a partir de la reforma constitucional de 1983, en nuestra opinión arbitrariamente, el artículo 115 constitucional incluye dentro de la categoría de servicio público, cuales son las relativas al ejercicio de las funciones públicas de seguridad pública y tránsito, y las obras públicas de alcantarillado, calles, parques y jardines.

Finalmente, a manera de epílogo, formulamos algunas reflexiones y sugerencias acerca de posibles reformas a la regulación del municipio contenida en el artículo 115 constitucional, con el propósito de convertir a éste en la pieza maestra del sistema municipal mexicano que determine las funciones, servicios y obras de carácter público y las actividades socio-económicas de interés público a su cargo, a efecto de deslindar con precisión la competencia municipal.