

ITU

1

folleto de divulgación técnica

SUMARIO

161 E I - L E G I S L A C I O N

EL SERVICIO PUBLICO NO ES LA FUNCION PUBLICA. - De la revista CIVDAD - México.

171 E I - F I N A N Z A S

VII REUNION DEL CONGRESO INTERAMERICANO DE MUNICIPIOS. - Temario.

EL SERVICIO PUBLICO NO ES LA FUNCION PUBLICA

Artículo del Lic. Humberto Briseño Sierra, publicado bajo el título: "El Servicio Público no es la Función Pública", en el N° 8 de la Revista "CIUDAD" (México 7, D.F.).--

EL SERVICIO PUBLICO NO ES LA FUNCION PUBLICA: TAMPOCO LA TAREA LEGISLATIVA, NI LA ADMINISTRATIVA Y NI SIQUIERA LA JUDICIAL...EL SERVICIO PUBLICO SE OBJETIVA EN OBRAS MATERIALES (CAMINOS, PUERTOS, ETC.) O EN ATENCIONES DE PERSONAS (CORREOS, SALUBRIDAD).--

La prestación del servicio público como uno de los atributos del gobierno, tiene señalada relevancia en la Historia de México, como la tiene en el origen del principio jurídico de la constitucionalidad de los Estados modernos.

Su importancia es fundamental a través del postulado de la "soberanía del pueblo". Aunque no existe un Tratado de derecho que haya profundizado en la influencia que han tenido los servicios públicos en el establecimiento de las leyes fundamentales, a lo largo de todos los movimientos políticos esa tendencia implícita de dotar a los pueblos de una organización administrativa vernácula, capaz de dar satisfacción a las necesidades colectivas de la pequeña o grande circunscripción territorial, según los casos.

Una revisión de esos movimientos políticos desde el siglo XIII hasta el presente, comprueba la veracidad de las afirmaciones anteriores. De las tres clases de constituciones a que aludía Emilio Rabasa ("El juicio constitucional") la inglesa, llamada espontánea por su procedencia popular a

través de un régimen parlamentario permanente y directamente ligado a la sanción de los electores, nace con la firma de la Magna Carta que, en el orden fiscal del que dependen los servicios públicos, consagra el derecho del Consejo para oponerse a los impuestos injustos y para ser consultado en cuanto a las exacciones extraordinarias.

Esa primera limitación del poder absoluto del monarca fue no sólo el origen, sino el instrumento constantemente utilizado por el Consejo, transformado después en Parlamento, para alcanzar y consolidar su régimen estatutario.

El origen de la constitución ratificada, como llamó Habsa a la Norteamericana, por aquella singular circunstancia de que unos Representantes de los Estados formaron el proyecto y delegados especiales del pueblo la aprobaron en convenciones locales, se ubica en el hecho de que el primitivo sistema de un gobernador nombrado por las compañías colonizadoras o propietarios de las concesiones y más tarde por la Corona, sobre los cuales las Asambleas Legislativas coloniales ejercían la misma presión que el Parlamento inglés sobre el rey, fuera violado por la Metrópoli al restringir la regulación de las "Cartas" que contenían el sistema de administración interior.

El celo y la desconfianza de la Corona por el libre crecimiento de las colonias le condujo a la pretensión de arrogarse el nombramiento de la casi totalidad de los gobernadores, de los Consejos de Gobierno y aún de la administración de justicia.

Este ejemplo palmario de la sustracción de funciones conduce, por diverso camino, a la comprobación de la trascendencia que en la vida y organización política de los Estados tiene el servicio público, base de ese "autogobierno" implantado en las nacientes comunidades de Norteamérica que inclusive, propició el surgimiento de los Estados desde la conversión de la ciudad ("township") en condados y la asociación de éstos en colonias bajo un gobierno común. Así pudieron Connecticut y Rhode Island consolidar su autonomía por medio de sendas "cartas" solicitadas directamente a la Corona, después que las ciudades habían llegado a tener vida propia. Esto es, con posterioridad al establecimiento "institucional" del servicio público.

Toda la extremada diferencia que se ha planteado entre el origen de la constitucionalidad mexicana y las anteriores tiene, sin embargo, un punto de coincidencia, como no podía menos de ser si, no importa cuál haya sido la ruta seguida, la finalidad en todos los casos ha sido establecer, los principios fundamentales del gobierno y capacitar al pueblo para modificarlos haciendo intervenir todos sus órganos y nada más que los legítimos.

Lo que Rabasa llama el tipo de constitución impuesta y que aplica lo mismo a México que a Venezuela, Chile o Argentina, porque en todos estos países se tomó de modelo la norteamericana, no tiene, en el fondo, ese sentido de "ficción" que el ilustre jurista suponía por virtud de los antecedentes de "tierras y pueblos conquistados", por las grandes desigualdades de hecho sin capas impuestas por la costumbre", pues tales premisas explican, mejor que teoría alguna, tanto el movimiento emancipador, como la violencia y el desconcierto que caracterizaron la modalidad de su adaptación.

La historia de la constitucionalidad mexicana no se ha descrito todavía a la luz de los servicios públicos. Sin embargo, esta prosaica y aparentemente secundaria materialidad, facilita su comprensión mejor que las teorías filosóficas de altos vuelos.

Es verdad que el régimen político español no se veía en las Colonias sino por reflejo; pero precisamente ese trasunto consistía en la función administrativa de las Juntas y Ayuntamientos y la judicial de sus Audiencias.

Nada más cierto que el principio jurídico expuesto por Edmundo O'Gorman ("Breve Historia de las Divisiones Territoriales"), en el sentido de que el "sistema republicano plantea el imperativo del determinismo constitucional". Pero esto se hace más inteligible cuando se toma en cuenta que la primera razón de ser y el primer acto institucional de un Estado que se crea a través de una constitución, es la simultánea delimitación hacia el exterior y división territorial interna.

Pocos supuestos políticos tienen mayor actualización que el de la autonomía municipal, porque ningún tratado científico se requiere para convencerse de que corresponde a los hombres del lugar la atención de sus servicios locales.

En este punto no podían ser diferentes las colonias norteamericanas y las hispánicas. Había, sí, discrepancias de organización gubernativa y de tal índole, que Rabasa pudo sostener con justificación que en el momento de la independencia, las nuevas naciones eran positivamente indiferentes a las formas monárquicas europeas o republicanas de Norteamérica; porque carentes de tradición y aún de experiencia, lo eran también de moldes políticos especiales.

Pero si nada se sabía de gobierno como detentación del poder, en cambio todo se conocía de gobierno como realización de funciones, pues no fue la ignorancia lo que impidió una división territorial acorde con las necesidades vernáculas y justificada por la posibilidad de los servicios públicos locales, sino la eferescencia ambiente, la codicia y la general desconfianza, como se comprueba con las exposiciones de motivos de las distintas Actas y Planes y con las vacilantes integraciones de los partidos contendientes.

No debe perderse de vista que el servicio público es la más clara y concreta manifestación de la actividad de gobierno, y que la organización de los poderes es la finalidad incuestionable del principio constitucional. Sobre estas premisas, ya no cabe aceptar con Felipe Tena Ramírez ("México y sus Constituciones"), que nuestro país nació a la vida constitucional con la Constitución de Cádiz de 1812 y que, por ende, nuestra primera experiencia política consistió en la paradoja de violar nuestra constitución. Ello sería aceptable si, además de la meramente teórica creación del Ministerio de Ultramar y de dos ideas que fueron más concesiones que realidades orgánicas (el ayuntamiento y el gobierno de las provincias), se hubieran establecido las bases administrativas de los servicios municipales.

Pero la función natural de los ayuntamientos, por un lado se desvirtuó al convertirlos en meras dependencias del

ejecutivo, y por otro se deformó al traducirse en el factor de la revolución política. Esto último, por lo demás, es otro argumento incuestionable para justificar la separación de las Colonias, porque siguiendo el criterio de Rabasa y en contra de sus conclusiones, así como la Constitución norteamericana se califica de ratificada por el apoyo que a su promulgación prestaron los delegados especiales del pueblo, a la (o a las) mexicana no puede llamársele tajantemente "impuesta", pues una revisión de las causas que sucesivamente condujeron al desconocimiento de las distintas actas, Planes y Estatutos provisionales, muestra que hubo necesidad de acudir al apoyo de esos ayuntamientos hasta lograr la consolidación de la Ley de 1857.

Para el objeto que nos interesa, es sumamente significativo que ante el movimiento de independencia, la metrópoli estimara conveniente emitir el Decreto de 4 de enero de 1813, que implantaba una modificación radical en materia de baldíos, facultando a los Ayuntamientos para titular los terrenos realengos.

Esa disposición que ha sido considerada como la última que en materia legislativa realizó el gobierno español para sus Colonias (C. Trejo Lerdo de Tejada, "Derecho Administrativo Mexicano"), tenía una clara finalidad política al autorizar las adquisiciones de baldíos como "premios a aquellos que prestaron sus servicios en favor de la causa Real". Sin embargo, de haber prosperado el intento, se habría llegado al aspecto más trascendental de las vías generales de comunicación y Legislación de Aguas que fue materia del constituyente de 1824 (art. 50 frac. II), y con toda seguridad se habría desembocado en lo que para algunos es una muestra de la "paradójica manera de ser de nuestro país" (Julio D'Acosta y Esquivel O., "El Fuero del Municipio"), y que consistió en volver a la tradición hispánica en que "las autoridades municipales sería electas popularmente", según vino a decretar una constitución (centralista y no federalista) hasta las bases de 1836.

Toda esa corriente de tratadistas que ante el fenómeno histórico de la transformación de México desde territorio conquistado para la posesión personal del rey hasta una República democrática y federal, se asombra y pretende expli-

carlo como modelo de "paradojas" y "ficciones", resulta engañada por su falsa postura inicial. Ni el federalismo fue un molde exótico ficticiamente impuesto, ni la lucha por la constitucionalidad es prueba de "las profundas contradicciones de lo mexicano". Ante la masa informe de cualquier problema, sea éste jurídico, político o económico, no es legítimo postular como válidas, tan sólo una o dos soluciones sociales de otros países o en otras condiciones.

Lo imperioso de toda vida social y de toda organización política "constituída" converge fatalmente hacia los servicios públicos. Por ellos resulta explicable el que "cada fracción política se interese en el porvenir de las Divisiones Territoriales de México"; pues ese "alimentar" no consistiría jamás en la ingenua suposición del autoabastecimiento que en ninguna región del planeta sería posible si se atiende, no a la uniproducción, sino al desarrollo económico general; ese "alimentar un mismo número de habitantes" como principio científico para la división geográfica del país, ha de entenderse como la medida de capacidad local para dotar a la comunidad de "sus" servicios públicos.

Los servicios públicos explican el anhelo popular por la detentación del poder político, sin que sea menester remozar tradiciones perdidas ni postular nuevos sistemas de gobierno. México no tenía experiencia de gobierno propio, ni tradición de fueros municipales que sólo en la letra de la ley tenían preeminencias como las concedidas a las Audiencias de Valladolid y Granada; pero México tenía población y vida comunal que implicaban exigencias sociales de peculiaridad local. Si las "castas" promiscuamente ubicadas en la Colonia (españoles, criollos, mestizos e indios) no permitían la "unidad" nacional, fuerza era que la Constitución saliera dialécticamente de las constituciones elaboradas por los partidos en oposición.

Apoyados en la institución jurídica misma, la historia patria es inteligible y viene preñada de fatalidad, como no podía menos de ser si previamente se descubre que la importancia de los servicios públicos no se restringe a su sola naturaleza de Derecho Administrativo, ni se les limita a su influencia exclusiva en el desarrollo económico, sino que se les comprende como el ser mismo de la existencia colecti

va, de la agrupación social. Ni las colonias inglesas ni las españolas necesitaban de otra cosa que de un pretexto para encauzar su destino por la vía de la independencia política, como la única forma de autodotarse de los servicios públicos.

Pero el servicio público no es la función pública; no es ni la actividad legislativa, ni la administrativa ni la judicial. El servicio se objetiva en dos concretas manifestaciones: la personal o burocrática (correos, salubridad, certificaciones, registros, etc.) y la material vinculada a las obras públicas (caminos, puertos, presas, redes de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, etc.).

Para posibilitar su establecimiento es menester organizar la contribución de los particulares y reglamentar el gasto público. Los servicios justifican las exacciones y propician el progreso. Por su causa se llega a la distribución de competencias de los órganos gubernamentales y por medio de ellos se dota a la comunidad de la estructura ingenieril y arquitectónica que define al urbanismo.

Los servicios públicos resultan, entonces, la institución política, jurídica, económica, social y técnica que ha de ser punto de partida y centro de atracción de cualquier estudio urbanístico. A su amparo es más fácil y útil el estudio de los diversos problemas que confluyen en la organización estatal, y desde su perspectiva pueden descubrirse con más razonable justificación los antecedentes y causas de la evolución social.

VII REUNION DEL CONGRESO INTERAMERICANO DE MUNICIPIOS

Entre los días 10 y 16 de noviembre de 1958, se llevará a cabo en la ciudad de Río de Janeiro, la VII Reunión del Congreso Interamericano de Municipios. Esta nueva reunión ha sido citada por la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal, y se desarrollará en ella el siguiente temario:

I. Finanzas Municipales:

- a) Fórmulas para una más equitativa distribución de los ingresos fiscales entre los niveles gubernamentales. Régimen de subvenciones.
- b) Fórmulas para el mejor aprovechamiento de los recursos locales. Nuevas fuentes de ingreso.
- c) Fórmulas de coordinación entre los diversos niveles de gobierno en relación con las prioridades de egresos para la realización de obras y la prestación de servicios públicos. Caracterización de las responsabilidades municipales.
- d) Planes de obras. Presupuestos plurianuales. Financiamiento de obras municipales. Patrones para los presupuestos municipales.

II. El Municipio como órgano de efectiva descentralización administrativa en el logro, localmente, de los diversos fines del Estado:

- a) Medios, en la moderna técnica administrativa, de que podría valerse el Municipio para realizar su tarea de administración descentralizada.
- b) Relación entre los poderes en la esfera municipal y estructura administrativa.
- c) Personal técnico especializado. Administración directa, por delegación o contratada.

III. Servicios Públicos Municipales:

- a) Planes regionales: determinación de los servicios comunes a diversos municipios y determinación del área propia de los servicios municipales. Convenios y acuerdos interadministrativos.
- b) Servicios públicos contratados y su fiscalización efectiva. Tarifas.
- c) Ejecución de grandes proyectos de remodelación urbana.

Los ponentes oficiales designados para actuar en esta Reunión son los siguientes:

- Tema I: Dr. Affonso Almiro, Secretario del Concejo Técnico de Economía y Finanzas, Río de Janeiro, D.F.-
- Tema II: Dr. Nelson Omega, Diputado Federal; ex-Ministro del Trabajo, Industria y Comercio, Río de Janeiro, D.F.-
- Tema III: Dr. Themistocles Brandao Cavalcanti, Profesor de Derecho Público de la Universidad del Brasil y Presidente del Instituto de Derecho Público de la Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, D.F.-

EDICIONES

ITU

F. DE A.