

Jorge Fernández Ruiz

Cirilo García Luna

Introducción

Jorge Fernández Ruiz es uno de los intelectuales que, aunque se han desarrollado en diversas áreas de los estudios sociales, nadie dudaría en identificarlo como un notable municipalista. En el espacio que se le ha dedicado en las líneas subsiguientes se podrán encontrar, en primera instancia, rasgos de su polifacética vida que dan cuenta de su recia personalidad intelectual.

Enseguida, el apartado *Sobre la evolución teórica del municipio* dirime una controversia histórica sobre el origen y concepción del municipio, con lo que define sus filias y fundamentos que lo han atado a esta institución del Estado, postura que se complementa con *El municipio en México y el mundo*.

En *Reformas al artículo 115 constitucional* se consigna parte del análisis que el autor ha desarrollado para entender la trascendencia del cambio en su precepto fundacional. De manera concatenada, en el apartado *Temas relevantes de la vida municipal* se aprecia el conjunto de elementos que le son centrales en el abordaje del municipalismo, así, autonomía, orden jurídico, elementos constitutivos y funciones de los municipios se erigen como una zona ampliamente explorada y, por lo tanto, muy consultada por sus lectores.

Para concluir este capítulo, antes de ofrecer *Comentarios finales*, se ofrece la postura personal de Jorge Fernández Ruiz convertida en *Propuesta de reforma de la Constitución*, con lo que se desborda el simple estudio para transitar a la cívica obligación de ofrecer alternativas de cambio a tan importante partícula de la vida política de México.

Algunos rasgos biográficos

Licenciado en Derecho formado en la Universidad Autónoma de Guadalajara; posteriormente Licenciado en Economía por el Instituto Politécnico Nacional; Maestro en Administración Pública por el Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública; y Doctor en Derecho por la UNAM, el Dr. Jorge Fernández Ruiz es un personaje polifacético en el mundo de las ciencias sociales. Muestra de este talante, el hoy respetado catedrático del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha escrito más de 20 libros en varias disciplinas de las ciencias sociales; sus temas muestran claramente la diversidad de sus intereses intelectuales: *Seguridad Pública Municipal* (2003), *Poder Legislativo* (2015), *Servicios Públicos Municipales* (2012), *Derecho Administrativo* (1997), *El Estado Empresario* (1982), entre otros.

Más allá de su vida académica, el Doctor Fernández Ruiz también es reconocido por su amplia trayectoria en la administración pública federal, donde participó en altas responsabilidades desde el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz hasta el de Miguel de la Madrid Hurtado, ocupando importantes cargos en Caminos y Puentes Federales, en los Almacenes Nacionales de Depósito, en la Secretaría de la Reforma Agraria, en el ISSSTE, en el Metro, en el Servicio de Transportes Eléctricos y Autobuses Urbanos “Ruta 100”; posteriormente también pasó a formar parte del gabinete del Gobernador de Jalisco, Guillermo Cosío Vidaurri, de 1989 a 1991 como Secretario de Vialidad y Transporte.

Nacido en Guadalajara el 24 de abril de 1930, actualmente es profesor-investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y ostenta el nivel III del Sistema Nacional de Investigadores. Cuenta con 45 libros publicados y 75 capítulos en obras colectivas; ha coordinado 22 obras colectivas en diversos temas. Como un reconocimiento a su gran labor académica, el Dr. Fernández Ruiz ha sido condecorado con el título Doctor Honoris Causa por la Universidad de Guadalajara, la Universidad Cuauhtémoc de Puebla y el Centro de Investigación del Desarrollo del Estado de Michoacán.

Municipalistas y municipalismo en México

Pero tal vez su perfil académico y su experiencia profesional no sean lo que pueda destacarse más en el Dr. Fernández Ruiz; su profunda humanidad es lo que más le caracteriza, su don de gentes, virtud de la cual sus amigos y compañeros de vida destacan. El Doctor Sergio García Ramírez, durante un homenaje a Fernández Ruiz, señaló de él: “*Quizás sea más fácil encontrar hombres sabios que hombres buenos. En todo caso, Fernández Ruiz es ambas cosas.*” (García, 2005, p. 1)

Sería imposible describir con holgura cada una de las vertientes intelectuales que ha desarrollado el Dr. Fernández Ruiz. Lo cierto es que una de las más importantes, a la que ha dedicado toda su vida, es el derecho administrativo (Ortega, 2013) y, como parte de éste, particularmente el tema de la vida política, social y económica de los municipios en México y de los servicios públicos municipales. En lo que sigue presentaremos algunas de las líneas de trabajo más importantes de la vertiente investigativa que desarrolló Don Jorge en el ámbito de la “ciencia municipal”, si se nos permite la expresión.

Sobre la evolución teórica del estudio del municipio

El municipio es la primera institución política con la cual los individuos tenemos contacto ya que esta instancia es la que satisface las necesidades públicas más elementales a través de acciones tales como la obra pública y los servicios públicos (Fernández, 2008). Por ello es importante revindicar su importancia tanto para la conformación del poder político como un ente administrativo necesario en la vida de los individuos.

En su versión más elemental, se puede entender al municipio como una forma de relación social fincada a partir de la necesidad vecinal de dar solución a los problemas de la comunidad (*Ibidem.*). Desde la publicación de *Los Servicios Públicos Municipales*, se observaba que el Dr. Fernández Ruiz (2003a, p. 66) ya tenía construida su definición de municipio, al concebirlo como la:

(...) personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad.

Los elementos principales de esta definición son también los que pueden definir jurídicamente a las organizaciones políticas más complejas como el Estado. Fernández Ruiz (2005) los agrupa en dos grandes familias: los elementos tangibles: el territorio y la población; y los elementos intangibles, conformados por el poder público, el orden jurídico y el *telos* municipal. Con relación a los elementos tangibles, la diferencia entre el Estado y el municipio es de grado, siendo la base territorial, poblacional y jurídica más grande y compleja en aquel que en el municipio. Donde el concepto sí adquiere una connotación distinta es en lo relativo a los elementos intangibles. El poder público, en primera instancia, debe entenderse como la capacidad de imponer decisiones obligatorias para el conjunto, y para ello se cuenta con un orden jurídico y un aparato administrativo y político que produce acciones vinculantes para todos los habitantes.

El orden jurídico, a su vez, lo integran la Constitución nacional y la del estado correspondiente y, de acuerdo con estas dos, la ley orgánica municipal, la ley hacendaria, la ley de ingresos y de egresos, los bandos de policía y buen gobierno y todos los reglamentos y disposiciones administrativas aplicables en el ámbito territorial del municipio. (*Ibidem.*)

En lo relativo al *telos* del municipio: mientras que para el estado este es el mantenimiento de un poder político y económico, en el municipio se ubica simple y llanamente en la preservación del orden público, la prestación de servicios públicos y la realización de las obras necesarias para sus habitantes. Éste consiste en:

Municipalistas y municipalismo en México

(...) establecer y mantener, mediante el ejercicio de las funciones públicas municipales, una relación social dada por razones de vecindad e intereses comunes derivados de esta última, con sujeción a un régimen jurídico propio (...) Por otra parte, el fin del municipio incluye la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades de carácter general más elementales de sus moradores y realizar las obras públicas requeridas por la comunidad. (...) son, en los términos de la fracción III del artículo 115 constitucional, los de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones y rastro. (Fernández, 2003a, p. 66)

Existen diferentes tipos de gobierno municipal: desde el gobierno colegiado de una asamblea, el sistema colegiado por comisiones, el sistema del gobierno monocrático de un gerente y el sistema mixto consejo-alcalde (Fernández, 2010). El sistema que se ha desarrollado en México es este último y se caracteriza por ser una modalidad mixta en la que conviven la asamblea, que en este caso es el cabildo, con el gobierno unipersonal, en este caso personificado por el alcalde. El sistema de gobierno municipal podría considerarse como una hidra de dos cabezas:

(...) se da un desdoblamiento del gobierno municipal –que lo acerca al modelo del binomio consejo-alcalde– en un órgano unipersonal, el cual es el presidente municipal, depositario de lo que podemos llamar poder ejecutivo del municipio, y en un órgano colegiado que viene a ser el ayuntamiento en función de cabildo o cuerpo colegiado deliberativo, depositario del poder normativo (materialmente legislativo), presidido por el propio presidente municipal que lo representa y tiene a su cargo la función ejecutiva (Fernández, 2012, p. 32).

Cirilo García Luna

Esto pese a que la fracción I del artículo 115 constitucional señala que “Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”.

Fernández Ruiz especula en torno a las diferentes teorías que existen sobre el origen del municipio; para él existen las teorías teológicas, iusnaturalistas, jurídicas y administrativas sobre el municipio y su origen. Para las primeras, las teológicas, el origen del municipio se encuentra en la voluntad de Dios. En *La Democracia en América*, Alexis de Tocqueville, señala: “(...) *el hombre es quien forma los reinos y crea las Repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios*”, cita Fernández (2003a, p. 23) en uno de sus textos. Lo paradójico es que un teórico liberal como Tocqueville sea partidario del origen teológico del municipio.

Para la teoría iusnaturalista el municipio es un proceso natural que viene tras la conformación de sociedades cada vez más complejas.

Para explicar el fenómeno municipal, el profesor español Adolfo Posada sostuvo, en el primer tercio del siglo XX, que a partir de que el ser social se asienta permanentemente en un solar, transforma ese espacio en un medio para convivir con sus congéneres y edifica viviendas, para conformar un núcleo de población cuyos miembros se relacionan entre sí, más que por el parentesco, por la proximidad o contigüedad espacial; es entonces cuando aparece, aunque en forma muy primitiva, una serie de inquietudes generadoras de servicios comunes que, con el tiempo, devienen “materia de un régimen que, al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida en común –territorial y espacial– se convertirá en régimen de policía, y, por fin, en régimen local o municipal. (Fernández, 2003a, p. 23-25)

Municipalistas y municipalismo en México

De esta manera el municipio es producto de las relaciones sociales que surgen entre las personas que se instalan en un mismo territorio y las cuales, por ende, comparten cierto tipo de necesidades comunes que pueden adscribirse desde este momento al ámbito de lo público.

Desde la teoría jurídica, el origen del municipio se encuentra en la ley; según los teóricos de la escuela kelseniana del derecho, el Estado es un sistema de normas que regulan el comportamiento y la conducta de los humanos (Kelsen, 1965). El municipio, siendo un orden jurídico parcial en el seno del Estado, tiene una conformación similar, comprendiéndose como un orden jurídico que aplica en un territorio determinado el cual es denominado municipio (Fernández, 2003a).

Desde la perspectiva administrativa, el origen del municipio se entiende como producto de una decisión institucional conforme a la cual se confieren facultades político-administrativas a una entidad de la administración pública. En este sentido, el Doctor Fernández Ruiz (2003a, p. 26) retoma a Andrés Serra Rojas (1981) al señalar que “*(...) la forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio*”. Desde esta teoría y desde la teoría jurídica es que se nos puede permitir vislumbrar los requisitos necesarios para que se pueda determinar la creación de un nuevo municipio: territorio, que el nuevo municipio tenga un asentamiento territorial que pueda reclamar para sí; población, que cuente con una población unida por el interés de comunidad; que cuente con infraestructura administrativa y recursos suficientes para realizar las funciones administrativas y de gobierno necesarias; que su creación sea necesaria para cumplir los objetivos políticos del estado.

El municipio en México y el mundo

El Dr. Jorge Fernández Ruiz realizó un seguimiento del concepto de municipio desde su origen en el mundo romano hasta llegar a la actualidad en el caso mexicano. Para él, la voz *municipium*

se deriva de los vocablos *munus* o *muneris* y *capio*, *capis* o *capere*, los cuales, sucesivamente, significan tomar, adoptar o encargarse de un deber u obligación. “(...) etimológicamente hacia referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias en favor de Roma que atañían a la vida comunitaria.” (Fernández, 2003a, p. 21-22)

Suscribiéndose a la teoría iusnaturalista del origen del municipio, Ruiz señala que este surgió de manera natural a partir del tránsito de la vida nómada a la sedentaria y de la formación de sociedades cada vez más complejas que van de las familias nómadas a las tribus sedentarias y de ahí a las sociedades más complejas (Cfr. Fernández, 2008). Fernández sigue al abogado italiano Alberto Burdese en cuanto a la descripción de la conformación del municipio romano como figura jurídica organizativa elemental del Estado. El origen se encuentra en la expedición de las Leyes Julia (90 a. C.) y Plautia Papiria (89 a. C.) que otorgaron la ciudadanía romana a los habitantes de todos los municipios a lo largo y ancho de toda la península itálica (Cfr: Fernández, 2003a)

La caída del imperio romano no implicó la destrucción completa de sus formas de organización política, sobre todo en el caso del municipio que adquirió nuevas facetas a partir de la dominación y organización de los pueblos bárbaros. Fernández Ruiz retoma los estudios del historiógrafo granadino Eduardo de Hinojosa y Náveros (“Origen del Régimen Municipal en León y Castilla”), al señalar que la institución que los bárbaros integran al municipio fue el *conventus publicus vicinorum*, el cual funcionaba como una asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural. Esta configuración es exportada a la España medieval, en donde en los municipios de Castilla y León, cada domingo, a toque de campana, se convocababa a una reunión general de vecinos con el objetivo de resolver los asuntos de interés general. Sin embargo, estos municipios democráticos posteriormente fueron sustituidos por el poder de la nobleza y el clero.

Municipalistas y municipalismo en México

(...) el municipio, en su etapa absolutista, sustituyó las asambleas vecinales por cabildos o ayuntamientos, la incorporación de corregidores como presidentes de los ayuntamientos, la patrimonialización de los cargos públicos y la depauperación de las haciendas locales en beneficio de la hacienda real. (Fernández, 2003a, p. 30-31)

La metrópoli española, la configuración municipal pasó a las colonias, en particular a la Nueva España. La conformación del primer municipio en la Nueva España es una narrativa excelente por parte del Dr. Fernández Ruiz. En 1519, partiendo de la isla de Cuba, Cortés fue mandado por el capitán Diego de Velázquez a una misión de exploración de las tierras de Ulúa hacia el noroeste, asentándose en la bahía después llamada Veracruz. Habiendo cumplido la misión y a punto para regresar a Cuba, Cortés decidió rebelarse a las órdenes de Velásquez, quedarse a poblar las tierras descubiertas y fundar la Villa Rica de la Vera Cruz, así llamada por haber desembarcado el viernes santo de la Cruz y por la presunción de su riqueza. Adicionalmente se declaró al nuevo municipio bajo la autoridad exclusiva del Rey y se nombró en una asamblea fundacional a Hernán Cortés como Justicia mayor y Capitán general. Con esta decisión, este nuevo territorio adquirió características completamente diferentes:

En el país había ya una colonia española, conforme al régimen municipal de Castilla, la puebla no reconocía más superior que al soberano, y le representaba legítimamente el regimiento de la villa; los nombramientos del cabildo eran firmes y valederos, sin que ninguna autoridad pudiera mezclarse; como vecinos de la puebla, los soldados quedaban transformados en la milicia comunal, sujetos directamente a la justicia mayor; en lo absoluto dependía ya Cortés de Diego Velázquez, pudiendo únicamente el rey privarle de su autoridad y revocar sus poderes. (Fernández 2010, p. 19 quien cita a Orozco y Berra, 1978)

Cirilo García Luna

Es bastante paradójico, señala Fernández Ruiz, que mientras en la Nueva España el municipio florece firme y robusto, en la metrópoli este es eliminado por la monarquía absolutista. Esta forma organizativa se institucionaliza en la Constitución de Cádiz de 1812, casi previa a la lucha de independencia de la Nueva España, en donde se dedicó todo un capítulo al tema de los ayuntamientos como forma de organización básica del gobierno en los poblados. La Constitución centralista de 1836 fue la primera en regular la elección de los ayuntamientos para los puertos y poblados de más de ocho mil habitantes. Esta constitución establecía como un requisito para formar parte del ayuntamiento que el aspirante debía de contar con un capital de por lo menos quinientos pesos anuales (Fernández, 2003a).

En los términos del artículo 25 de la citada sexta ley constitucional, quedaba a cargo de los ayuntamientos la policía de salubridad y comodidad, el cuidado de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no fueran particulares, de las escuelas de primera enseñanza a cargo de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, de la recaudación e inversión de los propios arbitrios, de la promoción de la agricultura, industria y comercio, así como del auxilio a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público. (Fernández, 2003a, p. 37)

En la Constitución de 1857 se estableció la elección popular de las autoridades políticas municipales y judiciales siendo estos electos popularmente. En la Constitución de 1917 se establecieron facultades del Congreso para conformar los ayuntamientos municipales:

- 1a. El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

Municipalistas y municipalismo en México

- 2a. Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.
- 3a. (...) Tanto el gobernador del Distrito Federal, como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República (...) (Fernández, 2003a, p. 38)

Finalmente, en 1947, y en un hecho que Fernández Ruiz menciona de manera destacada, mediante la reforma del artículo 115 constitucional, se institucionalizó la participación de las mujeres en condición de igualdad al derecho de votar y ser votadas (Fernández, 2010).

Reformas al artículo 115 constitucional

En su texto original, el artículo 115 de la Constitución de 1917 dispuso lo siguiente:

Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- 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.
- III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. (...)

En lo que sigue se presentan algunas de las modificaciones más importantes que se han realizado a este artículo con relación al municipio:

- Reforma de 1933. Se prohibió la reelección de los funcionarios municipales titulares para el periodo inmediato siguiente.
- Reforma de 1947. Se otorgó a la mujer el derecho de votar y ser votada en los comicios municipales.
- Reforma de 1977. Se introdujo el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.
- Reforma de 1983. Se facultó a las legislaturas locales para establecer las bases normativas de los ayuntamientos, para expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su jurisdicción; además de las bases de su libertad financiera, su régimen hacendario, desarrollo urbano y económico y el establecimiento de los servicios urbanos de carácter municipal.
- Reforma de 1987. Se reservó el artículo 115 constitucional a cuestiones relacionadas con el municipio.
- Reforma de 1999. Se presentó un catálogo ambiguo de funciones y servicios públicos a cargo del municipio sin mencionar cuáles son unos y los otros. Y para mayor confusión se establecieron como servicios públicos a las obras públicas y otras actividades socioeconómicas de interés público (Fernández, 2003a y 2005).

Temas relevantes de la vida municipal

En este apartado se desarrollan algunos de los temas relevantes en los que el Dr. Jorge Fernández Ruiz participa y que son relativas al funcionamiento de los municipios. Estos temas son los siguientes: el debate sobre la autonomía municipal; el tema sobre los elementos que forman el municipio; el orden jurídico del municipio; las funciones básicas del municipio, entre ellas los servicios públicos, las funciones públicas y la obra pública del municipio.

Fernández Ruiz resuelve de manera muy clara el debate sobre si el municipio tiene o no autonomía político-administrativa. El municipio es una entidad que se inserta en dos niveles de

Municipalistas y municipalismo en México

orden superior: los estados de la república y el Estado federal, sin embargo:

(...) empero, pese a estar sometido al imperio y potestad estadual, el municipio se caracteriza por su autonomía que le permite, entre otras cosas, elegir a los integrantes de su órgano de gobierno, manejar libremente su Hacienda, y darse su propia normativa interna (Fernández, 2010, p. 27-28).

Para el Dr. Fernández Ruiz (2010, p. 27-28), la autonomía municipal se da principalmente en cuatro ámbitos de acción: el jurídico, el político, el financiero y el de gestión.

La autonomía jurídica del municipio se evidencia mediante su personalidad jurídica; su autonomía política se pone de manifiesto tanto a través de su marco normativo propio y específico –en buena medida autonORMATIVA, al ser elaborado por sus órganos privativos– como en la libre designación de sus gobernantes internos por medio del electorado; su autonomía financiera o autarquía expresada en el patrimonio y hacienda propios, predica su capacidad para generar los recursos necesarios para atender el gasto público municipal; en tanto que su autonomía de gestión se advierte en la capacidad para ejercer el poder de policía y prestar los servicios públicos municipales.

Otro tema en el que el Dr. Fernández Ruiz ha trabajado de manera muy consistente es el relativo a las actividades fundamentales del municipio, las cuales según el Doctor se pueden agrupar en cuatro categorías: función pública, servicio público, obra pública y actividad socioeconómica de interés público (Fernández, 2003a).

Por función pública debe entenderse “(...) la atribuida al Estado-Federación, estados y municipios, cuyo ejercicio requiera del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su

imperio, su autoridad, de ahí que sea en última instancia una manifestación de su soberanía (...)" (Fernández, 2003a, p. 44-45). Es claro que las funciones básicas de soberanía del Estado son la ejecutiva, la legislativa y la judicial, pero a nivel municipal estas tres funciones básicas son asequibles de diferente manera:

En el ámbito municipal, el ayuntamiento tiene atribuidas, formal y materialmente, funciones administrativas, cuales son la de seguridad pública, incluida la ordenación y el control del tránsito vehicular, la de administrar libremente su hacienda, la de otorgar licencias y permisos para construcciones, la de aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; y si bien carece de la función formalmente legislativa de expedir leyes en sentido formal, la tiene atribuida materialmente, por estar facultado para expedir bando, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, que en sentido material se consideran como leyes, dada su abstracción, impersonalidad, generalidad, obligatoriedad y coercitividad. En lo concerniente a la función jurisdiccional, el ayuntamiento carece formalmente de ella, pero la tiene encomendada materialmente, ejerciéndola por medio del juez calificador que tiene a su cargo la llamada justicia municipal de barandilla (Fernández, 2005, p. 61-62).

El Doctor Fernández Ruiz agrega algunas funciones públicas administrativas que han adquirido mucho prestigio en el mundo contemporáneo, tales como la fiscalizadora, la electoral y la registral. La función administrativa fiscalizadora es aquella que realizan los organismos encargados de controlar y fiscalizar los recursos que ejercen las instancias sustantivas de la administración pública, comúnmente denominados Contralorías.

El ayuntamiento cuenta, además, en un segundo nivel de vigilancia, con un síndico al que se atribuye en parte la función de fiscalización, para supervisar

Municipalistas y municipalismo en México

la actuación de la administración pública municipal, lo que le permite adoptar, dentro de los márgenes previstos por la ley, las medidas correctivas que se consideren convenientes. En un tercer nivel, desde el exterior del gobierno municipal, se revisa su actuación a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la legislatura local, u órgano equivalente; dicho órgano, previsto en la Constitución particular de cada uno de los estados de la República, tiene atribuido el ejercicio de la función fiscalizadora respecto de los municipios. (Fernández, 2003a, p. 48-49)

De la misma manera, en el ámbito electoral, a nivel municipal esta función se realiza por medio del órgano municipal de instituto electoral (en nuestro caso el INE). Por último, la función administrativa registral se materializa por medio del registro civil municipal que es el órgano encargado de realizar el registro de los ciudadanos nacidos en los límites del municipio.

Otra de las actividades fundamentales del municipio es la obra pública, que puede concebirse como:

(...) la modificación realizada por el ayuntamiento, o en su nombre, de un inmueble del que puede disponer lícitamente, con un propósito de interés general, destinada al uso público, al desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público. (Fernández, 2005, p. 62-63)

Por último, quedan las actividades socioeconómicas de interés público que, de acuerdo con Fernández Ruiz, pueden ser de dos tipos: las de interés público, que nos son prestadas por algún tipo de servicio por parte del gobierno y son prioritarias para la comunidad y, en segundo lugar, las que son desempeñadas por particulares, pero que el municipio puede prestarlas ante la ausencia o insuficiencia por parte de éstos (Fernández, 2005).

Finalmente, como una actividad fundamental del municipio, se consideran los servicios públicos, a los que Fernández Ruiz

Cirilo García Luna

dedicó muchas de sus reflexiones en el ámbito municipal y que se vertieron en valiosas aportaciones teóricas. Después de hacer un seguimiento del concepto de servicio público en el mundo, el maestro adopta una definición que toma como base la necesidad que de ellos tiene la generalidad:

(...) entraña, en esencia, la aspiración solidaria intrínseca de la administración pública de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica para satisfacer la necesidad de carácter general (...).
(Fernández, 2005, p. 63)

Desde el punto de vista del nivel jerárquico en la prestación de los servicios por parte de la administración pública, se pueden considerar tres tipos de servicios públicos: generales, regionales y municipales. Los servicios públicos generales son los prestados por el gobierno nacional (federal para el caso de México); ejemplo de ellos puede ser el servicio de energía eléctrica que en México se presta por parte de la Comisión Federal de Electricidad. Los servicios públicos regionales son regularmente prestados por instancias de gobierno estatales o regionales; el Doctor Fernández nos menciona como ejemplo el caso del servicio de taxis.

Los servicios públicos municipales son los prestados por los gobiernos municipales y están establecidos en el artículo 115 de la Constitución siendo los siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, y rastro; cabe señalar que la carta magna incluye actividades que en estricto sentido no son servicios sino obras públicas, tales como calles, parques y jardines.

El Doctor Fernández Ruiz señala que en la Constitución de 1917 no se determinó cuáles eran los servicios públicos municipales;

Municipalistas y municipalismo en México

hasta la reforma constitucional de 1983 se adicionó una fracción III al artículo 115 para incluir un catálogo de servicios públicos municipales. Esta reforma merece dos observaciones importantes por parte del Dr. Fernández: primero, no se incluyeron servicios públicos municipales que lo son, tales como el servicio de taxis y el servicio de estacionamientos; segunda, se incluyeron servicios que en estricto sentido no lo son, como obras públicas en calles y parques y jardines y otras funciones públicas como la seguridad pública y tránsito. Este error se amplificó cuando en 1994, en una reforma al artículo 21 constitucional se señaló a la seguridad pública como función pública a cargo de los tres niveles de gobierno, pero sin solventar el error de incluirla en el 115 como servicio público. No obstante ello, en 1999 se magnificó el error tan comentado por Fernández Ruiz y se agregaron actividades en su calidad tanto de servicios públicos como de funciones públicas, como el caso de la seguridad pública, que correspondería a los dos rubros.

Propuestas de reforma a la constitución

Muestra de su gran pasión por la vida política nacional, especialmente en su ámbito municipal, y como una muestra de que el conocimiento no está distanciado de la vida legislativa y política real, el Doctor Fernández Ruiz ha realizado diversas propuestas de política pública y de reformas legislativas en diversos temas de interés nacional. En las siguientes líneas enumeramos algunos de ellas:

a) No se consideraba un especialista de las cuestiones electorales hasta que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le encargó un libro denominado *Las Elecciones Municipales* que fue publicado en 2010. Los aportes de este texto son innumerables, pero entre ellos se encuentran dos propuestas muy sugerentes: la primera consiste en la necesidad que tiene nuestro sistema político de resguardar la legitimidad de los procesos electorales, situación que puede lograrse si se resguardaran las boletas electorales, la única evidencia real de los procesos electorales, incluyendo el de la presidencia de

la república. Es por esto que el Dr. Fernández Ruiz proponía reformar los Códigos electorales federal y de las entidades federativas para hacer obligatorio el resguardo de las boletas electorales en el Archivo General de la Nación o en los archivos estatales y municipales, además de que estos expedientes pudieran ser de consulta pública. (Fernández, 2010, p. 60) La segunda propuesta en materia electoral es la prohibición de las encuestas electorales ya que atentan contra el carácter reservado del voto en el momento en el que anuncian por quien intenta votar o ha votado el elector (Fernández, 2015b, p. 37). Esto sin considerar los usos que las empresas encuestadoras hacen de esta valiosa información sobre el sentido del voto de los mexicanos.

b) Con relación a la naturaleza del gobierno municipal, una propuesta interesante del Dr. Fernández es integrar el principio de representación territorial en la elección de regidores, la cual actualmente se realiza por representación proporcional y por mayoría simple; esto es, que el municipio se pudiera dividir entre varias demarcaciones territoriales y allí se eligiera a los regidores considerando los tres principios.

Bajo la fórmula y procedimiento propuestos se podría desarrollar la composición plural y democrática del ayuntamiento mexicano del siglo XXI, configurado mediante un sistema electoral mixto que emplearía los principios de mayoría relativa, de representación proporcional y de representación territorial, y evitaría el repudiado capricho de la partidocracia de convertir en regidores a quienes las cúpulas partidistas quieren favorecer para asegurarles su presencia en el ayuntamiento, sin el menor esfuerzo ni contender en la liza electoral. (Fernández, 2003a, p. 63-64 y 71)

c) Con relación a la reforma que se realizó al artículo 115 constitucional en 1999, el Doctor Fernández Ruiz propone en primera instancia una nueva reforma con base en los siguientes lineamientos: 1) el actual catálogo de funciones y servicios sustituirlo por cuatro catálogos, uno para cada una de las di-

Municipalistas y municipalismo en México

versas categorías en que se agrupan las diferentes actividades competencia del municipio, las cuales, como ya vimos, son las funciones públicas, los servicios públicos, las obras públicas y las actividades socioeconómicas residuales de interés público. Así, por ejemplo, la seguridad pública y el tránsito son funciones públicas; el alcantarillado, calles, parques y jardines no son servicios públicos sino obras públicas y quedarían en su catálogo correspondiente; drenaje y transporte, evidentemente, si son servicios públicos; de otra parte, el tratamiento y reaprovechamiento de aguas negras y de residuos sólidos tendría que ser establecido como una actividad socio económica de interés público. Adicionalmente se podrían agregar al catálogo de servicios del municipio los siguientes: transporte colectivo urbano, transporte de taxis y estacionamientos públicos u otros como los de bibliotecas, de educación y salud, todos en el ámbito de las competencias municipales.

Es importante considerar que todas y cada una de estas propuestas aún están vigentes, dado que las reformas constitucionales que se han realizado al artículo 115 constitucional no han considerado estos aspectos. Recientemente en 2014 se aprobó una reforma al artículo 115 constitucional para permitir la reelección de los alcaldes, regidores y síndicos por períodos consecutivos de tres años, pero no se consideró la fórmula de territorialidad en estas figuras; con relación al catálogo de servicios, actualmente se encuentra tal como quedó a partir de la reforma de 1999.

Comentarios finales

El trabajo académico del Dr. Jorge Fernández Ruiz en el tema municipal es prolífico. Gracias a su abundante bibliografía en el tema se han formado generaciones de especialistas en administración pública municipal en todo el país. Sus trabajos sobre derecho administrativo, particularmente en el ámbito municipal, una abundante investigación en el tema de los servicios públicos municipales y su amena reseña histórica de la conformación del municipio en México a partir del establecimiento de la colonia en la Nueva España, la idea del

municipio en México como la forma de gobierno más cercana a los ciudadanos y también la que tiene una orientación más directa a la atención de las necesidades ingentes de los habitantes, así como la conformación política del municipio como una institución mixta o bicéfala que integra en su seno la figura del consejo o asamblea municipal, pero a cuya cabeza se mantiene una figura de gerente o presidente municipal, son algunas de sus principales aportaciones en la materia. Por todo ello no cabe duda de que Jorge Fernández Ruiz es un activo muy importante en el campo de los estudios municipales.

Referencias consultadas

- García Ramírez Sergio (2005): “Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz”, en: *Estudios en Homenaje a don Jorge Fernández Ruiz*. México: UNAM-IIJ.
- Fernández Ruiz, Jorge (2015a): *Poder Legislativo*. México: Porrúa-UNAM.
- (2015b): “El legado de George Gallup”, en: *Ciencia Jurídica*, Universidad de Guanajuato, Año 4, núm. 7, p. 37.
- (2012): *Servicios Públicos Municipales*. México: INAP-UNAM.
- (2010): *Las Elecciones Municipales*. México: TEPJF.
- (2008): “Prólogo”, en: Cienfuegos Salgado, David (Coord.): *Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica*. México: UNAM-IIJ.
- (2005): “Los servicios públicos municipales”, en: Valencia Carmona, Salvador (Coord.) (2005): *Los Servicios Públicos Municipales en México y en el Mundo*. México: UNAM.
- (2003a): “Ámbito municipal”, en: Máximo N. Gámiz Parral: *Las Entidades Federativas y el Derecho Constitucional*. México: UNAM-IIJ, pp. 19-74.
- (2003b): *Seguridad Pública Municipal*. México: Fundap-SCJN-UNAM.
- (1997): *Derecho Administrativo*. México: Mc Graw-Hill-UNAM.
- (1982): *El Estado Empresario*. México: UNAM-IIJ.

Municipalistas y municipalismo en México

- Hinojosa y Náveros, Eduardo de (2003): “Origen del régimen municipal en León y Castilla”, en: *Estudios sobre la Historia del Derecho Español*. Madrid: Analecta Editorial.
- Kelsen, Hans (1965): *Teoría General del Estado*. México: Editora Nacional.
- Orozco y Berra, Manuel (1978): *Historia Antigua y de la Conquista de México*. México: Porrúa, 2^a ed., t. IV.
- Ortega Solís Adalberto (2013): *Mensaje del Mtro. Adalberto Ortega Solís, Presidente del Consejo Social de la Universidad de Guadalajara, en la ceremonia solemne de entrega del título de Doctor Honoris Causa a Jorge Fernández Ruiz*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- S/A (2016): *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de Diputados.
- Serra Rojas, Andrés (1981): *Derecho administrativo*. México: Porrúa.
- Tocqueville, Alexis de (1942): *La Democracia en América*. Madrid: Trotta.