

EN HOMENAJE A DON JORGE FERNÁNDEZ RUIZ

Sergio GARCÍA RAMÍREZ

SUMARIO: I. *Contratos administrativos*. II. *Seguridad pública municipal*.

Con profunda convicción concuro a la obra colectiva destinada a celebrar a don Jorge Fernández Ruiz, amigo muy querido y respetado colega en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Digo que participo convencidamente, porque el profesor Fernández Ruiz merece, como el que más, el homenaje que hoy se le hace. Lo merece por partida múltiple. En efecto, ha sido competente y probo funcionario de la administración pública. Es reconocido y apreciado tratadista de derecho administrativo, disciplina a la que ha contribuido con su desempeño como funcionario, con obras muy importantes y con el largo ejercicio de la cátedra, en beneficio de millares de estudiantes. Y es además, quiero subrayarlo, un hombre de bien. Este título no es menor, y acaso es aún más relevante, que los que le acreditan como académico sobresaliente. Quizás sea más fácil encontrar hombres sabios que hombres buenos. En todo caso, Fernández Ruiz es ambas cosas. Por todo ello agradezco la oportunidad de participar en esta celebración, lo que me permite reiterar al doctor Fernández Ruiz mi respeto, afecto y admiración.

Para los fines de mi participación, he creído conveniente reproducir dos comentarios que hice acerca de otras tantas obras de don Jorge. Se trata de presentaciones de libros en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, que luego se convertirían en reseñas bibliográficas. La primera de ellas se refiere a la obra *Derecho administrativo. Contratos*, presentado el 14 de junio del año 2000; la segunda, al libro *Seguridad pública municipal*, presentada el 9 de abril de 2003. Concurro con estos textos porque en ellos recojo tanto mis impresiones sobre la persona de Fernández Ruiz, que me ha beneficiado con su amistad generosa, como mis puntos de vista acerca de su trabajo, del que he recibido valiosas enseñanzas. Por ello estos

comentarios son, en cierto modo, testimonios en torno a ambos extremos, que constituyen el objeto de la obra colectiva.

I. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Desconozco qué motivos —acaso razones— pudo tener el profesor Jorge Fernández Ruiz, mi distinguido colega en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, para invitarme a comentar su obra *Derecho administrativo. Contratos*. A su arrojo en solicitar mis comentarios correspondo con moneda del mismo curso, pero con denominación más grave: temeridad en aceptar, a sabiendas de que el tema de la obra no figura entre los que he cultivado —si puedo emplear esta voz agronómica— en los últimos años. Lo que sí he cultivado, en cambio, es la amistad de don Jorge, de la que recibo excelente cosecha. Y a eso puede deberse la invitación, como también, probablemente, a razones de paisanaje, a preocupaciones compartidas, a visiones comunes sobre el derecho, que es algo, y sobre México, que es todo. Dejo aquí la deliberación sobre sus motivos y razones y paso a ocuparme del autor y de su obra, o acaso mejor, de sus obras, a las que hoy se agrega este libro excelente de contratos administrativos, cuya lectura ha tenido la virtud de enseñarme cosas que no sabía y recordarme otras que no debiera haber olvidado.

Fernández Ruiz, administrativista, conoce bien el tema sobre el que escribe: la administración pública. No sabe de ella por referencias, o por padecerla —como todos, a título de sufrido ciudadano, mejor que dócil administrado—, o por haber leído a otros practicantes y estudiosos. La administración, para él, no es el tema de unas fichas, sino de muchos días, de muchos meses, de muchos años de ejercicio voluntarioso. Ha dedicado, siempre con honor, buenos años de su vida al servicio público, lo mismo en la Federación que en su estado natal —que es también el mío—, Jalisco. Comienzo por decir todo esto para traer a cuentas una frase que ahora viene de perlas: “Conozco al monstruo; he vivido en sus entrañas”. Ahí ha vivido Fernández Ruiz —que hoy tiene, por lo tanto, diploma de sobreviviente—, para bien de las dependencias y entidades a las que prestó sus servicios, y de la disciplina a la que dedica, desde hace varios lustros, su talento de investigador y su vocación de catedrático.

Hoy, que pretendemos reformar el Estado, no sobrará saber de qué se trata eso que aguarda nuestra prudente reforma. Otras veces he dicho, aquí

mismo, que la verdadera reforma del Estado no se reduce al cuerpo de este personaje estrepitoso: si no modifica su alma, no andará en el rumbo que interesa, aunque su estructura responda a los catálogos más exigentes. Ahora bien, tampoco será exitosa la reforma si el torrente de amables intenciones —cada una de ellas buena noticia, buena nueva para el ser humano, que no es politólogo, ni jurista, sino apenas persona— no se instala en un cuerpo, en unas normas, en unos procedimientos y en unas costumbres que sirvan para lo que se quiere y que quieran aquello para lo que sirven. Este es el tema de la administración, cuyos iniciados son Fernández Ruiz y sus colegas, los administrativistas. Él guarda buena memoria y hace referencias abundantes de quienes, en estas armas, han enriquecido las letras jurídicas en México: con frecuencia invoca a Gabino Fraga, entre los ausentes, y a Andrés Serra Rojas, entre los presentes.

Fernández Ruiz tiene, además de aquel ejercicio práctico, una base académica excepcional. Es licenciado en derecho por la Universidad de Guadalajara y doctor por nuestra Universidad asediada. También licenciado en economía, graduado en el Instituto Politécnico Nacional, y maestro en administración pública, por el Instituto de Estudios Superiores de esta especialidad. Todo esto le permite, seguramente, mirar el tema de su predilección desde varias perspectivas aleccionadoras. Cada una bastaría, pero todas juntas proporcionan un plano terráqueo de la administración y un plan de viaje por sus laberintos, que garantizan buenos desembarcos. De ellos hay ejemplos numerosos en su biobibliografía: como tratadista, como profesor y como investigador universitario.

Agregaré otros títulos —en el amplio sentido de la palabra— que también forman filas entre sus obras, aunque se refieran a temas distintos, no necesariamente distantes: sus estudios histórico-biográficos sobre Valentín Gómez Farías, su ilustre paisano, y Benito Juárez, paisano de todos. Dos hombres vinculados con desarrollos de la administración en la etapa, primero incierta, de transición hacia el Estado laico, con lo que ello representa para la asunción de servicios públicos a partir de funciones que se hallaban también, de alguna manera, en el inventario de las manos muertas. Aquí entra otra vertiente de don Jorge, que también fertiliza su quehacer académico: la del historiador. Así concluye el poliedro.

En 1982, Fernández Ruiz publicó su primera obra bajo el sello editorial de nuestro Instituto. La dedicó a un tema que entonces se hallaba de moda, aunque fuese una moda tardía: “El Estado empresario”. Cuando éste llegaba al cenit en México —al menos, un cenit aparente, que también podía ser

espejismo—, había comenzado su declinación acelerada en otros países. Éstos dejaban de lado la tierra en que se siembra la empresa pública, el Estado de bienestar. México, en cambio, sostenía la presencia empresarial del Estado con aire de cruzado; tenía mucho de decisión política y económica, es cierto, pero una y otra se refugiaban en una especie de convicción teológica, a la que algunos llaman mitología y sustituyen, acto seguido, por otra flagrante mitología.

Sucedía —y sucede—, sin embargo, que esa religión laboriosa tenía un gran número de feligreses: los marginados, ante todo, y luego los que se hallan en la víspera de serlo. Sospecho que esa feligresía no ha decrecido. Hasta se dice que ha proliferado. Desde luego, no se piense que reprocho a don Jorge por haber cifrado muchos desvelos en ese tema que se hallaba al borde del ocaso. Mi reproche, si lo tuviera, sería para el ocaso. También he sido su colega en el examen de estas cuestiones. En aquellos años me ocupé del mismo tema, entrañado en el desarrollo de México y arraigado en una lógica nacional que justificaba su existencia y sigue justificando su esforzada supervivencia en las dos o tres macroempresas públicas que todavía se resisten a la modernidad económica y a la codicia del mercado, quizás porque no saben gran cosa de globalofilia.

En el libro al que me he referido, Fernández Ruiz pasa revista a la dialéctica que ocurre en el quehacer del Estado, unas veces Leviatán, que viaja en aguas profundas, y otras sardina, que divaga en aguas someras. La línea de su pensamiento sugiere una ley del péndulo: se pasó del liberalismo a ultranza al intervencionismo estatal más animoso; pudiera seguir la marcha, si no creemos haber llegado al final de la historia; y hay muchos síntomas que sugieren que la historia, empecinada, quiere abrir nuevos capítulos. Obviamente, no serán los que ya vivimos, pero tampoco el que estamos viviendo. Enhorabuena por ambas cosas. En la revisión que se hace sobre lo que el autor denomina el “Marco burocrático” desfilan pensamientos y tratadistas. En la misma fila en que se forman Marx y Engels, Max Weber, Von Mises y Merton, aparece de pronto Laurence Peter con su catálogo de principios famosos. Aquí se aplican a los empleados públicos, pero pueden extenderse a las corrientes económicas y políticas. Las hay que alcanzaron hace tiempo el techo de su competencia, lo sepan o lo ignoren.

En 1995, el derecho administrativo se benefició con un libro mayor del doctor Fernández Ruiz, sobre servicios públicos, cuya edición formalizaron nuestro Instituto y la Editorial Porrúa. Escribe don Andrés Serra Rojas,

prologuista, que “es una magnífica y útil contribución al estudio y reflexión de uno de los temas más importantes del derecho administrativo”. El examen de este tema permite al autor volver sobre el Estado: su pasado, su presente, su porvenir. Reconoce el retroceso del Estado intervencionista y augura el desgaste del neoliberal, que indudablemente ha comenzado. Debe “buscarse el justo medio —escribe Fernández Ruiz— entre el solidarismo social desmesurado y el *laissez faire, laissez passer*. Ese medio justo se establece, indica el autor, a la luz del cabal desarrollo personal, esto es, en la medida de una relación funcional entre el Estado, como creador o promotor de condiciones, y el individuo, como beneficiario de ellas.

El estudio de los servicios públicos tiene una doble referencia: vale como revelador de la evolución y el rumbo del Estado en su trato con el ciudadano, y vale también por su propio mérito y para sus propios fines. El primer problema que aquí florece es la definición del servicio público, que va ligada a otro género de definiciones, menos técnicas, más políticas. La pregunta que domina y conduce es: ¿hasta dónde quiere y acepta llegar el poder público en sus compromisos con el gobernado? Porque los servicios públicos son, en esencia, una forma práctica y directa de asumir esos compromisos y ponerles nombre y contenido. Es en este punto que Fernández Ruiz recuerda el anteproyecto de artículo 3o. constitucional presentado en 1934 por el Comité Ejecutivo Nacional del PNR al Bloque Nacional Revolucionario en la Cámara de Diputados, que atribuía a la federación, los estados y los municipios “la función social de impartir, con el carácter de servicio público, la educación en todos sus tipos o grados”. Esta pretensión coincide con la definición de servicio público que elabora el autor: “actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes (...) en beneficio indiscriminado de toda persona”.

Un asunto destacado en este libro es la situación jurídica del usuario del servicio público, en la que se refleja, por cierto, la situación general que, desde otras perspectivas, tiene el individuo en la sociedad de la que forma parte y frente al Estado, pero también, con realismo, frente a los gobernantes. Correctamente asegura Fernández Ruiz que ninguna de las teorías acuñadas sobre la situación jurídica del usuario del servicio público y la naturaleza de su relación con el prestador de éste —teorías contractual, reglamentaria y de la situación jurídica— puede aplicarse indiscriminadamente a todos los servicios públicos, habida cuenta de la gran variedad de

éstos y de sus elementos característicos. En lo que puede haber unidad —incluso cuando la prestación no se realiza directamente por el Estado— es en la versión de ciudadano que surge de la regulación y la actuación efectiva de los servicios. Éstos transparentan, una vez más, la idea que existe y, más todavía, la idea que se practica sobre las personas, a las que llamaré, de nuevo, ciudadanos, mucho mejor que clientes, como quiere una visión demasiado mercantil y gerencial sobre las actividades del Estado y las expectativas del individuo.

La obra más reciente, con la que ya se integra una serie de títulos sobre derecho administrativo, que acaso crecerá en la medida en que sus grandes temas lo requieren y la diligencia del autor lo augura, se concentra en los contratos administrativos. Nuevamente figuran el Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Editorial Porrúa. En este, como en otros casos, las preocupaciones del tratadista desbordan los textos normativos. Más allá, observa su origen, primero, y su trascendencia, luego. Hay mucha tela de donde cortar en esta materia. El régimen de los contratos, que abarca un buen número de figuras, se asocia con el control de los actos de la administración, por una parte, y con el evolutivo sistema de los trabajos del Estado, por la otra, que propone un amplio abanico de implicaciones. Un Estado nuclear no tendría tantos afanes en este rubro: apenas los necesarios para abastecer los servicios elementales y proveer a la seguridad pública, que hoy tiene al público tan inseguro. El Estado moderno, en cambio, prolifera en atenciones, que cubre a través de una extensa —cada vez más extensa y compleja— red de servicios y contratos, que son los temas del tratadista.

Un punto central en estas reflexiones es la pureza, el orden, la limpieza o la transparencia, como se prefiera decir, de la administración pública. Desde luego, el acotamiento no excluye la necesidad de que las haya también en otras funciones o estructuras del Estado. Por aquí comienza la obra: “la corrupción administrativa —señala el autor— (...) es uno de los graves males endémicos y universales que amenaza de manera permanente y constante el correcto desempeño de todo poder público y de su correspondiente administración (...) independientemente del tipo y de la ideología del sistema político en que se encuentren inmersos”. Y a menudo se trata —glosemos— de unas amenazas cumplidas. Por eso se ha construido tan espeso sistema de control administrativo, evaluación, supervisión y corrección, y por eso mismo el combate contra la corrupción ha dejado de ser un asunto de cada país para convertirse en un tema de todos y depositarse, inclusive, en normas internacionales que acreditan la extensión y

gravedad del mal, otra forma de crimen organizado: de carpetas, no de metralletas.

En el libro se pasa revista a una historia de pocos años —relativamente—, pero de mucho esfuerzo, por ejercer controles adecuados sobre la marcha administrativa, sobre todo en dos extremos inquietantes: las obras públicas y las adquisiciones. Ley tras ley y secretaría tras secretaría se han incorporado a estos quehaceres. De ellos provino, en buena medida, la inicial Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, sucedida por la Secretaría del Patrimonio Nacional. Alguna vez, como subsecretario del ramo —denominación curiosa y esquiva—, tuve a mi cargo las direcciones encargadas del azaroso control de las entidades paraestatales y de las adquisiciones y obras del sector público, en su conjunto: un infinito mar de sobresaltos, donde los pescadores echan sus redes. En aquel tiempo, había una especie de triángulo del control —así lo llamaban los administradores profesionales—, que algunos comparaban a otro triángulo: el de las Bermudas, integrado —aquél, no éste— por las secretarías del Patrimonio, Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto. Sobre ese trípode se montaba la esperanza del control de la administración pública.

Nos fuimos modernizando, y las dependencias tradicionales pasaron sus atribuciones a una nueva secretaría, que concentró la esperanza: Contraloría General de la Federación, hoy más desenvuelta y con un nombre más ambicioso, porque asume dos pretensiones monumentales: Contraloría y Desarrollo Administrativo. A esta historia habría que agregar los capítulos que conciernen al Poder Legislativo y que van planteando, cada vez más, la lucha territorial entre aquél y el Ejecutivo, en aras de la vigilancia, pero también —se dice— de la democracia. Este es el ojo escrutador para ver, desde la cima, lo que se hace en la sima, y a veces no tan abajo.

En definitiva, la enseñanza que deja la experiencia es que ningún sistema —y hay que poner alguno en operación, bien y en serio— vale lo que vale la selección del personal que tendrá en sus manos la operación administrativa. No es que queramos elegir alguno de los términos de la alternativa clásica: hombres o leyes; es que no podemos convertir la opción en conflicto: hombres contra leyes. Todo esto viene al caso, obviamente, porque lo primero que existe, para que haya contrato, es un par —o algo más— de contratantes. Lo demás interesa, pero mucho menos. No en balde el propio Fernández Ruiz menciona, entre las citas aleccionadoras, una de Sáinz de Robles: pactos de caballeros y pactos de sinvergüenzas. De la

madera que sean los interlocutores, serán los contratos que celebren, con sus naturales consecuencias.

Antes de entrar en el estudio de los contratos en especie, el autor se plantea temas de ingreso. Uno, el pacto mismo; otro, la noción del contrato administrativo. En el primer caso, revisa la evolución de los acuerdos de voluntades, con su flor acreditada, el contrato. La historia ha sido larga y circular, según parece: del auge del poder, que excluye o reduce el consentimiento, al auge del consentimiento, que reduce el poder o lo elimina; y luego de nuevo: erosión del contrato y recuperación de un sistema de potestades, ya que no de una sola, concentrada y absoluta. Fernández Ruiz estudia, por eso, el llamado ocaso del contrato; no es tal —sostiene—, sino una crisis, al ser vulneradas la libertad contractual, que incluye aun la de contratar o no, y la voluntad de las partes como ley suprema del contrato. Ahora bien, lo que las voluntades pierden por un lado, lo ganan por el otro, aunque en formas, dimensiones y alcances muy diversos. El pactismo, que estaba muerto, está más vivo que nunca, y revoluciona las instituciones y las costumbres de la política. Y el contrato, cada vez más parecido a sí mismo, retorna al derecho social, que lo había expulsado o transformado: pasó en el orden agrario y pasará —según los más empeñosos y ominosos vaticinios— en el régimen del trabajo.

Para el jurista tiene especial interés la discusión sobre la figura del contrato administrativo; algunos dirían: del “llamado” contrato administrativo. Fernández Ruiz milita entre quienes afirman su existencia, bajo ese nombre y con esa naturaleza. Analiza sus características y propone una definición que lo entiende como “el celebrado entre un particular, o varios, y la administración pública, en ejercicio de función administrativa, para satisfacer el interés público, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado”. Esa definición, como suele ocurrir, cierra una discusión y emprende otras, que el autor desarrolla. Una, formal e histórica, tendría que ver con el concepto de “función administrativa”, condición del contrato; otra, no menos intensa, tendría que dilucidar —no sólo en abstracto; también en concreto— la satisfacción del interés público, objetivo del contrato.

Algunos capítulos de esta obra se destinan al método para la celebración del contrato. Se trata de las horcas caudinas que establece, por una parte, la conveniencia pública, y por la otra, la desconfianza privada. Me refiero al régimen de licitaciones, como método para despejar el camino que lleva al contrato. Una vez más, el fin no justifica los medios, como no sea en casos excepcionales. La licitación es el medio, tan exigible y exigido

que tiene nicho constitucional, perfeccionado en 1982, bajo el empuje de ideas moralizadoras. Evidentemente, las condiciones de la economía, que no son extrañas a las circunstancias de la política, operan siempre sobre los licitadores. En hipótesis, lo son todos; cada ciudadano es un licitador en ciernes; en la realidad, es un puñado, cada vez más reducido. Pasa lo mismo que con tantas abstracciones jurídicas, que proponen paraísos imposibles. Fernández Ruiz explora las ventajas y las desventajas del sistema de licitación, además de estudiar sus variedades. Considera, con razón, que las ventajas son muy superiores. La desventaja es una —además, digamos, de los costos y de ciertos riesgos característicos—: la lentitud del procedimiento. Las cosas en palacio van despacio.

El examen de los contratos en especie es amplio, detallado y competente. Varios capítulos se ocupan en la obra pública y el contrato que la tiene por objeto. Por su desarrollo, su frecuencia y la cuantía de su materia, es el contrato público por antonomasia. Sigue en importancia, aunque no demasiado lejos —y menos todavía en las actuales circunstancias—, la adquisición de bienes muebles: también las conexiones o colindancias en el arrendamiento ordinario y el arrendamiento financiero. El autor analiza igualmente los contratos de prestación de servicios y de empréstito, el empleo público y la concesión, y se detiene en una figura escasamente explorada en la doctrina jurídica mexicana, como él mismo advierte, que es el contrato de suministro cuando la administración pública es quien suministra. Destaca la importancia del asunto si se toma en cuenta cuáles son los sectores —cada vez menos— en los que se requiere esa provisión de un bien indispensable. El caso más notable, del que se vale Fernández Ruiz para el desarrollo de este tema, es el suministro de energía eléctrica, que todavía no se ha deslizado, dentro del torrente, a la energía de las grandes empresas transnacionales.

Los temas que trata con maestría el profesor Fernández Ruiz han sido materia de buen número de ordenamientos. Aquí hemos tenido otra de esas selvas legislativas que pueblan nuestro planeta: el mexicano, simplemente. Cada etapa del desarrollo de la administración pública ha buscado sus propias leyes o, en todo caso, sus propias reformas, muchas de ellas plenamente justificadas. Por ellas viaja el autor, llevando nuestro interés de la mano. Desemboca en novedades frescas, de este mismo año, que relevaron leyes de hace menos de una década: la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y Ley de Obras Públicas y

Servicios Relacionados con las Mismas, iniciadas el 5 de noviembre de 1998 y publicadas el 4 de enero de 2000.

Estos ordenamientos disocian lo que antes se hallaba concentrado en una sola Ley de Adquisiciones y Obras públicas, “expedida con afanes codificadores”. El cambio —hoy que estamos asediados por esta necesidad y este concepto— es medalla de doble cara. El autor glosa cada una. En su faz positiva, la nueva legislación “tiene la enorme virtud de acabar con el cúmulo de disposiciones administrativas que, a falta de reglamento de la ley anterior, pretendieron —sin mayor éxito— aclarar, precisar y explicar la norma legal”. En su otra faz, esa legislación suscita este comentario: ha sobrevivido, en lo fundamental, la inmensa mayoría de los preceptos de la legislación anterior; las innovaciones de fondo son reducidas, y “no en todos los casos resultan convenientes”, lo que “nos mueve a preguntarnos —sigue diciendo— si en rigor se requería de las nuevas leyes, o si hubiera sido preferible reformar la ley anterior”. Es obvio que la pregunta del autor podría difundirse por otras vertientes del quehacer legislativo, que en ocasiones se esmera —dicen los críticos— en expedir leyes que no se necesitan, a cambio de no expedir las que se requieren.

Fernández Ruiz conoce que ni la legislación se agota ni su aplicación se reduce al coloso federal, aunque ahí se encuentren las obras públicas y las adquisiciones mobiliarias más voluminosas y, por ende, los contratos más jugosos. Hay que ir a las entidades federativas, que tienen, cada vez más —y quizás mucho más, todavía, en el futuro cercano: producto del federalismo y del personalismo— su propia manera de organizar estos asuntos. Una buena muestra representativa, que el autor estudia, se integra con ordenamientos del Distrito Federal, el Estado de México y Jalisco. También hay oportunidad para reflexiones sobre normas municipales, que son el otro plano, creciente, de la administración pública.

Dejo aquí mis comentarios, que he querido cifrar, primero, en la personalidad del tratadista, como académico y como funcionario, a la que agrego el elogio que merece el hombre de bien, cualidad infrecuente; y segundo, en su producción madura, útil, orientadora, que es el resultado de aquella condición generosa, buen cimiento de la meditación jurídica. Saludo la aparición del nuevo libro, aguardo la del que sigue y agradezco a don Jorge Fernández Ruiz su deferencia amistosa y valiente al encomendarme estos apuntes, que son muy poca cosa para lo que él y su trabajo merecen, pero son lo que yo he podido.

II. SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL

No es esta la primera vez que don Jorge Fernández Ruiz, amigo dilecto y colega del Instituto de Investigaciones Jurídicas, me incorpora en la presentación de una de sus obras. Tuvo esa misma generosidad —en la que yo fundé mi atrevimiento— hace un par de años, a propósito de una obra excelente sobre contratos administrativos (*Derecho administrativo. Contratos*, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000). No supe, bien a bien, qué hacía yo disertando muy seriamente acerca de esos contratos. Pero sí sé que entonces sumaba mi voz —como ahora— a la de quienes celebran la vida y los milagros del doctor Jorge Fernández Ruiz: aquélla, fecunda, y éstos, numerosos, si nos atenemos a su producción constante y creciente. Ahora tenemos a la vista y en las manos otro botón de muestra.

Don Jorge es un autor eminentemente presentable, además de que lo sean sus libros. Me explicaré. En ocasiones disfrutamos de la obra, pero no tanto del autor, a tal punto que uno prefiere refugiarse en las páginas de aquélla más que cultivar al incultivable autor cuyo mérito se localiza, todo él —y no es poca cosa—, más en lo que escribe que en lo que es. Ese sería, pues, el impresentable autor de una obra presentable. Pero el doctor Fernández Ruiz tiene la fortuna —y sus amigos nos beneficiamos con ella— de ser un hombre excepcional además de un sabio tratadista del derecho administrativo y sus abundantes colindancias.

Estimo en don Jorge su hombría de bien, que parece un rasgo proscrito del museo del hombre contemporáneo. Igualmente, aprecio su extraordinaria sencillez: en un mundo donde la vanidad y la arrogancia proliferan, nuestro autor cultiva la discreción, y hasta se diría que el retraimiento. Con esa forma suave y amable, el profesor Fernández Ruiz, catedrático infatigable, se ha llenado de amigos y discípulos que le profesan afecto y reconocimiento. Lo vimos hace unos días, en este mismo Instituto, cuando presentó —con un “lleno histórico”— un magnífico libro en torno a un personaje que permaneció —dicen los enterados— sigiloso y cautivo, a cambio de que hoy, en pleno arrebató, cultive el estrépito: el Poder Legislativo.

Ahora el tratadista aborda otro tema estrepitoso: la seguridad pública, que examina en el primero y más característico de sus territorios: el municipal. Hace poco, don Jorge nos obsequió un buen manual sobre los *Servicios públicos municipales* (INAP-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002), editado al alimón por nuestro Instituto

de Investigaciones Jurídicas y otro también cercano a nosotros: el Instituto Nacional de Administración Pública, que ha dedicado iniciativas muy apreciables al estudio de los temas del municipio, otra cuestión que se mantuvo más o menos silenciosa a cambio de que nunca lo estuviera su hermano más que mayor, en la historia, en el poder y en la riqueza: la federación.

En aquel libro sobre servicios públicos municipales, el autor analiza, entre otros asuntos, la seguridad pública municipal, una función del Estado a la que —subraya el profesor Fernández Ruiz— se califica arbitrariamente como servicio público. Las razones son persuasivas, y las comparto. Sobre ellas instala don Jorge su crítica actual a la fracción III del artículo 115 constitucional, en las versiones que provienen de las reformas de 1983 y 1999 (p. 125), así como su propuesta, al final de la obra, para la reforma de aquel precepto (pp. 138-140), que pondría orden en donde hay confusión. Sin embargo, con licencia en el lenguaje se podría reconocer que en el concepto común difícilmente habría un “servicio” —lo pongo entre comillas— que se exigiera, solicitara o suplicara más del poder público que el don elemental de la seguridad.

En *Seguridad pública municipal*, don Jorge prosigue el estudio del tema, que deposita en páginas sustanciosas. Ojalá sean material de lectura —que en este caso sería, como se suele decir, de “indispensable lectura”— para legisladores y administradores. Sus beneficios podrían llegar, de alguna manera, a los dos mil cuarenta y tres municipios que había en México en el año 2000, según las cifras del INEGI que invoca Fernández Ruiz, y a todos los que en ellos habitan, que somos todos si se añaden, como a veces quieren y a veces no —pero para estos efectos sí— los habitantes del Distrito Federal.

Este asunto de la seguridad tiene una larga historia. Fernández Ruiz, a quien sospecho contractualista —pactista, como enseñaron a serlo Locke y Rousseau—, habla de la seguridad que movió a los hombres —es inútil, en gramática elemental, decir que también a las mujeres— a reunirse a la sombra de un roble improbable y hacer cesión de algunas libertades a cambio de liberarse, por su parte, de la violencia y el temor. Con un pequeño esfuerzo de imaginación podemos suponer que fue precisamente la seguridad —o visto en su otro rostro de Jano: la inseguridad— lo que hizo de la muchedumbre una sociedad política y engendró, paso a paso, las instituciones que hoy constituyen la columna vertebral de la República. Obviamente, otros temas llegarían; pero ninguno tendría, en el origen, mayor influencia ni mayor urgencia que la seguridad.

Podríamos rehacer la historia de nuestras ciudades desde el ángulo de la seguridad pública. Esto nos daría un panorama de luces y sombras que describiría, muy cercanamente, el grado de felicidad o infelicidad de los ciudadanos que las pueblan. Y en el balance no podríamos perder de vista que, como dijeron los románticos de la hora liberal, el fin de un buen gobierno es la felicidad del pueblo. De todo ello dan cuenta las primeras páginas del libro de Fernández Ruiz, coronadas por una afirmación que cualquier ciudadano suscribiría, por distraído que estuviera en la reforma del Estado: “los seres humanos esperamos obtener del Estado y del derecho, o mejor dicho, del Estado de Derecho, una situación permanente de seguridad, de tranquilidad y de orden” (p. 24). Este sería un buen resumen del nuevo *cahier de doléances* del mexicano común, y un buen programa para cualquier partido y cualquier gobierno.

Como es obligado, el libro que ahora comento se esfuerza en una serie de precisiones teóricas, que luego tendrán su consecuencia práctica. El tratadista deslinda seguridad jurídica en general de seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad nacional. No me cabe duda de que el lector ordinario —es decir, el ciudadano de carne y hueso— que se detenga en estas relaciones habrá de mirar con avidez —la del famélico frente al aparador de *delicatessen*— tantas expresiones promisorias de la anhelada seguridad. Alguna de ellas pudiera llamar a su puerta: para custodiarla, se entiende, no para derribarla.

En la otra vertiente de su tema, el autor aborda el concepto y la realidad del municipio. Creo que difícilmente se podría hablar, en rigor, de “el” municipio mexicano, uno solo, asido a un patrón, a un modelo, a un diseño homogéneo y regulador. Los datos que suministra don Jorge son aleccionadores. Un municipio de Baja California, Ensenada —frente a cuyas costas pululan las ballenas—, tiene nada menos que 51,952 kilómetros cuadrados, en tanto que Papalotla, en el Estado de México, apenas tiene tres (p. 39). Y ni qué decir de las cifras de población: frente a ciertos municipios oaxaqueños, que disponen de un puñado de habitantes, en otros lugares del país los hay que cuentan con millones, cuya vida torrencial apenas podrían imaginar los habitantes de aquéllos. En estos casos, los “ediles”, como hemos dado en llamar a los funcionarios municipales, son aspirantes a senadores o gobernadores; en aquéllos, lo son a trabajadores migratorios o jornaleros estacionales. Unos fueron planeados; otros se fueron haciendo, nomás, al empuje de los tiempos; y no pocos son el producto del diluvio de población, la explosión demográfica, los hijos que Dios nos mandó,

los movimientos migratorios, la desolación rural y la incontinenencia urbana. Difícilmente habría, pues, un modelo municipal al que pudiésemos conformar funciones y servicios, aunque diga lo contrario —y por supuesto lo respeto— el artículo 115 constitucional. Una cosa es la seguridad en unos, que casi sólo Dios la provee, y otra en otros, que requieren cuantiosos recursos, cuidadosos programas, numerosas acciones y una enorme buena suerte.

La función o el servicio de seguridad pública tiene un catálogo de deberes tan nutrido como complejo, a los que se destina el capítulo cuarto del doctor Fernández Ruiz. Aquí figuran desde los más conocidos, como la vigilancia de la vía y los lugares públicos, hasta la protección civil, que sirve para enfrentar todo género de riesgos y catástrofes. Entre aquélla y ésta, se hallan otras tareas. De una da cuenta nuestro autor, mediante la cita de un viejo autor madrileño, Vicente Santa María de Paredes, que a un siglo de distancia nos explica qué es eso del orden público. “La tranquilidad en que la población vive, entregada a sus ocupaciones habituales, sin interrupción en ellas que la molesten ni peligros que amenacen indistintamente a sus individuos, constituye el orden público, que es una manifestación del orden jurídico, como quiera que este hecho resulta de la obediencia de todos a las leyes” (p. 57). Habrá que preguntarse dónde vio el señor Santa María el orden que refiere.

Paso a paso, el profesor Fernández Ruiz llega a otra de las grandes cuestiones de la seguridad pública, que nutre el capítulo quinto del libro: la policía. Esta palabra posee diversas acepciones y resonancias. Ciertamente, como señala el autor, tiene que ver con ciudadanía, vida pública o administración del Estado (p. 83); pero también —no sobra recordarlo, movidos por la nostalgia o por la esperanza— con “limpieza” y con “cortesía”. Don Jorge analiza el “poder de policía”, y en este punto acoge el concepto del distinguido profesor Rafael Bielsa, que bajo aquella denominación coloca “la potestad jurídica de la administración pública que se ejercita mediante limitaciones con el fin de regular el uso de la libertad y promover el bienestar general” (p. 86).

Por supuesto, Fernández Ruiz distingue, con toda razón, entre la potestad o la función de policía y la corporación que suele llevar este nombre. Un cuerpo que asegure el orden es compañía, expresión e instrumento del poder, aunque haya mil estilos —o quizás no tantos— de entender ese orden, organizar ese cuerpo y ejercer ese poder. El gendarme y el inquisidor —en sus múltiples variantes— son, finalmente, el signo más conclu-

yente y más presagioso de la autoridad. Las revoluciones toman nota de la justicia a partir de las fuerzas del orden, y para establecer el “nuevo régimen” articulan la fuerza pública a la revolución, o más apaciblemente, a la democracia. Los perspicaces autores de la gran *Déclaration* de 1789 ligaron fuerza y razón, instrumento y objetivo, y en consecuencia explicaron y resolvieron: “La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública; esta fuerza se halla instituida, pues, en beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquellos a quienes es confiada” (artículo 12). Dos veces centenaria, la expresión conserva tanta frescura como si hubiera sido pronunciada en el alba de este día. Así que la policía se hizo para garantizar los derechos del ser humano. Que no nos falle la memoria.

Metidos en cuestiones de policía, hay mucha tela de donde cortar. El tratadista enuncia, por categorías, las diversas infracciones a la normativa de policía. Este asunto tan relevante, pero tan escasamente atendido por la doctrina, se aloja en el primer párrafo del artículo 21 constitucional, que aún conserva el cuestionable sistema de reglamentos autónomos. No hace lo mismo, por fortuna, la fracción II del artículo 115, que pone al tren de los bandos municipales los rieles de unas bases legislativas a cargo de los congresos locales. En nuestra tradición jurídica, que aquí tiene su origen en el código penal de Napoleón, la materia de faltas —no toda, por supuesto, sino la mayor parte de la que ahora nos interesa— tuvo su asiento en un libro propio del ordenamiento punitivo. Luego salió de ahí, y en su salida redujo el rango de protección de los derechos individuales: del peldaño constitucional al escalón reglamentario. Me parece pertinente reconsiderar este punto, en bien del Estado de Derecho.

No han faltado, por cierto, las acechanzas autoritarias en el espacio de las faltas de policía. A contrapelo de la reforma benéfica de 1982, que puso razón y garantía en las sanciones a infractores, hubo vientecillos de contrarreforma en 1996: se quería elevar de nuevo a quince días, como antes de 1982 y con la pretensión de que más tarde fueran tres meses, las sanciones de arresto para los infractores. No es ocioso recordar los abusos que dondequiera ha producido este género de sanciones, que se acumulan hasta convertir el arresto en prisión. Todavía recuerdo la enseñanza de mi maestro Alcalá-Zamora acerca de las “quincenas empalmadas”. Finalmente no prosperó esa comezón y todo quedó en dos cambios insulsos, si los hay, al artículo 21: la supresión de la palabra “judicial” en el nombre de la policía que auxilia al Ministerio Público, una especie de exorcismo nomi-

nal que sólo creó el desorden terminológico que hoy existe, y la sesuda inclusión, en las funciones del Ministerio Público, de la facultad de investigar delitos además de la atribución de perseguirlos, con olvido de que esto abarca aquello. Así culminó el parto de los montes, que por esta vez no tuvo un costo excesivo.

El profesor Fernández Ruiz no simpatiza con lo que solemos llamar, en una expresión piadosa, el Estado neoliberal, y tampoco se ufana de la conducta y el prestigio de las policías municipales. Sobre lo primero, escribe: “Inserto en un mundo globalizado, el Estado neoliberal de nuestros días ha traído consigo un incremento delincuencia y una profesionalización en el crimen organizado, en detrimento del orden público” (p. 99). No se dé donde saca el tratadista estas ideas, cuando todos sabemos que el Estado neoliberal ha derramado sus beneficios sobre la inmensa mayoría de la nación y goza por ello de merecida popularidad. Y en torno a lo segundo, describe algunas insuficiencias de la policía municipal —aunque puede haber, por supuesto, honrosas excepciones—, que si para ésta son carencias, para el ciudadano son desgracias: “Su desconocimiento de los derechos humanos —señala el autor—; su desconocimiento de sus propios derechos y obligaciones; su falta de capacitación; sus bajos salarios; sus prácticas cotidianas de corrupción y, en consecuencia, su imagen deteriorada ante la población” (*id.*).

Entre los trabajos de Hércules que debe acometer el Estado mexicano —y que suele acometer, aunque frecuentemente lo haga en forma discontinua y con fantasía sexenal— figura la puesta al día de las corporaciones de seguridad pública. Hubo un tiempo de siesta en la historia larga de nuestra policía: tiempo en el que pocas novedades traía la criminalidad, y menos aún la corporación encargada de prevenirla y combatirla. Bastaban La Acordada y el sereno, que hoy sólo figura en las “Mañanitas” y en el buen recuerdo que mantiene viva la tradición. Contra una criminalidad elemental, una policía rudimentaria. La policía lanzaba su mirada sobre sí misma y celebraba sus éxitos con fruición: “en la actualidad —refirió la *Gaceta de Policía* en 1906, tomando la nota del periódico *El Popular*— apenas hay delincuente alguno que llegue a escapar a la acción de la justicia, porque los criminales más hábiles, los malhechores más audaces, son perseguidos con igual o mayor inteligencia que la puesta por ellos en ocultarse, y de aquí que todos o casi todos hayan perdido la esperanza de prosperar en México”.

Parece que ha habido un viraje de la historia. En todo caso, la nación moderna, y en ella las ciudades modernas —y hasta las pequeñas poblaciones— cobran a la seguridad pública el tributo de la modernidad. La delincuencia “clásica”, tanto la violenta como la fraudulenta, ha crecido a paso veloz, y a su lado se ha desenvuelto también, y acaso más todavía, la delincuencia “evolucionada”, que cultiva aquellas mismas expresiones con imaginación renovada y obsesión imbatible. De los delitos de un solo victimario y una sola víctima, hemos ido a los crímenes de corporaciones contra muchedumbres; de los incidentes de hogar, barrio o colonia, hemos pasado a los delitos de alcance internacional; de las formas primitivas de comisión —que, desde luego, no han desaparecido—, hemos transitado a una tecnología de punta que amplía las fronteras de la criminalidad.

En 1996 se revisó en otro extremo el artículo 21 constitucional, esta vez para incorporar el tema de la seguridad pública. Bien que se hiciera en esa parte de la Constitución —aunque quizás pudo hacerse mejor en otra—, porque así parece afirmarse la idea, que alguna vez radicó en anteproyectos de la misma reforma, de que la seguridad figura entre las garantías que la Constitución reconoce a los ciudadanos. Lejos de ser el contrapunto de los derechos individuales de carácter fundamental, es uno de ellos: condición y al mismo tiempo consecuencia del goce y ejercicio de los otros. Bien, además, que se concibiera la función de seguridad a cargo del Estado desde la óptica de un sistema que interesa y compromete a todos los planos o niveles de aquél.

Lo que no satisface —o al menos a mí no me satisface— en esa forma de concebir y consagrar la seguridad pública es el énfasis que pone en las vertientes de policía. Reitero lo que dije a raíz de la reforma, cuestionando su signo: “la seguridad pública no puede ser entendida bajo un enfoque policial, como la seguridad nacional no puede serlo bajo un enfoque exclusivamente militar, sino debe examinarse a la luz de otros elementos que la determinan inexorablemente. Éstos son políticos, sociales, culturales, económicos. La seguridad pública a la que puede contribuir la función persecutoria del Ministerio Público —agreguemos a la policía—, tiene apenas un carácter marginal o residual, como marginal es, en definitiva, el papel del sistema penal” (*El nuevo procedimiento penal mexicano*, 3a. ed., Porrúa, 2002, p. 158).

La seguridad pública promueve otras reflexiones. Una de ellas, la más inquietante, tiene que ver con la relación entre el hombre y el Estado en el ámbito penal o cuasipenal, en el que se cifra una buena parte de la carga de

proveer seguridad. Pero no se puede —o no se debe— gobernar con el Código Penal en la mano, y sería muy preocupante que en aras de la seguridad diésemos marcha atrás a las manecillas del reloj, que han venido avanzando con infinitos tropiezos en el curso de dos siglos, y redujéramos el sistema de derechos y garantías —de carácter sustantivo, procesal y ejecutivo— que tan penosamente hemos construido y cuya plena vigencia sigue pendiente. Si ponemos pesos en el platillo de la justicia penal, otro tanto habría que hacer, y muchísimo más, en el de la justicia social.

Uno de los grandes temas en el inicio del siglo será —y es ya— el papel del sistema penal en el control social. Quienes lo supusieron resuelto bajo el concepto de derecho penal democrático vuelven al estado de alerta. Hay que reexplicar la mutua simpatía entre derechos humanos y seguridad pública, deshaciendo el falso dilema hacia el que se ha deslizado este asunto. La Constitución, los derechos humanos, las garantías individuales, el amparo, el *ombudsman* no son el enemigo de la seguridad. Si llegásemos a otra conclusión habríamos iniciado el desmontaje del Estado de derecho.

Dejo aquí mis consideraciones sobre *Seguridad pública municipal* y su autor, el eminente jurista Jorge Fernández Ruiz. A éste —y al Instituto de Investigaciones Jurídicas— agradezco mi reclutamiento en la presentación del libro, que me permite ratificar mi aprecio y mi respeto por el autor y por su obra. La flamante publicación que ahora se presenta figura para bien en la creciente bibliografía de la seguridad pública en México. Finalmente nos hemos dado cuenta de la relevancia que tiene este asunto, del que dependen bienes tan fundamentales, pero tan frágiles, como la vida y la integridad, no se diga el patrimonio. Eso nos recuerda el tratadista en su examen de una perspectiva de la función municipal, perfectamente trasladable al marco total de la nación.