



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

**“LA EDUCACIÓN AXIOLÓGICA EN ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
UBALDO MÁRQUEZ FIGUEROA

ASESORA:

MTRA. EN DERECHO JANETT YOLANDA MENDOZA GÁNDARA

SAN JUAN DE ARAGÓN,

2005

m340090



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Aut. ...
...
...

Ubaldo Márquez
Figueras

IS-NOV-04

~~Handwritten signature~~

A DIOS QUE ME PERMITIO
LLEGAR AL DIA DE HOY

A MIS PADRES A QUIENES ME
DEBO Y SOY, MI INFINITO CARIÑO
Y BENDICIONES.

A MI ESPOSA POR TANTO
SACRIFICIO Y ESFUERZO
COMPARTIDO.

A MIS DOS HIJOS MARA Y
MEMO POR QUIENES VIVO
Y SUEÑO.

A MI ASESORA POR LA DEDICACIÓN
VOLUNTAD Y CARIÑO CON LA QUE
ENTREGA SU TRABAJO Y CONFIANZA

A LOS HONRABLES MIEMBROS
DEL JURADO POR SU TIEMPO Y
DISPOSICIÓN.

A TODOS Y CADA UNO DE MIS
GRANDES PROFESORES QUE
SIEMPRE DEDICARON SU ESFUERZO
Y PARTE DE SU VIDA EN MI.

A TODAS LAS PERSONAS
QUE ALGUNA VEZ COMPARTIERÓN
CONMIGO.....

GRACIAS.

ÍNDICE

Agradecimientos	Pág
Introducción	
CAPITULO 1	
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	
1.1 El derecho administrativo .	2
1.2 La administración pública.	7
1.3 El servicio público.	16
1.4 La función pública.	24
CAPITULO 2	
EDUCACIÓN Y DERECHO	
2.1 Educación y derecho.	31
2.2 Concepto de educación.	36
2.3 La ética y axiología.	40
2.4 Los niveles axiológicos.	45
2.5 Los 7 valores indispensables.	52
2.6 Los valores y el trabajo.	56
CAPITULO 3	
OBJETO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
3.1 La función pública y el interés público.	61
3.2 Los servidores público y el interés público.	66
3.3 Interés público y orden público.	73
3.4 Responsabilidad pública.	79
CAPITULO 4	
PROPUESTA.	
4.1 Educación y valores.	85
4.2 Axiología pública.	89
4.3 Problemática actual en la administración pública	93
4.4 La formación de los servidores públicos desde la perspectiva administrativa.	100
4.5 Implementación de cursos y programa de trabajo	105
4.6 Importancia de los cursos.	109

Conclusiones.....	115
Bibliografia.....	119

ALUMNO MÁRQUEZ FIGUEROA UBALDO

No. De cuenta: 8705255-6

Vo. Bo.

Vo. Bo.

**M. EN D. JANETTE YOLANDA
MENDOZA GÀNDARA
ASESOR**

**M. EN D. JANETTE YOLANDA
MENDOZA GÀNDARA
TITULAR DEL SEMINARIO**

“LA EDUCACIÓN AXIOLÓGICA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.”

INTRODUCCIÓN

La administración pública a cargo de los órganos de gobierno carece en sus recursos humanos de un verdadero trato y servicio como su nombre lo manifiesta; todo servicio, función u organización administrativa gubernamental siempre se ha omitido de una verdadera fuente de disposición por parte de cualquier persona que trabaja para la administración pública.

Todo lo anterior se debe a la falta de educación y ética por parte de quienes proporcionan los servicios necesarios o trámites a realizar manifestando cualquier argumento válido o no, para prestar un verdadero trabajo profesional acorde a los intereses del gobierno y sobre todo de los particulares, los cuales somos los que sufrimos de arbitrariedades y enfados injustificados por parte de los mencionados. Por otro lado no se debe olvidar la esencia humana falaz, la cual en algunos momentos viene a descontrolar toda intención en un eficiente servicio el cual tiene un carácter de importancia para el interés público.

Al ser la educación el pilar social más importante de una nación, ésta debe llegar a todos los niveles incluyendo aquellos en los que se piensa erróneamente que ya no es necesario un conocimiento actualizado de todos los temas, que conciernen a la función de cada empleo, dejando a un lado sobre todo el ámbito humano que hoy en nuestros días es indispensable retomar para poder emitir juicios que coadyuven a la mejor armonía pública entre el estado, sus organizaciones y sobre todo con la administración pública, y sus gobernados.

No se olvide que el estado en si, desde los tiempos de Roma, cuna de la civilización actual, ha requerido de todos y cada uno de

los ciudadanos de su república para poder generar un poder, una representación para los intereses afines de ambos y que esto sea propiciado en un ambiente de reciprocidad en donde cada uno de los gobernados sienta un verdadero respaldo a la labor realizada en un marco de aplicación donde los valores sociales y éticos principales sean manifestados de tal manera que sí se hable de un verdadero derecho administrativo en su función pública a través de un , ya no calificado, sino cuasi-calificado ejercicio de la administración pública.

Es por lo anterior que el presente trabajo pretende manifestar en el campo de el derecho administrativo , sobre todo en la función pública, la necesidad inmediata social que se den cursos actualizados de relaciones humanas y la aplicación axiológica en la prestación de un servicio publico en cualquier rama de la administración y servicio que otorga el estado, tomando en cuenta la factibilidad de éstos, subrayando además que para un servidor o funcionario público será indispensable para ejercer el cargo la constancia que lo acredite como "servidor publico eficiente" y comprometido con la labor que la nación le encomienda y tomando en cuenta a la secretaria de educación pública como órgano auxiliador de la iniciativa privada para que la entrega de dicha constancia, (en la cual intervendrán profesionistas calificados en el ramo con la única finalidad de hacer más viable y eficiente la labor del funcionario o servidor público), transparente toda acción gubernamental, y sirva como ficha de ingreso a la función pública o bien el poder mantenerse en la misma hasta el grado de procurar , gradualmente hablando, evitar en la medida de lo posible los males presentados en el gobierno y ciudadanos en la administración pública.

Se ha observado a través de la práctica cotidiana que todo servidor público o funcionario público carece la mayor de las ocasiones de un buen trato y sobre todo una eficiente calidad en el trabajo, ya que la falta de aplicabilidad de principios y sobre todo valores públicos en esencia desvirtuan totalmente la actividad administrativa.

La hipótesis se da en el sentido de que se entregue a todo aspirante y activo en la función pública una serie de cursos axiológicos, impartidos por peritos en la materia a través de

organismos e instituciones de carácter privado y cuyo seguimiento y observancia auxiliar sea por parte de la Secretaría de Educación Pública quienes siendo concedores de los temas tratados propicien un verdadero cambio y transformación de la administración pública. Esto debido a que siempre se habla de castigo, sanción, o destitución de los cargos ostentados pero nunca se habla de la verdadera necesidad de educar a nuestros servidores públicos evitando así de gran manera el hecho solo de sancionar y evitar mayores retrasos en la función y administración públicas , sobre todo para aquellos funcionarios de alto rango y que con su salida o sanción impuesta en el cargo por cualquier causa, se integre a la misma otra persona que a veces es menos capacitada y orientada a la función debilitando así de sobremanera la actividad administrativa del estado.

Buscar la manera de que los servidores y funcionarios públicos no sean sancionados; ya que en todo sistema siempre se busca el error para que la persona que incurra en el sea sancionada en mayor o menor proporción resquebrajando siempre la valoración propia del trabajo.

Con la propuesta mencionada se busca que la educación sea el motor de un mejor desempeño por parte de las personas a quienes va dirigida, impulsando, a través de la Secretaría de Educación Pública cuyo órgano será el encargado de validar con las instituciones privadas el curso de formación axiológica que además tenga validez curricular para la función administrativa, y que se espera rinda mejores frutos en el valor personal y de trato hacia todos los implicados.

CAPÍTULO 1

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Todo concepto lleva una esencia, siempre tomando en cuenta la forma y los medios con los que se cuenta para definir al mismo, manifestando además un análisis profundo que permita al estudio de la materia interpretar, y aplicar cada uno de los elementos que integra su funcionamiento y aplicación.

El derecho como disciplina que rige una conducta encaminada a satisfacer el bien del individuo, surge como planteamiento de la necesidad que tenían antiguas culturas. De diversificar y tipificar la conducta personal cuyas consecuencias en el marco social son de gran trascendencia, involucrando no solo a los entes en forma particular sino que, compaginado al mismo, un ente colectivo al cual en forma física no existe pero sabemos que es la máxima autoridad en la materia del ser que es el Estado cuya rigurosidad para proponer un orden es inmediato, en éste sentido el derecho no sólo regula, sino "determina" sus conductas.

Éstas, siempre están encauzadas al bienestar del hombre de manera individual y su conservación en materia colectiva, dando razón de ello hacia todo lo que acontece o en el medio en que se desenvuelve a otras manifestaciones culturales a través del tiempo tratando de una forma tendenciosa de modificar la vida social a través de su aplicación estricta.

De una u otra manera la diversidad de conductas, medios y elementos sociales siempre generan una modificación legal de acuerdo al aspecto conductual individual o conductual social, esto debido a una sola razón: "El hombre es un ser social en cambio constante"; esto requiere que toda ley tenga una igualdad en su creación, en su esencia de tal manera que al ser aplicada, su aceptación social sea inmediata y de manera persuasiva.

A esta igualdad se manifiesta la forma en la que el encargado del cumplimiento de la norma impositivamente se convierta entonces en administrador de las cargas obligacionales

para que los gobernados ejerzan su legalidad y nadie quede eximido del cumplimiento generando la igualdad.

La referencia es enfocada desde el punto de vista del derecho como regulador social de la conducta del hombre. Para establecer la terminología de derecho administrativo con el antecedente manifestado, iniciaré con lo siguiente:

No se olvide que la palabra administración contiene diversas acepciones entre las cuales figuran:

Administración:

- Con minúscula, actividad de administrar.
- Con mayúscula sinónimo de servicio público, sinónimo de poder público.

En Derecho Civil:

- Poder de realizar los actos necesarios para la conservación y revalorización de un bien o de un patrimonio.¹

La enseñanza del derecho da lugar a su separación en diferentes ramas o disciplinas jurídicas, división en especializaciones que ha ido proliferando constantemente, como resultado de la creciente complejidad de las relaciones humanas, sin que nunca se dejara de reconocer, por otro lado, la imprescindible unidad sustancial y conceptual del derecho administrativo.

Esa separación en ramas o disciplinas jurídicas, necesariamente variable y contingente, se ha fundado sobre la base de que cada una de esas ramas de la ciencia del derecho aparece con la prestación establecida de gozar de una plena autonomía de aplicación.

¹ GUILLIEN, Raymond. Diccionario Jurídico 2ª Edición, Editorial TEMIS. Bogotá Colombia 1990 Pág. 19

En el objeto de esa ciencia, es decir, en el derecho, es posible descubrir la existencia de tres capas ontológicas superpuestas, a saber: una estructura media, constituida por el derecho como norma, como normación, como orden lógicamente estatuido y con sus caracteres definitorios propios; una infraestructura sociológica, en la que el derecho aparece como un fenómeno social condicionado y al mismo tiempo condicionante; una superestructura axiológica, en la que el derecho aparece parangonado frente a un cuadro de valores, a cuyo logro se encamina constantemente, sin dejar de ofrecer contramarchas y desviaciones aisladas, y que configuran la esencia de su última y necesaria justificación.

El derecho de cualquier manera, y en definitiva, es de la conducta humana, siendo la norma jurídica el concepto, y la conducta del hombre el objeto del conocimiento jurídico, que se visualiza en última instancia como una teoría general de una libertad garantizada.

El principio de legalidad, es uno de los más importantes resultados derivados de la existencia del Estado de derecho. La legalidad, como es obvio, apunta al valor jurídico de un acto, decisión o comportamiento de la administración pública llamada Estado y por ello mismo no debe ser confundida con la oportunidad de ese actuar, que tiene en cuenta criterios de mérito o conveniencia, vinculados con valores también técnicos o materiales, susceptibles de una apreciación de carácter inicialmente subjetiva y específica de la misma administración.

El principio de legalidad impone, asimismo, la necesidad de que se tenga que orientar su acción, como objetivo general y siempre presente, al logro o satisfacción del interés público.

Al integrar a un ente que obliga (Estado) y otro que cumple (sujeto) estamos ya en el marco de un derecho en la cual el actor ficticio hace cumplir las reglas impuestas por la conducta o costumbre de la colectividad, y ésta a su vez se sujeta al valor

primordial de dichos preceptos: La igualdad, que viene a ser el segundo elemento de la norma jurídica.

De una manera general el derecho administrativo es el conjunto de reglas jurídicas relativas a la acción administrativa del Estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones.

Cabe indicar las características que la doctrina le ha atribuido al derecho administrativo: rama jurídica interna del derecho público, generalmente no codificada, escrita, en evolución y de una enorme extensión y variedad de asuntos.

La idea de dividir al derecho, en público y privado se remonta a los romanos, quienes así distinguieron entre la normatividad dirigida a conservar "la cosa romana" y la referida a la utilidad de cada persona, considerada ésta en particular e independiente del cuerpo social.

El derecho público es el sistema normativo que regula la actuación del Estado en su accionar soberano y determina las relaciones e intereses que privan con sus gobernados, mediante la creación de los órganos y procedimientos pertinentes.

Y, por derecho privado, entendemos al sistema normativo que regula las relaciones jurídicas entre los particulares, quienes se encuentran en un plano de igualdad ante la ley.

El presente tema pretende enfocarse directamente a lo que es el derecho administrativo y su esencia funcional. Este sistema, comprende de forma jerarquizada las disposiciones constitutivas del Estado, así como las que lo organizan como los servicios públicos, la impartición de justicia, la seguridad nacional, la rectoría económica y la recepción, el manejo y la aplicación de los impuestos, que surgen automáticamente del servicio.

La doctrina ha sostenido, tradicionalmente, que las siguientes son ramas del derecho público: el derecho

constitucional, el administrativo, el internacional público, el penal y el procesal.

Al respecto el maestro Boquera establece:

No debe confundirse el concepto de derecho administrativo con la definición del derecho administrativo. Ésta pretende expresar el contenido de la disciplina jurídica; aquel servirá de punto de partida para generar los límites de ejercicio coactivo del Estado como entre regulador de la administración pública. ²

En nuestra disciplina, existen varios conceptos, de entre los cuales, sólo se mencionarán los más prácticos para el objeto de la presente investigación y que manejan un lenguaje claro y conciso:

Rama del derecho público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa.³

Rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección judicial existente contra ésta.

Los requisitos que debe tener el derecho administrativo son:

- a) Organización: Referente a los entes administrativos.**
- b) Función: Referente a las actividades desarrolladas.**
- c) Relación: Estado y gobernados.**
- d) Jerarquía: Servidores Públicos y funcionarios públicos.**

Tomando en cuenta las aclaraciones anteriores y sus elementos integradores pasará a la definición de derecho administrativo:

Rama del derecho público que regula las relaciones entre el Estado, sus servidores, y funcionarios públicos con las actividades

² **BOQUERA OLIVER, José María. Derecho Administrativo 3ª Edición Editorial Nueva Era. Argentina 1990. Pag. 87**

³ **MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho administrativo 2º. Curso. Colección textos jurídicos universitarios. Ed. Harla. México 1991. Pág. 76**

administrativas en las que intervienen los gobernados, de manera legal e igualitaria, propiciando una equidad absoluta.⁴

La anterior definición es mostrada tomando en cuenta el desglose de cada uno de los objetivos calificativos otorgados a cada actividad o función; ya que cada ente sea colectivo (Estado) o individual (sujeto), requiere de una mención de acuerdo a sus funciones o actuar que permita saber a que criterio o clasificación se refiere su estudio facilitando así, en éste caso, el inicio de la presente investigación.

1.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Existen dos puntos de vista a los que la doctrina acude para establecer la naturaleza o materia que integra a la administración pública, los cuales se denominan orgánico, y dinámico o funcional, respectivamente.

Orgánico

El objeto de la ciencia de la administración lo conforman todos los entes que dependen del poder ejecutivo; ya sea que tal vinculación sea real o formal (incluye secretarías, órganos descentralizados, comisiones, empresas públicas, etcétera).⁵

Dinámico o Funcional

Según este punto de vista, la materia de la ciencia de la administración está constituida por aquellas acciones del poder público, cuya naturaleza sea materialmente administrativa. Esto es, el objeto por estudiar es el quehacer estatal que se realiza de forma de función administrativa, de cometido o actividad administrativa.⁶

⁴ SANCHEZ GOMEZ, Narciso. Primer curso de derecho administrativo. Editorial Porrúa. México 1998. pág. 116.

⁵ Idem. Pág. 47

⁶ Ibidem Pag. 52.

Lo anterior nos remite al siguiente planteamiento: a medida que el estado se va consolidando, la administración pública incorpora nuevos elementos para su competencia que persigue como fin aumentar el marco de aplicación de la actividad administrativa cuyo bienestar social implica relaciones con los órganos de la competencia requerida (municipal, local, federal).

Esto provoca que haya nuevas reglas y métodos de acuerdo a las necesidades sociales y públicas, estructurando un mayor nivel de servicio público.

Los entes del poder público encargados de coordinar los recursos de diversa índole para el logro de ciertos objetivos, constituyen la materia que integra a la administración pública.

La administración pública al ser analizada, por la ciencia o teoría de la administración y desde un punto de vista eminentemente extra jurídico comprende los elementos siguientes:

- Organización**
- Coordinación**
- Finalidad**
- Objetivos**
- Métodos operativos**
- Planeación**
- Control**
- Evaluación**

La administración pública es una corporación de individuos, los cuales han de ser conducidos adecuadamente al logro eficiente de determinados resultados. Considera a la administración pública un instrumento fundamental dentro de la actividad política del Estado, toda vez que por su medio se ejerce principalmente el poder.

Para desarrollar ampliamente una administración pública se tomará en cuenta las principales características que hacen la diferencia con la administración general y éstas son;

La Administración Pública es:

- 1. Activa y contenciosa.- Denota a los entes que producen y ejecutan actos administrativos; la contenciosa, a los órganos del poder ejecutivo facultados para resolver conflictos entre los gobernados y la propia administración pública.**

- 2. Federal, local y municipal.- Esta clasificación se basa en la Constitución Política mexicana, y atiende a los tres niveles de gobierno existentes en nuestro sistema jurídico político. Vale la observación de que la administración local también se conoce como estatal y en derecho comparado equivale a la denominación provincial o estatal.**

- 3. Centralizada y paraestatal.- Se refiere a los dos tipos de administración pública previstos en el artículo 90 de la Constitución Federal.**

- 4. Centralizada, desconcentrada y descentralizada.- Este criterio está referido a la forma de relacionar los órganos administrativos con el titular del poder ejecutivo.**

- 5. De acuerdo con la competencia de cada órgano.- Se puede hablar de administración política, de seguridad, agropecuaria, industrial, educativa, etcétera.**

- 6. Dependencias y entidades.- Esta distinción se introdujo en nuestro derecho a partir de 1977, e identifica dependencias con secretarías, departamentos administrativos y procuradurías de justicia (órganos centralizados), el vocablo entidades se reserva para los entes paraestatales (órganos descentralizados en sentido amplio).**

7. Relacionista.- Depende de las actividades de cada ente que la integra, Estado - Sujeto, Estado - Grupo de sujetos.

Conjuntando las características anteriores se puede conducir la administración pública hacia todo el tiempo y toda sociedad en la cual el Estado maneja una capital importancia.

La administración pública, por otro lado, siempre ha sido matizada por la orientación ideológica sustentada por los gobernantes y signada por los valores impuestos en cada época. Desde luego, la forma centralizada (concentración del poder) es la única conocida durante milenios y es hasta en fechas relativamente recientes, en que, a la par de la complejidad de las actividades sociales, surgen las otras formas de organización administrativa (desconcentrada y descentralizada).

Ahora, el Estado es un ser ficticio físicamente hablando, pero el más importante jurídicamente, es decir la existencia del Estado es de Derecho.

La existencia del Estado es jurídica, de Derecho, pero no física. Y en efecto, el Estado no ocupa un lugar en el espacio como las personas físicas, con lo cual se comprueba su no existencia física, sino que su existencia es sólo jurídica.

El Estado es una ficción, una ficción jurídica que cobra realidad por mandato del Derecho.⁷

La ficción Estado en México, permite a quienes lo guían, tener el poder, el poder para gobernar como ellos deseen, el poder de dirigir, el poder de determinar, de ser el camino que se le imprime a todos los actos del pueblo.

Esa persona moral dirigida por los más fuertes políticamente hablando, es la que ejerce la función primordial en el derecho administrativo.

⁷ **GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano. Editorial Porúa. México 1993. Pág. 135.**

Al ser el Estado una persona moral, debemos entender que todo sujeto físico o no regulado por el derecho máximo, el constitucional, existe para cualquier relación o negocio jurídico contemplado en el estado de derecho y que éste se encuentra facultado bilateralmente a cumplimentar de acuerdo a su integración y momento con los preceptos normativos.

La necesidad de establecer y ordenar de manera coordinada a los entes que conforman a la administración pública, se debe a que solo así se logra alcanzar una operatividad adecuada a sus finalidades y al ejercicio de la función o actividad administrativa.

La organización administrativa está integrada por los entes del poder ejecutivo que habrán de realizar las tareas que conforme a su constitución y a sus leyes respectivas les han sido asignadas.

La referida, ha sido contemplada por el derecho administrativo como instrumento o medio de cumplimiento de la actividad o función administrativa.

El sistema de organización administrativa es, junto con el acto administrativo, el núcleo de la doctrina del derecho administrativo.

En nuestra época, en la que el poder público ha ampliado considerablemente su actuación especialmente en el ámbito administrativo la estructura del poder ejecutivo adquiere relevancia y su regulación jurídica es una cuestión de primordial interés para la población, así como objeto de estudios minuciosos.

La administración pública está determinada por la liga jerárquica que con mayor o menor intensidad la vincula con el titular del propio poder ejecutivo; ya sea que ese titular se llame presidente, gabinete, gobernador o ayuntamiento. Las formas de organización son la manera como estará integrada la administración pública; cómo se ordenarán los órganos del poder público encargados de la actividad o función administrativa del Estado.

El derecho administrativo estudia usualmente tres formas de organización administrativa:

- 1. La centralización**
- 2. La desconcentración**
- 3. La descentralización**

El derecho mexicano vigente establece las siguientes formas de organización de la administración pública :

- **Centralizada,**
- **Desconcentrada,**
- **Paraestatal, dividida en:**
 - a) **Organismos descentralizados**
 - b) **Empresas de participación estatal mayoritaria**
 - c) **Empresas de participación estatal minoritaria, y**
 - d) **Fideicomisos públicos.**

1. Centralización.- Los órganos dependen inmediata y directamente del titular del poder ejecutivo.

2. Desconcentración.- Los entes guardan relación jerárquica con algún órgano centralizado, pero existe cierta libertad en lo que respecta a su actuación técnica.

3. Paraestatal.- Descentralización. Se estructura mediante entes que ostentan una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado y cuya liga con el jefe del poder ejecutivo es de carácter indirecto.

Con la centralización se derivan ejecuciones directas de labor Administrativa como son:

- **La relación jerárquica, y los efectos de ésta.**

La centralización implica concentrar el poder y ejercerlo por medio de la llamada relación jerárquica.

Ese enlace de órganos y sus titulares con el jefe de gobierno, sigue una escala piramidal, ello permite una línea decisoria unificada, y en eso radia la primordial ventaja de esta forma de organización administrativa; además, es por esa vía como la voluntad del órgano superior se impulsa hasta llegar al que la ha de extender o ejecutar.

Los poderes o facultades que se derivan de la relación jerárquica son: de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, de disciplina y de resolución de conflictos de competencia.

Estos poderes son facultades que el superior posee frente al subordinado, a efecto de permitir la unidad de la acción administrativa.

Observemos que, desde un punto de vista etimológico, *jerárquica* implica mando (poder) y éste genera el poder de decisión.

Esta potestad implica que el superior puede tomar resoluciones para indicar en qué sentido habrá de actuar el órgano o funcionario subordinado, ante dos o más posibles caminos por elegir.

- Poder de nombramiento

El superior puede valorar la aptitud de los candidatos o solicitantes a un empleo público, y seleccionar al que considere más capaz mediante el otorgamiento del nombramiento respectivo, con lo que se establece una relación laboral entre el Estado y el servidor público.

Es pues, el superior quien designa a los empleados subalternos, conforme al sistema previsto en la ley. En el caso de servidores de confianza aquel los puede remover libremente.

- Poder de mando

Es la facultad para ordenar al inferior en qué sentido debe conducirse en algún asunto; cómo habrá de emitir un acto administrativo.

- Poder de revisión

Se pueden examinar los actos del subalterno, a efecto de corregirlos, confirmarlos o cancelarlos. Esta facultad se podrá ejercer en tanto el acto no sea definitivo; si se estuviera en presencia de un acto cuyo procedimiento de origen y exteriorización ha concluido, el superior podrá revisarlo solo a petición del particular y según establezca la legislación.

- Poder de vigilancia

Esto implica el control mediato o inmediato de la actuación del órgano inferior o del servidor público subalterno; inspeccionar su actuación con el fin de verificar que sea conforme a derecho.

- Poder disciplinario

Es la posibilidad de sancionar el incumplimiento o el cumplimiento no satisfactorio de las tareas que el servidor público tiene asignadas.

Esas sanciones pueden ser, según la gravedad de la falta: amonestación verbal privada o pública, amonestación por escrito, suspensión temporal y cese. El presente apartado es de suma trascendencia para la aplicación de la propuesta emanada de la presente tesis.

- Poder para resolver conflictos de competencia

Cuando existe duda para determinar cuál es el órgano o qué funcionario es el legitimado para atenderlo y resolverlo, el superior jerárquico está investido de facultad o poder para decidir a cuál de ellos les corresponde ese caso concreto.

En relación con esta potestad, la que solo puede ejercerse cuando la ley es oscura o tiene lagunas, el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prevé que “En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna secretaría o departamento administrativo para conocer de un asunto determinado, el presidente de la República resolverá por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo”. En el ámbito interno de cada órgano centralizado, será el titular del mismo quien decida este tipo de dudas.

- Órganos que integran la administración pública centralizada

Como hemos dicho cuando nos referimos al concepto de centralización, ésta se integra por los entes del poder ejecutivo que dependen directamente del jefe del gobierno. Pueden denominarse secretarías, ministerios, procuradurías, etcétera.

El derecho mexicano actualmente usa las denominaciones *secretaría*, departamento y procuraduría, figuras que con el impacto valorativo del ejercicio estatal están siendo modificadas hasta la presentación de dicho trabajo.

- Su número y composición

El número de órganos centralizados es muy variable, y depende del país, la época, las posibilidades presupuestarias y la conveniencia política de contar con un aparato administrativo grande o reducido.

En cuanto a su composición: cuentan con un titular (secretario, jefe de departamento o procurador) y, con personal de muy distintos niveles, el cual está a cargo de las oficinas en que jerárquicamente se estructura el órgano centralizado.

Estado, actividad, funciones, jerarquías, etc. son términos que desarrolladas ampliamente fundamenta la siguiente descripción:

La Administración pública es la actividad que el Estado desarrolla para que el o los obligados jurídicamente hablando intervengan en el funcionamiento interactivo del aparato mexicano, constituido por órganos de Estado, que generan jerarquías para la realización de actividades tanto estatales como privadas de forma centralizada o descentralizada y cuyas sanciones jurídicas, en caso de incumplimiento sean de diversos tipos tanto para público en general como servidores y funcionarios públicos.

1.3 EL SERVICIO PÚBLICO

Toda actividad humana sea ésta física o mental es denominada trabajo y éste a su vez es determinado de acuerdo al objeto, medios y métodos desarrollados. Desde tiempos ancestrales el hombre ha estado en contacto con la naturaleza, la ha transformado.

Esta actividad engloba medios con los cuales se puede clasificar la diferencia entre un servicio y un trabajo. El trabajo como actividad humana desarrolla un potencial en el hombre, un desarrollo de sus habilidades intelectuales y físicas cuyo único fin es satisfacer las necesidades inmediatas, el carácter anterior es el primer elemento de distinción entre trabajo y servicio.

Un segundo elemento es que satisface necesidades inmediatas, es decir, no solo se transforma a la naturaleza, sino que además, ésta sirve como medio de sobrevivencia en el hombre.

Inmerso en una sociedad tan compleja lo es la actual, en donde las necesidades, con mucho, han rebasado los límites impuestos por la supervivencia, el individuo día a día está más lejos de preocuparse sólo por trabajar, comer y vestir. Así tenemos

que la educación, antes soslayada por ser propia de un sector social privilegiado, hoy se ha convertido en un imperativo para la generalidad; lo mismo podemos decir de las comunicaciones, la anidad pública y la distribución de energía eléctrica, sólo por mencionar algunos elementos indispensables en nuestra época.

Estas necesidades son satisfechas en la colectividad por un servicio correspondiente, que en ocasiones es prestado por un particular o un grupo de ellos, a cambio de una contraprestación, o bien, es considerado como una labor específica que le compete exclusivamente al Estado, en su carácter de "administrador público", encontrándonos en ese caso ante un servicio público.

Por un lado, el fin, consistente en la satisfacción de una necesidad considerada como colectiva, y, por otro, los medios de que se vale la sociedad para resolver esa necesidad, los cuales estriban en la organización creada por el Estado, o bien en la concesión otorgada a los particulares para que la efectúen, desde luego, bajo el control y la vigilancia de éste.

En materia de servicio no solo es la explotación de las habilidades humanas, es también cumplir con la función de un ente que físicamente no existe pero si pertenece a él, el Estado, es decir, ya no es un simple "trabajo", esa actividad presupone la intención de una organización, jerarquía, decisión y demás elementos tomados en cuenta en el punto anterior.

Por otra parte, la incursión del Estado en otras áreas que conforme a esta posición le estaban vedadas, y el abandono en manos de los particulares de algunas actividades exclusivamente propias de aquel, trajo como consecuencia la reformulación de los criterios con cuyo concurso se pretendía definir al servicio público, lo que finalmente indujo a la adopción de dos criterios fundamentales, uno formal u orgánico y otro material.

Conforme al primero, el servicio público se distinguirá en que la empresa abocada a otorgarlo es el Estado mismo, o bien está

supervisada y controlada por él, mediante la aplicación de normas de derecho público.

Según el segundo criterio (material), para determinar si nos encontramos frente a un servicio público atenderemos a la naturaleza misma de la actividad, cuya característica distintiva, principalmente, será la satisfacción de una necesidad que efectivamente sea de índole colectiva.

Esta complicación no solo es de orden teórico, sino que precisamente su actual indefinición ha reavivado la polémica ancestral acerca de los límites de “la actuación del Estado dentro la formación social en la cual emerge, ya que su paulatina intromisión en todos los aspectos de la dinámica social ha sido duramente criticada, al grado de ser catalogada como una verdadera reencarnación del Leviatán, a que se refería T. Hobbes”.⁶

En una posición diametralmente opuesta cabe mencionar que hay quienes exigen al Estado una mayor intervención, la cual permita eliminar las desventajas propias de la imperante desigual distribución de la riqueza que aqueja a nuestra sociedad.

Planteada la problemática de la noción del servicio público, aparece clara la importancia que reviste el contar con los instrumentos teóricos que permitan precisar esta actividad del Estado a los ojos de los usuarios.

Al existir elementos básicos en el servicio público para descifrar, se sustrae al mismo los siguientes criterios para encomendar su concepto.

El servicio público como actividad adicional a un trabajo pretende tener no solo al ente vigilante y sancionador que es el Estado, también un ente subjetivo, que es la persona a quien va dirigido dicho servicio, sin dejar de mencionar por supuesto la

⁶ Idem. Pág. 203

creación del objeto directo que es la actividad o servicio a desarrollar, así tenemos:

- Criterio subjetivo u orgánico

Este criterio para distinguir al servicio público atiende a la persona que despliega la actividad: si ésta es el Estado o alguno de sus organismos, indudablemente nos encontramos ante un servicio público.

Tal enfoque es típico de la primera etapa de formación del concepto, en la cual existía una identificación absoluta entre el órgano y la actividad.

Estado es el conjunto de servicios públicos que prestan los gobernantes a la sociedad, plantea que toda actividad estatal constituye en sí un servicio público, que la actuación administrativa del Estado no se limita a los servicios públicos, por ejemplo, cuando toma a su cargo una empresa industrial o un teatro, o realizar tareas de vigilancia.

- Criterio material

Atiende a la naturaleza de la actividad, la cual debe ser de interés general y otorgada mediante prestaciones concretas e individualizadas. A su vez el interés general deriva de una necesidad colectiva que para su satisfacción requiere de la citada actividad, la cual en sí misma constituye un servicio público; por ejemplo, la enseñanza pública, las telecomunicaciones, las redes públicas de distribución de agua, la energía eléctrica, la distribución de gasolina y de otros derivados del petróleo, etcétera.

Se puede definir al servicio público como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad.

Esta manera de concebir al servicio público deviene de la irrupción de personas distintas al Estado en la prestación, con lo que se abandona al antiguo criterio subjetivo u orgánico, como antes se mencionó; ya que existe una amplia gama de opiniones respecto al número de las necesidades colectivas que merecen ser satisfechas por un servicio público y en relación a su naturaleza misma, es decir, si son o no necesidades colectivas.

Algunos servicios públicos no atienden una verdadera necesidad pública, sino que simplemente realizan actividades de utilidad pública; al respecto se considera necesario entonces, reafirmar la tarea del servidor público, materializando dicho ejercicio a través de una adecuada aplicación del mismo tomando en cuenta su apreciación personal y social, las cuales convergen para un objetivo común: el interés público.

– Criterio formal

Reconocer como servicio público única y exclusivamente a los que la ley les atribuye tal carácter.

– Concepto de servicio público

La diversidad de tareas a las que se les ha atribuido y se les sigue atribuyendo la denominación de servicios públicos, así como la controversia respecto de la división del derecho en público y privado ha impedido, a la fecha, la formulación de un concepto universalmente aceptado que pueda ser útil para distinguir esa actividad administrativa, determinar el régimen jurídico que le es aplicable y señalar los organismos idóneos para su desempeño.

“Servicio público es el servicio administrativo cuyo objeto consiste en facilitar de modo regular y continuo (a cuantos carezcan de medios idóneos) la satisfacción de una necesidad colectiva individualmente sentida”.

“El servicio público es una entidad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los

particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar –de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro–, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”

Finalmente señalaré que el servicio público como actividad estatal otorgada por personas físicas no solo le compete al Estado, sino que éste, delega responsabilidades a los particulares en la modalidad de prestadores o permisionarios para ejercer como tercera persona un servicio público ligado a la actividad estatal.

Aun cuando la forma de proporcionar los servicios públicos está íntimamente relacionada con la naturaleza de los mismos y, por tanto, es tan variable como las tareas de la sociedad actual, podemos observar dos grandes rubros bajo los cuales son otorgados a los gobernados: la administración directa y la administración indirecta.

La primera consiste en que el Estado se hace cargo por medio de sus dos órganos administrativos, de organizar el desempeño de determinados servicios públicos, y de esa manera asegura su dirección y funcionamiento.

Este sistema, como ha sido expresado, fue el primero en surgir, y su desarrollo se opera en la segunda mitad del siglo XIX, al grado de no atribuirle al Estado más función que la de prestar los servicios públicos necesarios para el desenvolvimiento económico que exigían los particulares. En la actualidad, esta forma de prestación de servicios públicos reviste mayor complejidad debido a la proliferación de diversos entes creados, por el Estado, exclusivamente para ello, tales son los organismos públicos descentralizados por servicio o bien algunas empresas de participación estatal.

Por lo que se refiere al segundo sistema (administración indirecta), el Estado cede o concesiona a los particulares la

facultad de prestar determinados servicios públicos, sobre las bases establecidas por él, y las cuales corresponden al derecho público.

Por su parte nuestro máximo tribunal sostiene que:

El servicio público consiste "...en la actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o cultura, mediante prestaciones que por virtud de norma especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes...". *Tesis 419, Apéndice 1985, Segunda Sala.*

Que la facultad para legislar en materia de servicios públicos la confiere el artículo 27, frac. IV, de la Constitución General de la República "...tanto a la Federación como a los estados..."; la regulación que la ley haga de los servicios públicos no constituye una modalidad o limitante a la propiedad.

Vols. 145 - 150, Semanario Judicial de la Federación

La prestación del servicio público debe tomar en cuenta, en todo tiempo, el interés público.

T XXXXIII, Semanario Judicial de la Federación, Amparo Administrativo 6093/32.

...Los gobernados tienen derecho de exigir la prestación del servicio público y la consiguiente obligación de pagar los derechos respectivos, siempre que éstos hayan sido decretados de conformidad con la Constitución y con las leyes secundarias aplicables.

Apéndice, sexta época, primera parte, Amparo en Revisión 2741/57.

Los servicios públicos, pueden ser:

a) *Federales.*- La distribución de energía eléctrica, el transporte público en rutas nacionales, la telefonía, etcétera.

b) Locales o estatales.- Todos aquellos desempeñados por los gobiernos de las entidades federativas o bien concesionados por los mismos y cuya gestión no le haya sido reservada constitucionalmente a la Federación, por ejemplo, el transporte urbano, la realización de los servicios culturales y recreativos, etcétera.

c) Municipales.- De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política Federal, los municipios tendrán a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como los que determinen sus legislaturas locales.

Así tenemos a manera de conclusión que el servicio público:

- Es una creación jurídica; no hay servicio, si no hay norma que lo cree.
- Responde a una necesidad colectiva que debe ser atendida; sin olvidar que la determinación de la necesidad por atender, corresponde exclusivamente al Estado.
- Su desempeño requiere de una empresa u organización empresarial profesionalmente establecida.
- Su prestación debe ser regular, uniforme, continua y técnicamente adecuada a la necesidad colectiva que pretende satisfacer. Será regular, en cuanto pueda ser previsible en el tiempo y el espacio, proporcionando certidumbre al usuario; uniforme, en razón de que se prevea en los volúmenes y la calidad fijados, sin discriminación o privilegio alguno. Continua, en virtud de que requiere ser permanente o, cuando menos, por el tiempo que subsista la necesidad colectiva; y técnicamente adecuada, en el sentido de que satisfaga las expectativas de la necesidad para la que fue creado.

- Su ofrecimiento lleva implícita la idea dominante de que está desprovisto de lucro.

- Su actividad se rige por reglas de derecho público, aun cuando sea prestado por particulares concesionarios.

- En su desempeño, requiere tener en cuenta el interés del usuario, ya que de no ser así, no satisfacería la necesidad colectiva que pretende subsanar, inclusive en aquellos servicios públicos que se otorgan de forma gratuita; además, debe señalarse el mecanismo de defensa del particular contra deficiencias provenientes de la prestación que recibe.

1.4 LA FUNCIÓN PÚBLICA

Desde épocas remotas de la humanidad, es decir, aquellas en las cuales el esclavismo estuvo presente, la necesidad de jerarquizar las actividades de todo proceso cuyo fin fuera producir un objeto deseado, hizo necesaria la intervención de un esclavo que supervisara el desempeño de todos los demás, y quien recibía, lógicamente, un trato preferencial sobre sus compañeros, por que era el que defendía los intereses del amo.

Este esquema fue reproduciéndose en épocas posteriores, no obstante, los cambios de los modos de producción (feudalismo y capitalismo), y aquel que coordina o supervisaba el trabajo de los demás por cuenta del amo, señor feudal o capitalista, cada día fue identificado más como un verdadero agente de ellos, y menos que como un integrante de las clases débiles de las que provenía.

Pero, por otra parte, tampoco fue considerado un miembro de la facción social a la que servía, pues nunca dejó de ser esclavo, cobrador de tributos o capataz, según la época que le tocó vivir. Actualmente, su equivalente, de cierta forma, es el administrador, o funcionario.

Tal individuo no dejaba de ser un elemento sustituible a capricho y voluntad de quienes se encontraban en la cúspide de la

pirámide social. Un motivo de su remoción se presentaba, lógicamente, cuando ya no cumplía con las tareas del control que le habían encomendado, de tal suerte que su supervivencia en el estatus sólo estaba garantizada por su dureza o capacidad de convencimiento para acelerar cuantitativa y cualitativamente de aplicación de los operarios en el proceso productivo.

De esa manera, se ha materializado la distinción entre el trabajador común y corriente, y el que lo dirige y representa los intereses del propietario en los medios de producción.

Este esquema de conducta se ve reproducido en el ámbito gubernamental, el cual presenta la jerarquización de las actividades que le son propias de acuerdo con sus fines, fines que sin ser lucrativos sí tienden a la producción de bienes y servicios destinados a proporcionar determinados satisfactores a su comunidad.

En efecto, sin lugar a dudas, la burocracia es ínsitamente una organización a la que es aplicable un control jerárquico de sus integrantes, a quienes divide entre los que tienen mando y los que obedecen, los que supervisan y los que ejecutan, los que toman las decisiones y los que las acatan; en una palabra: entre funcionarios y público.

El control jerárquico a que me refiero implica, en la administración pública, la subordinación técnica del empleado hacia sus superiores en el cumplimiento de las tareas que le corresponden de acuerdo con la ley. Dicha subordinación se traduce en un poder (poder jerárquico) atribuido al superior, el cual ejerce en representación del estado, sobre el inferior, quien está obligado a acatarlo para ceñirse al cumplimiento de sus deberes observados por la legislación.

| Este poder jerárquico normalmente se expresa en forma de instrucciones, circulares, acuerdos u órdenes dirigidas al inferior (trátase de empleado o funcionarios de menor rango, o de quien

las emite), o bien al supervisar, sancionar, autorizar o modificar sus actos conforme a la ley.

En determinado momento en la prestación del servicio, el hombre tiene que jerarquizar y organizar a sus subordinados para saber cuál es la competencia y validez de un acto administrativo.

La facultad discrecional del Estado para imponer obligaciones a sus gobernados deriva de la actividad funcional administrativa que de acuerdo a los rangos presentados manifiesta su desarrollo.

La finalidad de éste apartado es precisamente llegar a establecer el concepto de la función pública desde el punto de vista administrativo y para ello iniciaré catalogando la palabra función.

Toda actividad humana encaminada a satisfacer un objetivo planteado, siguiendo ciertos lineamientos tanto de conducta personal como conjuntada (ámbito social) se entiende como función; es decir es toda actividad que tiene una forma, y persigue un objetivo determinado.

Un ejemplo claro al respecto, en materia biológica, es el cuerpo humano, el cual por naturaleza ha sido dotado de órganos y funciones vitales, logrando que el ser humano exista y persista hasta que los mencionados por el tiempo o por el uso necesitan ser renovados o en su caso suprimidos.

Si son renovados, la función dañada se favorece y conduce quizá a la mayor función o desempeño del órgano; por el contrario si dicho elemento del organismo no se encuentra ya, o está dañado, la actividad funcional del cuerpo disminuye lenta o gradualmente hasta hacer de la misma, o probablemente del propio ser, un órgano o anatomía en desuso hasta su fin.

Así, toda actividad y elemento del cuerpo humano sirve como enlace funcional para obtener un fin, así como a un automóvil le hace falta gasolina, motor, llantas, etc., para que funcione y nos

traslade al lugar indicado, el cuerpo humano por esencia requiere de todo elemento biológico para llevar a cabo el ciclo de la vida.

De forma análoga entonces, la función en sí encierra en su concepto los elementos primordiales para que una actividad determinada se lleve a cabo por cada uno de sus componentes para obtener una meta que ésta propiciada directamente para que la función exista.

La presente investigación abarca la palabra función en éste principio del punto como el ejercicio diario a través de generalidad de elementos cualesquiera que sean éstos. Con ello avocará entonces la función civil en segundo término y como última intervención en este tema, se entregará el término función pública.

De acuerdo al diccionario jurídico, la función, en el marco del derecho civil, establece: "Se habla de función cuando una persona pone su actividad al servicio del público, para cumplir determinada tarea, ya directamente, ya dentro de marco de una organización colectiva pública o privada".⁹

Esta definición es muy amplia, debido a que se habla primeramente del ente que pone su actividad, la cual puede ser ejercida desde cualquier punto de vista en la que el ingrediente de suma importancia es poner a la orden de indistinta persona, sus servicios, conocimientos habilidades, etc., llamada entonces público.

Por otro lado al "Servir", está obligada a cumplir con determinada tarea encomendada o pretendida en el ámbito individual o colectivo, para sí o para otras personas que buscan satisfacer quizá el mismo objetivo, en otras palabras, la persona, está obligada por esencia, de acuerdo a sus habilidades personales y conjuntadas como organización a satisfacer la tarea primordial que como enfoque busque satisfacer las necesidades

⁹ **IBIDEM, Pag. 193**

individuales o de grupo que genere una movilidad vertical hacia la intención de desarrollarse en una permanencia general.

Atendiendo a la definición anterior se sabe que no solo es servicio público, es además, la organización de un poder que se tiene y se ejerce de acuerdo a lo que institucionalmente se ha creado en base a la norma prescrita. Esta significación nos lleva a un segundo momento: La función pública que en un sentido amplio es el personal permanente de la administración compuesto por categorías de agentes que dependen de regímenes jurídicos diversos, es decir, los agentes son los servidores públicos que cuentan con jerarquía en la administración pública y que son llamadas funcionarios.

Ahora no todo funcionario en la actualidad es permanente ya que de acuerdo a la necesidad colectiva y estatal la creación de jefaturas, departamentos y comisiones interiores en cualquier secretaría o departamento de Estado es necesario y de aquí la movilidad o sustitución de dichas funciones, es decir, que no son permanentes en el cargo ni en la administración pública, son del todo intercambiables y sustituibles. Todo funcionario que pertenece a la administración estatal sea federal, estatal o municipal está ligado intrínsecamente con las facultades, prohibiciones y obligaciones del servidor público y en nuestra legislación aún más.

En orden al estatuto general de los funcionarios del Estado, ésta denominación se aplica a los agentes públicos que, nombrados para un empleo permanente, han sido clasificados en una gran jerarquía del personal del Estado o de sus establecimientos públicos-administrativos, partiendo de la función actividad desempeñada y registrada normativamente por el derecho administrativo generando la pauta de que:

En la ley orgánica de la administración pública federal en los artículos 14 y 15 se menciona quienes tienen el carácter de servidor público en base al auxilio de funciones o actividades presentadas.

Así que, Funcionario Público es la persona física que a nombre del Estado vigila, ejecuta y aplica los planes y programas otorgados por la administración pública en su respectiva jerarquía y que no pierde el carácter de servidor público. Entiéndase como no perder la calidad o carácter de servidor público, porque a fin de cuentas la actividad desarrollada, la función, es de manera jerarquizada, ordenar y ejecutar el buen desempeño de la actividad encargada sin perder de vista su servicio y función al público en general.

En sentido muy amplio es el personal permanente de la administración compuesto de categorías de agentes que dependen de regímenes jurídicos diversos, es decir: ejercer la función pública.

En un sentido estricto es el conjunto de actividades de la administración-estado que están al servicio del mismo con la participación de personas físicas que tienen la calidad de funcionarios, porque persiguen una tarea a cumplir: el bienestar común y el progreso social a través de los diversos órganos e instituciones creadas por el mismo, pretendiendo siempre que dichas facetas de la administración pública generen la satisfacción por parte tanto de la población como los que están bajo el mandato de gobierno.

CAPITULO 2

EDUCACIÓN Y DERECHO

2.1 EDUCACIÓN Y DERECHO.

Para toda sociedad aumentar el ámbito de nuestras necesidades implica a los satisfactores básicos: valer algo, valer para algo, valer para alguien. Este hecho encuentra su explicación en la naturaleza del ser humano al plantearse nuevas metas alcanzando así ciertos niveles de superación por la supervivencia que se da en las organizaciones.

Toda competencia existente entre éstas les lleva la manera de efficientizar la calidad humana a través del servicio o comunicación en las relaciones sociales.

Así, la educación en la formación individual y de conciencia del educando tenderá a ser cada día más exigente en cuanto al desarrollo colectivo extendiendo la facultad de libre albedrío del mismo para manifestar una conexión de participación en la incorporación de nuevos valores que fomenten la calidad y profesionalización de cada uno de sus egresados. Tomando en cuenta que el espíritu de la ley coadyuva a la realización de metas sociales tal y como lo manifiesta el artículo tercero constitucional : “ Todo individuo tiene derecho a recibir educación... dicha posición genérica permite entender en su expresión literal que no existe edad, género, o status social que determine el desarrollo individual del hombre; por lo tanto no se exime a nadie en su actualización y desarrollo de la cultura como proceso o medio de satisfacer y enriquecer el conocimiento.

La educación es una forma peculiar de organización sometida a una normatividad que condiciona su vida y gestión. Es un elemento indispensable en el avance de cualquier civilización. Si bien se recuerda todo conocimiento y avance se genera a partir de la conciencia pura que el hombre tiene de conocer todos los fenómenos que acontecen a su alrededor y darles una explicación o Interpretación que en la primeras civilizaciones conservo una identidad para las mismas.

Y ya que toda conciencia genera un actuar social y, éste a su vez un determinado tipo de conducta, el hombre manipulo éstos hechos relacionando sociedad e individuo y ordenándolo de manera más eficaz contribuyendo en gran medida a el avance social requerido. La educación y el derecho están intrínsecamente relacionados debido a que si tomamos en cuenta que la educación fomenta el desarrollo de las civilizaciones y de los pueblos, se debe tomar en cuenta un orden el cual obligatoriamente deberá tenerse por aceptado socialmente.

En éste sentido haré una breve referencia sobre el destino que ha marcado la educación en nuestro país: toda educación es la suma de esfuerzos organizados y sistemáticos que se inician formalmente con el trabajo de los misioneros católicos.

Fray Juan de Zumárraga, obispo de México inicia una de las bases de la educación al ser el fundador en la nueva España de la Universidad; posteriormente el colegio de Tlaltelolco y la Real y pontificia universidad, las cuales buscaron la equidad a través de la enseñanza de la teología y jurisprudencia, estando orientada además en la instrucción de latín hacía los indígenas.

Inmediatamente a lo anterior el concilio de Mantua (1537) que dirigía el papa Paulo III ante el rey y el Jerarca católico manifestó la necesidad de establecer una institución que explotara las habilidades e intelecto del ser humano convocando a una educación ampliada.

Ya en el año de 1869 la ley de instrucción pública de Distrito Federal propuesta por el licenciado Don Benito Pablo Juárez García obligó a la laicidad, gratuidad y obligatoriedad sometiendo al yugo eclesiástico a la subordinación del gobierno reformista de Juárez fundamentándose en la naturaleza vinculatoria y, por lo mismo, es una obligación, y

libertad, que tiene naturaleza potestativa y, por consiguiente, es un derecho.

Preguntémonos entonces si es posible establecer una distinción analógica tratándose de la educación. El problema se presenta después de más de un siglo de haber sido admitido el principio de obligatoriedad de la educación.

El tema lo remontó el programa del Partido Liberal Mexicano en 1906, y resurgió en el Congreso Constituyente de 1916-1917: el proyecto de Venustiano Carranza proponía, en el artículo 31, que sería obligación de los mexicanos "concurrir a la escuela pública o privada".

Aunque la apariencia induzca a considerar que todos esos documentos alentaban una idea semejante de obligatoriedad, la realidad es otra. En los casos de la ley juarista y del programa de Flores Magón, la obligación a que aluden recaía en el Estado, mientras que en el proyecto carrancista la obligación incumbía a los mexicanos menores de diez años. El programa liberal de 1906, por otra parte, distinguía entre la obligación de Estado de impartir educación y la obligación de estudiar, que se extendía hasta los menores de 16 años. Estos antecedentes, de una auténtica revolución educativa no debieron ser desconocidos para los constituyentes; es sorprendente, por lo mismo, que no los hayan adoptado como criterio orientador en sus deberes y decisiones.

El artículo 31 fue aprobado conservando la orientación del proyecto carrancista, pero corrigiendo la identidad del sujeto obligado. En lugar de hacer que la obligación recayera sobre los menos de diez años - cosa que no dejaba de ser un disparate -, enmendó la redacción para que los obligados fueran los padres los tutores de los menores de quince años. La educación es el eje del desarrollo nacional, es comprensible también que, a propósito de ella, se hayan dado dos de los más importantes debates para definir la naturaleza del

sistema constitucional mexicano: el de 1934, concerniente al socialismo como proyecto nacional, y el de 1946, a propósito de la democracia, el de Estado y, durante el periodo que medió entre 1934 y 1946, el de socialismo. En su enunciación original, la educación era un instrumento del sistema federal, de ahí que se proscribiera la Secretaria de Instrucción Pública y Bellas Artes en el artículo 14 transitorio y que, en el artículo 31, se aludiera expresamente a la facultad de los estados para dictar sus propias leyes de instrucción pública.

En materia federal, hay sin embargo, avances evidentes en la Ley General de Educación, de 1973. Accidental o deliberada, la denominación de "general", en lugar de "federal", que se adjudicó a la nueva ley, es la acertada. Debe hablarse de leyes federales cuando sobre la misma materia también puedan existir leyes locales; mientras que deben ser generales aquellas con relación a cuya materia sólo puede darse una ley para todo el país.

A la fecha, siguen suscitando polémica el laicismo y la gratuidad. Esta última, particularmente en lo que se refiere a la capacidad jurídica de establecer cuotas escolares por parte de las universidades autónomas que tiene el carácter de organismos descentralizados del Estado.

La fracción IV del artículo 3º., establece que la educación impartida por el Estado, y aquí deben incluirse a la Federación, los estados y los municipios, será gratuita. La doctrina y la jurisprudencia, sin embargo, no entienden que los organismos descentralizados sean órganos del Estado en sentido estricto, razón por la cual tampoco se les atribuye la realización de actos de autoridad para los efectos del juicio de amparo, en lo que se refiere a sus actividades sustantivas. No existe ningún argumento convincente con relación a la gratuidad de la educación impartida por organismos descentralizados, por lo que el cobro de acotas escolares no vulnera lo preceptuado por la Constitución.

Por lo que respecta al laicismo, los argumentos se basan en la libertad de cultos y, por ende, en la facultad de cada quien para educar a sus hijos en el credo religioso que considere más adecuado.

Abarcando la actualidad el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León con las facultades constitucionales otorgadas y con la idea de reformar y actualizar la educación en México que expide el 13 Julio de 1993 en donde integra jurídicamente en un marco de igualdad y respeto la actividad contra la ignorancia, en sus distintas modalidades, y sustentada principalmente en una axiología social que es el tema central de la presente tesis y que entre otros están.

“Artículo 1o”... regula la educación que comparte el estado, federación... socialización educativa.

“Artículo 2o”... Todo individuo tiene derecho a recibir educación...principio de igualdad.

Así el espíritu de la ley y la lucha contra la ignorancia rielan la virtud del desarrollo permanente del individuo sin olvidar el sentido de seguridad social como la reza la propia ley.

El objetivo a satisfacer no solo se basa en proponer un encauzamiento lógico - práctico a la actividad del estado, por el contrario, realmente lo solicitado es que cada ente que pertenece a la representación estatal maneje en forma individual (previo conocimiento axiológico) cada una de las manifestaciones humanas conocidas como valores apegadas siempre a los principios de razón y ejercicio individual de conducta, los cuales deberán ser aproximados a los aplicaciones prácticas ejecutadas por la sociedad, tomando en cuenta su esencia, época y lugar.

La axiología entonces será encaminada a satisfacer las necesidades, óptica de conducta al momento de servir y ejercida fehacientemente.

2.2 CONCEPTO DE EDUCACIÓN.

La palabra educación satisface una gama de conceptos que de acuerdo al punto de vista tratado codifica su esencia.

Toda institución escolar con lleva una administración y como tal engendra una actividad que es el objeto y la responsabilidad compartida, dado que todo conocimiento estabiliza una razón de superación y cultura; el aprendizaje es un requisito sine quanon para las esperanzas de una educación colectiva.

Analizar la educación no es tarea de unas cuantas personas sino asunto que interesa a todos, conociendo la amplitud de pensamiento que orienta e inspira la racionalidad y la conciencia ya que nada propicia mayores ideales y valores de libertad e igualdad de oportunidades como la propia educación, debido a que todo ente activo inmerso en comunidades con cambios requiere ocuparse de la mejoría del sector educacional.

Contemplar el fenómeno educativo fuera del contexto socioeconómico, podría conducir a una sobre estimación de sus alcances como poder transformar la realidad, situándose la contribución de la educación al cambio social principalmente en los valores que inculca.

La educación se encuentra en un proceso de adaptación constante. Y considero desde la óptica positiva, que éste es un proceso de mejora; ahora bien, no tenemos que caer en la trampa de la confianza y perder de vista los peligros y barreras que se producen en todo momento de cambio.

<<El aprendizaje comprende la adquisición y la práctica de nuevas metodologías, nuevas habilidades, nuevas actitudes y nuevos valores para vivir en un mundo en cambio constante. El aprendizaje es el proceso por el cual el hombre se prepara para afrontar nuevas situaciones>>¹⁰

No podemos concebir la educación separada de la idea del desarrollo de perfeccionamiento y optimización humana. La pedagogía, a través de las diferentes teorías de la educación, ha definido este concepto desde diferentes perspectivas de pensamiento y conocimiento, coincidiendo, no obstante, en su objetivo fundamental: la educabilidad de la persona, es decir, la capacidad de ser humano para desarrollarse y mejorar.

Entendemos la educación como acción, es decir como praxis. Y entendemos por acción, evidentemente, algo dinámico y transformador. Por esto consideramos la educación como una acción en proceso, una acción que se desarrolla y sedimenta en nuestro interior durante toda nuestra vida.

Las intencionalidades educativas relacionadas los objetivos pedagógicos pretenden mejorar las capacidades de la persona con la adquisición de conocimientos o destrezas básicas y necesarias para la vida social de la persona. Las intencionalidades educativas promovidas por proyectos políticos pretenden mejorar las posibilidades de las personas de vivir y defender ideales de convivencia, basados en el aprendizaje conductual, así como de relación fundamentados en el respeto y la libertad.

Y, finalmente, las intencionalidades educativas que se derivan de las finalidades filosóficas pretenden

¹⁰**LATAPÍ, Pablo .Política educativa y valores nacionales.4ª. edición. Editorial nueva imagen. México 1982. pág. 66**

formar, a partir de una ideología concreta aplicada a la práctica educativa, personas capaces de vivir el modelo de personas que se deriva de su pensamiento filosófico.

Educamos para alguna cosa, es decir, con intencionalidad, ésta no obstante, no se puede convertir en la finalidad misma de la educación dado que la reduciríamos, sin duda, a una visión exclusivamente utilitarista, dogmática o adoctrinadora. Analizando las intencionalidades educativas que se han expuesto se pueden observar que, si se convierte la intención que se desarrolla en finalidad última, dejamos de lado la dimensión valorativa o ética intrínseca de la educación. Convertir las intenciones educativas en finalidades mismas de la educación convierte a la mencionada en una acción útil, o mejor dicho, en una acción únicamente útil. Esta reducción a menudo provocada y justificada por estrategias educativas que persiguen resultados pragmáticos descontextualizados, priva a la educación de su inseparable componente valorativo y madurativo para la persona y la despoja de su contenido realmente útil para la persona: la posibilidad de aprender a ser libre.

La educación no es neutra. Toda acción educativa comporta intencionalidades diversas que hacen que se tomen posiciones, que se tome situación. Si consideramos que la educación es, o pudiera ser, neutra, cuestionaríamos la esencia misma de la educación, hasta el punto que podríamos decir que ya no es educación. El acto educativo tiene como finalidad ayudar a recorrer el itinerario que hemos de realizar para llegar a ser adultos, es decir, seres capaces de asumir sus responsabilidades y de mantener sus compromisos, de pensar por sí mismos, de respetar los hechos incluso cuando vayan en contra de sus deseos y de escuchar a los demás también cuando éstos les contradicen.

La educación debe contemplar las capacidades de reflexión, de respeto y de compromiso, así como el camino que es necesario añadir para la consecución de la práctica para el ejercicio de estas capacidades. La educación así entendida necesita de educadores y educadoras que muestren una

visión abierta del mundo, sin actitudes de imposición parcial o tecnicista. Estos educadores y educadoras deben ser dinámicos, abiertos y apasionados por su tarea. Pero también deben ser profesionales reflexivos e inteligentes que eduquen en la crítica.

Se entiende también la educación como algo dinámico, como algo que el hombre y la mujer inician desde el momento de nacer y es permanente y cambiante (formación). De este modo, la educación como acción continuada de mejora y de desarrollo se ha de concebir como proceso, no como acto puntual o esporádico. Y es en este proceso donde los seres humanos aprendemos a valorar.

El proceso educativo no es un proceso individual únicamente. Si bien es cierto que la educación tiene por finalidad el desarrollo y la mejora del ser humano con la finalidad de conducirlo en su proceso de maduración, no podemos olvidar que éste es un proceso que tiene lugar en compañía. La educación es un camino que andamos en compañía de otras personas que avanzan y que maduran a nuestro lado. Y en esta concepción de itinerario compartido debemos destacar la relación que se establece, en un sentido amplio, entre el educando y el educador.

En la relación entre educación y valor nos conduce, necesariamente, a percibir la complementariedad creativa y necesaria entre una y otra, ya que para llevar a cabo la finalidad de personalizar el ser humano, de conducirlo a lo maduración, es inevitable un proceso de valoración. Aprende quien madura y la maduración es un proceso que se configura a través del ejercicio de acciones de valoración.

La ejecución de estas acciones valorativas necesita de referentes, de horizontes de decisión que son lo que de forma genérica llamamos valores. Si entendemos la educación como proceso madurativo, como praxis, debemos concluir que educación y valores están relacionados en tanto que

cualquier acto educativo es un acto de valoración, una praxis ética.

Así como la reza el artículo 2° de la ley general de educación vigente en su párrafo II la educación es el medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura, es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo a la transformación de la sociedad y es factor determinante para la adquisición de conocimiento y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social.

Como queda antecedido, la educación forma parte de la integración formal del individuo fortaleciendo los principios fundamentales de toda sociedad: El desarrollo cultural colectivo.

Este concepto es afirmado en su ingerencia legal, es decir, me avoco al punto de vista de la educación en sentido jurídico, la naturaleza así mismo de la educación consigna la idea de calidad, haciendo partícipes de la misma a cada uno de los sectores involucrados comparando la idea hacia una cultura de cambio, la esencia de la educación hace de la entidad de las metas los medios, recursos y procesos con su subsecuente resultado las cuentas realizables u objetivos culturales.

2.3 LA ÉTICA Y LA AXIOLOGÍA

Encargada del estudio de los valores (axiología) y como rama de la filosofía, la ética, es el punto medular del desarrollo de la sociedad civilizada pasando por diversas etapas históricas.

Es tan amplio su campo de estudio que podría abarcar una investigación completa al respecto; sin embargo solo compete el estudio de la misma desde un enfoque limitado educacional.

La ética en su sentido más estricto, parte de la base y fundamento de que el hombre tiene un actuar social y a partir de éste genera una conducta que lleva implícita un conjunto de valores conocidos por su ejercicio no por su concepto.

La conciencia actitudinal del hombre produce consecuencias externas a partir del libre albedrío, principio y elemento que satisface la existencia y razón de la ética, pasando por diversos estudios y retroalimentando su parecer moral, y público, propiciando una conciencia pura en la que el hombre bajo la teoría de la felicidad como bien último satisface sus necesidades individuales y colectivas razonando (de acuerdo a la teoría anterior) su principal causa de vida: La satisfacción.

Por ende, la ética maneja un papel trascendental en el proceder del hombre, su causa y efecto es alentado por la libertad individual interactuado con la honestidad, el respeto y otros valores que axiológicamente hablando se usan como parte de ese actuar, y hacen surgir una consecuencia secundaria: La actitud.

En forma congruente la actitud proporciona los medios de superación en el hombre, dado que la axiología como disciplina valorativa moral del ser humano propone ciertas actitudes propositivas que puedan mejorar su nivel de vida.

El campo de estudio de la ética y axiología están encaminadas objetivamente hablando, a conducir la conducta del ser humano proponiendo un panorama realístico-práctico, entonces los problemas teóricos y prácticos, en el terreno axiológico se diferencian, pero no se hallan separado por una muralla insalvable.

Si los primeros denotan solución la influencia y planteamiento de los mismos generan la práctica

axiológica acercando cada concepto actitud a una realidad cada día más clara.

Por otra parte los problemas éticos se caracterizan por su generalidad y esto los distingue de los problemas axiológicos de la vida cotidiana que son los que nos plantean las situaciones concretas, contribuye a fundamentar o justificar cierta forma de comportamiento moral, así por ejemplo si la ética manifiesta una relación entre el comportamiento axiológico moral y las necesidades e intereses sociales, la ética propone un lugar para la conducta axiológica de un grupo social determinado que pretende que sus principios y normas tengan validez universal, al margen de necesidades e intereses concretas y para señalar un caso real es el del gobierno actual, el del Distrito Federal y el Nacional, mientras la primera ideología maneja en su axiología la "esperanza" como forma de vida social anexando cada uno de los valores comprometidos en la misma y pretendiendo ocupar un lugar "ético" en la historia, la otra proponga un "cambio", es decir, no solo abarca un valor o nivel axiológico, por el contrario, interpreta que la sociedad evolucionará en cuanto a cada actitud de cada uno de sus miembros aplicando una axiología condensada que sea fuente de una ética social.

Los anteriores son solo el "ideal" puro e inmediato de las administraciones mencionadas y por otro lado, la ética al tratar de definir lo bueno rechaza su reducción a lo que satisface al interés personal propio, tratando de ver en la ética de la administración una disciplina normativa cuya tarea fundamental sea señalar el actuar y conducta con una racionalidad plena tratando de mejorar su sentido axiológico, como comportamiento prácticos moral la reflexión sobre el mismo.

La ética podrá decir en general, lo que es una conducta sujeta a normas o en que consiste aquello, (lo bueno) que persigue la conducta axiológica, dentro de la cual entra la de un individuo concreto o la de colectividad. El problema de que hacer en cada situación concreta es un problema práctico axiológico, en cambio definir que es lo bueno no es un problema

axiológico que corresponda resolver a una persona con respecto al actuar de otras, eso es la ética.

Al señalar que es lo bueno, en un marco en el cual, los hombres puedan orientar su conducta versificando cada paso en diversas situaciones particulares, en éste sentido el comportamiento ético axiológico se resuelve en la vida cotidiana sobre la base de la conducta moral efectiva acerca del ideal de lo “bueno”, la felicidad y el placer”

Los términos anteriores son los rasgos esenciales del comportamiento moral, que traducido a un actor individual se convierte en axiológico y la suma de identidades sociales en ese actuar manifiestan la ética.

La axiología y ética son caminos de comportamientos prudentes a diferencia de otras formas de conducta humana como la religión, la política, etc.

La axiología por consecuencia es la forma e imagen lógica de estudiar la naturaleza, función y justificación del actuar individual encaminada a un satisfactor social cuyo acto habia inmediatamente de una ética elanzada.

Por otra parte, la tarea fundamental de la ética es la de explicar (como teoría) esclarecer o investigar una realidad dada produciendo los conceptos correspondientes de manera colectiva y no individual como la axiología; es explicar tipos de experiencia humana o formas de comportamiento de los hombres a partir de la axiología propia, considerando su totalidad, diversidad y variedad.

Lo que en ella se diga acerca de la naturaleza o fundamento de las normas axiológicas ha de ser válido para moral de la comunidad en general.

En su obra “Ética”, del maestro Sánchez Vázquez cita sobre la misma:

“La ética es la teoría o ciencia del comportamiento moral de los hombres en sociedad, o sea, es ciencia de una forma específica de conducta humana”.¹¹

Por conclusión y de acuerdo al concepto mencionado la ética parte de cierto tipo de hecho individual tratando de descubrir sus principios generales. Aunque parte de alguna conducta empírica, o sea de la existencia de un comportamiento axiológico efectivo, no puede mantenerse al nivel de una simple descripción o registro de ellos, sino que trasciende con sus conceptos, hipótesis y teorías, aspirando a la racionalidad y objetividad plenas, proporcionando conocimientos sistemáticos, metódicos y hasta donde puede verificables y susceptibles de apreciación directa.

La moral y la axiología son sinónimos de una variable de conducta humana. La moral es la esfera de la conducta humana, y cada una de éstas, encaminada a la racionalidad y vida del propio individuo genera su estudio y análisis que no es otra cosa sino la axiología misma.

La ética no crea la moral, por el contrario, es el nivel axiológico de cada sujeto (aplicando en una educación y formación familiar) el que da origen a la diversidad de conductas y una manifestaciones propias, aunque es cierto que toda moral efectiva supone éstas principios normas o reglas de conducta para que la ética los pueda manifestar en un actuar social, partiendo de ella trata de establecer la esencia de la axiología, su origen las condiciones objetivas, y subjetivas del acto moral, sus fuentes, naturaleza y función.

Moral procede del latín “mos o mores” etimológicamente, costumbre o costumbres y ética de “ethos” que significa “modo de ser” o “carácter”, entonces el comportamiento axiológico solo lo es del hombre en cuanto que

¹¹ **SÁNCHEZ VAZQUEZ, A. Ética, tratados y manuales. Editorial Grijalbo. México 1987. Pág. 22**

sobre su propia naturaleza, crea esta segunda naturaleza, de la que forma parte en su actuar individual-social.

2.4 NIVELES AXIOLÓGICOS

Una vez comprendida la función de la axiología en la formación individual del sujeto tratado en el punto anterior, me daré a la tarea de enfocar por su naturaleza ética los niveles axiológicos, como proceso social en el que las diferentes relaciones, organizaciones e instituciones sociales desempeñan un papel decisivo.

LOS PRINCIPIOS MORALES BÁSICOS

La realización de la moral, en cada época, es inseparable de ciertos principios fundamentales, o reglas básicas de conducta que la sociedad en su conjunto, o un sector suyo, presentan a toda la comunidad social, o a un grupo de miembros de ella. No se trata de principios morales formulados teóricamente -aunque pueden nutrirse de las teorías-, sino de principios que han ido cobrando forma en la actividad práctica social y rigen efectivamente el comportamiento de los hombres.

REALIZACIÓN AXIOLÓGICA

Toda moral de forma axiológica comprende un conjunto de principios, valores y normas de conducta cuya exigencia de realización se desprende de su propia función social.

Por realización axiológica o moral se entiende la encarnación de los principios, valores y normas en una sociedad dados de forma individual.

La realización axiológica, en cada época, es inseparable de ciertos principios fundamentales, o reglas básicas de conducta que la sociedad en conjunto presenta a la comunidad. No se trata de principios morales formulados al

azar, sino de principios que han ido cobrando forma en la actividad individual y rigen el comportamiento del hombre.

Aunque los principios morales básicos surgen en relación con determinadas necesidades sociales, pueden ser objeto también de una elaboración teórica tendiente a justificar su necesidad, o a fundamentar su validez.

En épocas de crisis social – como la nuestra-, entran también en crisis ciertos principios morales que eran básicos hasta entonces. Su función social queda claramente de manifiesto; no obstante, los ideólogos se apresuran a presentar la crisis de los principios en general, como una crisis de la moral. Pero la crisis de unos principios determinados se resuelve al sustituirlos por otros que respondan a las nuevas exigencias sociales. Sin embargo, mientras no se presenten o procuren las condiciones sociales necesarias para la realización de los principios que han de sustituir a los viejos, puede surgir una situación de confusión o incertidumbre durante algún tiempo. Tal es la situación en que se encuentran, en nuestra época, muchos miembros de la sociedad.

Al derrumbarse los viejos principios morales, porque se han puesto de manifiesto los intereses concretos que los inspiraban, o porque se han vuelto abstractos o huecos se viene abajo la moral que se sustentaba en ellos, y se abre así un campo abonado para la desilusión, la protesta sin contenido, el ausentismo moral o la irresponsabilidad. Pero la alternativa no es negarse a reconocer todo principio moral, pues lo que ha entrado en quiebra son ciertos principios, o cierta moral que respondían a una estructura social ya caduca.

Así el primer nivel de la axiología viene a ser la moralización del individuo. El acto moral implica la conciencia y el libre albedrío (tratado anteriormente) por ello, solo tiene un carácter moral los actos individuales con libertad y responsabilidad formulando así actos colectivos, la cual debe realizarse en el marco de diversas condiciones objetivas de las

que forman parte los propios principios valores y normas, así como la súper estructura ideológica constituida por las instituciones culturales y educativas, las cuales son el objeto del presente proyecto.

El modo de decidir o actuar no es casual, sino que responde a una manera suya de reacción tomando en cuenta ciertos factores y el medio sustentable. Estas formas propias mutuamente ligadas constituyen el carácter moral de una persona.

De acuerdo a la axiología el carácter no es algo dado, innato o casual, ya que el individuo puede adquirir una serie de cualidades morales bajo el influjo de la educación y su vida social. Estas cualidades axiológicas adquiridas son las que socialmente se han designado con el nombre de virtudes.

SEGUNDO NIVEL: LAS VIRTUDES

Las virtudes morales: la virtud (del latín virtud, palabra que viene a su vez de vir, hombre, varón) es, en un sentido general, capacidad o potencia propia del hombre, y en un sentido específico, capacidad o potencia moral. La virtud entraña una disposición estable o uniforme a comportarse moralmente en un sentido positivo; es decir, a querer el bien. Lo opuesto a ella es el vicio, como disposición también uniforme y continuada a querer el mal.

Como disposición a actuar en un sentido, axiológicamente la virtud se relaciona de inmediato con el valor moral; entraña, por ello, cierta comprensión del valor en que se fundan las normas morales que guían y orientan la realización del acto moral; pero a la vez, supone la decisión –o fuerza de voluntad necesaria- para superar los obstáculos que se interpongan en dicha realización.

Pero un acto moral por sí solo, aislado o esporádico, no basta para considerar a un individuo

como virtuoso, de la misma manera que una reacción aislada o esporádica suya no basta para adjudicarle determinado rasgo del carácter. Como decía Aristóteles, de la misma manera que “una golondrina no hace verano”, un acto moral aislado (herolco, por ejemplo) – por valioso que sea- no es suficiente para hablar de la virtud de un individuo. Decimos de alguien que es disciplinado, generoso o sincero cuando le hemos visto practicar las correspondientes virtudes una y otra vez. Por ello, decía también Aristóteles que “la virtud es un hábito”, sea, un tipo de comportamiento que se repite, o una disposición adquirida y uniforme a actuar de un modo determinado.

El individuo contribuye así (es decir, con sus virtudes) a la realización de la moral no mediante actos inusitados o privilegiados (que son los propios del héroe, o de la personalidad excepcional), sino con actos cotidianos y continuados que responden a una disposición permanente y estable. Desde el punto de vista moral, el individuo ha de estar siempre en forma, preparado o dispuesto, y esto es lo que tradicionalmente se quería decir al hablar de una persona virtuosa, como dispuesta siempre a preferir el bien, y esto es lo que tradicionalmente se quería decir al hablar el bien, y a realizarlo. La moralización del individuo – y su contribución a la moralización de la comunidad – se logra justamente adquiriendo esas disposiciones o capacidades para querer le bueno, y obrar moralmente en un sentido valioso objetivo que busca por ende la realización de la axiología colectiva.

Puesto que la realización de la moral no es asunto exclusivo de los individuos, hay que examinar las instancias sociales que influyen en su comportamiento moral y contribuyen a la realización de la moral como colectiva, por dos razones: la primera es que el individuo, por estar inserto en una red de relaciones sociales (económicas, políticas e ideológicas), por formar parte de determinadas estructuras, organizaciones o instituciones sociales, o por hallarse determinado por condiciones objetivas diversas (económico-sociales, políticas y espirituales), no puede dejar de comportarse moralmente sin acusar el peso, la marca o la influencia de esos factores sociales. La segunda es que

no sólo el individuo en cuanto tal, que actúa de un modo libre, consciente y responsable, se comporta moralmente, sino que también los organismos e instituciones sociales (familia, clases, grupos profesionales, Estado, tribunales, partidos políticos, etc.) muestran en su comportamiento un contenido axiológico ya sea al fomentar u obstaculizar cierta conducta moral de los individuos, ya sea el contribuir objetivamente a que prevalezcan ciertos principios, valores o normas morales en la comunidad.

Existen tres tipos de instancias o factores sociales que contribuyen de diversos modos a la realización de la moral:

- Relaciones económicas, o vida económica de la sociedad.
- Estructura u organización social y política de la sociedad.
- Estructura ideológica, o vida espiritual de la sociedad.

La vida económica y la realización de la moral.

La vida económica de la sociedad comprende, en primer lugar, la producción material de bienes destinados a satisfacer las necesidades humanas vitales: alimentarse, vestirse, alojarse, etc.

Por ésta, la presencia del hombre en la economía no puede dejar de estar en relación con la axiología. Los problemas morales que la vida económica plantea surgen a partir de que el trabajo es una actividad práctico consciente, tiene un lado objetivo ya que transforma la materia en producto o servicio y un lado subjetivo o espiritual dado que supone la intervención de una conciencia.

Se ejerce así, una coacción exterior que se interioriza en el hombre como una necesidad propia.

SEGUNDO NIVEL ORGANIZACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA .

Ante la presente, se halla toda la problemática actual globalizada hasta su más íntimo nivel. La organización social de nuestro país, manifiesta una serie de

trastornos que parten desde la forma en que es distribuida la riqueza, que en la mayor parte de los casos es inequitativa, lo cual conduce a los vicios sociales que afectan la razón de modo y calidad de vida para diversos mexicanos, lo que ha hecho patente en los últimos años el retraso social vigente y por ende la tergiversada aplicación de los principios morales.

Entonces la política reviste un gran peso, dado que, al ser inaplicados dichos principios, todo involucrado en las decisiones nacionales limita como consecuencia de la anomia social toda pauta de conducta que en su gran parte es dañina y perjudica de gran manera el actuar social.

TERCER NIVEL ESTRUCTURA SOCIAL Y POLÍTICA

El individuo en cuanto ser social forma parte de diversos grupos. El primero al que pertenece y cuya influencia siente, sobre todo en la primera etapa de su vida (niñez y adolescencia), es la familia. Pero desde el momento en que se integra, de un modo u otro en la estructura económica de la sociedad, es miembro de un grupo humano más amplio - la clase social - y, dentro de ella, por su ocupación específica, queda adscrito a una comunidad de trabajo, oficio o profesión.

Esta multitud de grupos sociales, a los que se halla vinculado el individuo por diversos hilos, influye de distinto modo en la moralización del individuo, al trazar condiciones y exigencias específicas a su comportamiento moral. Pero, al mismo tiempo, su propia actuación como comunidades humanas tiene un significado moral en cuanto que contribuyen objetivamente - en un sentido u otro - a la realización de cierta moral, o a limitar o impedir el desarrollo de otra.

La familia.—Por ser la forma más elemental y primitiva de comunidad humana, ha sido llamada la célula social. En ella se realiza el principio de la propagación de la especie y se efectúa, en gran parte, el proceso de educación del individuo en sus primeros años, así como la formación de su personalidad.

La familia sólo puede cumplir hoy su alta función moral, tanto por lo que se refiere a los miembros que la integran, como por lo que toca a la moralización de la sociedad, si constituye una comunidad basada no en la autoridad de la sangre o del dinero, sino en el amor y fidelidad de los cónyuges, y en la solidaridad, confianza ayuda y respecto mutuos de padres e hijos. Pero, a su vez, como verdadera célula social sólo cumplirá su función si no se separa del tejido social y no reduce su bien propio al estrecho círculo familiar, desvinculándose de los intereses de los demás. La familia conservará un alto valor moral para ella y para la sociedad, si es una comunidad libre, no egoísta, amorosa y racional.

Las clases sociales.—Los individuos tienen intereses y aspiraciones comunes como miembros de los grupos humanos que llamamos clases sociales y que se distinguen por el status adscrito o adquirido.

Los intereses necesidades y aspiraciones comunes a los miembros de una clase social dada hallan expresión en un conjunto de ideas que correlacionan su actuar ético el individuo - aunque condicionado por el marco moral de la clase a que pertenece - no deja de tener un comportamiento propio, libre y consciente, del cual es responsable personalmente.

Que si bien la clase social no es responsable moralmente de un comportamiento suyo que no ha elegido libremente, su actuación no deja de tener un significado moral por la influencia que ejerce en el comportamiento de los individuos y porque su propio comportamiento de los Individuos y porque su propio comportamiento de clase obstaculiza o favorece, en una sociedad dada, la realización de cierta moral.

El estado. —como institución social que ejerce un poder efectivo sobre los miembros de la sociedad, tiene una gran influencia en la realización de la moral.

El estado ejerce este poder, tendiente a garantizar el orden y la unidad de la sociedad, a través de un sistema jurídico y de los mecanismos coercitivos correspondientes. Pero sus funciones no se reducen a éstas; cumple también las propias de un órgano de dirección y organización de aspectos fundamentales de la vida de la comunidad (educación, finanzas, obras públicas, asistencia social, etc.). Por otro lado, el poder estatal no se apoya exclusivamente en el derecho o la fuerza, sino que aspira a contar, en mayor o menor grado, con el consenso voluntario de los gobernados, o con su reconocimiento por la sociedad entera. De ahí su pretensión de universalidad - pese a ser, sobre todo, la expresión de fuerzas sociales particulares --, a fin de poder contar con el respaldo moral de la mayor parte de los miembros de la comunidad social.

2.5 LOS SIETE VALORES INDISPENSABLES

Tener que elegir supone, pues, que preferimos lo más valioso a lo menos valioso moralmente, o a la que constituye una negación del valor de ese género (valor moral negativo, o disvalor). El comportamiento moral no solamente forma parte de nuestra vida cotidiana, es un hecho humano entre otros, sino que es valioso; o sea, tiene para nosotros un valor. Tener un contenido axiológico (de axios, en griego valor) no sólo significa que consideramos la conducta buena o positiva, digna de aprecio o alabanza, desde el punto de vista moral; significa también que puede ser mala, digna de condena o censura, o negativa desde ese punto de vista moral. En un caso u otro, la valoramos, o juzgamos como tal, en términos axiológicos.

Pero, antes de examinar en qué sentido atribuimos valor moral a un acto humano, es preciso determinar qué entendemos por valor o valioso. Podemos hablar de cosas valiosas y de actos humanos valiosos. Es valioso para nosotros un acto moral, pero también lo son - en un sentido u otro - los actos políticos, jurídicos, económicos, etc. Lo son, asimismo, los objetos de la naturaleza (un pedazo de tierra, un árbol, un mineral, etc.); los objetos producidos o fabricados por el hombre

(una casilla, una máquina), y, en general, los diversos productos humanos (una obra de arte, un código de justicia, un tratado de zoología, etc.). Así, pues, tanto las cosas que el hombre no ha creado, como los actos humanos, o los productos de la actividad humana tienen un valor para nosotros. Pero, ¿qué significa tener valor o ser valioso para nosotros?.

Cuando hablamos de valores tenemos presente la utilidad, la bondad, la belleza, la justicia, etc., así como los polos negativos correspondientes: inutilidad, maldad, fealdad, injusticia, etcétera. Nos referimos en primer lugar al valor que atribuimos a las cosas o objetos, ya sean naturales o producidos por el hombre, y más tarde nos ocuparemos del valor con respecto a la conducta humana y, particularmente, a la conducta moral.

De todo lo anterior se puede deducir una serie de rasgos esenciales que sintetizan a su vez, en una definición.

- 1). No existen valores en sí, como entes ideales o irreales, sino objetos reales (o bienes) que poseen valor.
- 2). Puesto que los valores no constituyen un mundo de los objetos reales, sólo se dan en la realidad – natural y humana – como propiedades valiosas de los objetos de esta realidad.
- 3). Los valores requieren, por consiguiente – como condición necesaria –, la existencia de ciertas propiedades reales – naturales o físicas – que constituyen el soporte necesario de las propiedades que consideramos valiosas.
- 4). Las propiedades reales que sustentan el valor, y sin las cuales no se daría éste, sólo son valiosas potencialmente. Para actualizarse y convertirse en propiedades valiosas efectivas, es indispensable que el objeto se encuentre en relación con el hombre social, con sus intereses o

necesidades. De este modo, lo que sólo vale potencialmente, adquiere un valor efectivo.

Así, pues el valor no lo poseen los objetos de por sí, sino que éstos lo adquieren gracias a su relación con el hombre como ser social. Pero los objetos, a su vez, sólo pueden ser valiosos cuando están dotados efectivamente de ciertas propiedades objetivas.

Los valores morales únicamente se dan en actos o productos humanos. Sólo lo que tiene una significación humana puede ser valorado moralmente, pero, a su vez, sólo los actos o productos que los hombres pueden reconocer como suyos, es decir, los realizados consciente y libremente, y con respecto a los cuales se les puede atribuir una responsabilidad moral. En este sentido, podemos calificar moralmente la conducta de los individuos o de grupos sociales, las intenciones de sus actos, y sus resultados y consecuencias, las actividades de las instituciones sociales, etc. Ahora bien, un mismo producto humano puede soportar varios valores, aunque uno de ellos sea el determinante.

Definido el valor; abordaré el punto esencial de este apartado.

De acuerdo a la axiología y la ética los valores indispensables son:

- a). Libertad: EL hombre desde su concepción hasta su propia muerte manifiesta una conciencia y voluntad propia manejado en el ámbito social como puras.**
- b). Igualdad: Principio por medio del cual el hombre manifiesta hechos y acciones conducentes y mejorar y estar al mismo nivel de otros. Se entrega igualmente a hombres y mujeres una sociedad que irán modificando según su actuar y libertad.**
- c). Respeto: Marcado como pauta fundamental de todo desarrollo humano y además como ejercicio de la dignidad**

protegida, es decir, evitar un daño a otro individuo debido a que en una sociedad libre, e igualitaria en derechos, obligaciones y acciones, se prende presentar un hecho que contrario a nuestros principios ejercite una actitud violenta que puede desencadenar grandes problemas y para evitar esta autodestrucción es el respeto.

- d). **Responsabilidad:** Del latín “respondere” que significa responder, enfrentar nuestros propios actos consumados; la responsabilidad es un ejercicio de conciencia interior, que nos mantiene en un actuar constante de hechos en donde su consumación acarrea consecuencias positivas o negativas; si se presentan las primeras el valor aplicado es exacto, por el contrario si se presentan las segundas existe una mayor disposición a actuar para enfrentar dicho acto contrario.
- e). **Justicia:** Iustitiae: Dar a cada quien lo que corresponde; De acuerdo a distinción es la forma perpetúa y voluntaria de dar a cada quien lo que merece de acuerdo a los actos de responsabilidad, afectos por una libertad que entraña un respeto, e igualdad para saber sancionar o eximir las conductas sociales a través del ejercicio causante e inconsciente de los individuos, manifiesta una clara consigna le acatar un actuar axiológico valorado por la razón fundamental del hombre: su placer, felicidad.
- f). **Tolerancia:** El hecho conductual y de conciencia de saber respetar y entender el actuar y pensamiento de otros complementando una verdadera moral que pretende buscar la armonía individual y colectiva a partir de ese entendimiento.
- g). **Honestidad:** Un valor de los más difíciles de entender interpretar y ejercer debido a los factores que rodean a cada circunstancia.

La honestidad propone un verdad basada en que el hombre por propia iniciativa, ya sea investigado o proponiendo ciertas actitudes manifiesta una realidad pura la cual puede llevar a la susceptibilidad de formarla y éste es el pauto en educar para activar una realidad que se pueda esconder en algún momento pero al final saldrá a relucir.

Los valores anteriormente mencionados no tienen un concepto universal, pero si enfocado a la disposición de aplicarlos y entenderlos como ejecución de conciencia pura y enseñanza primordial.

2.6 LOS VALORES Y EL TRABAJO

En el punto que antecede tocamos primeramente el valor desde un enfoque moral para el desarrollo del individuo, sin embargo para poder fortalecer el propio concepto debemos entrelazarlo con las actividades cotidianas como el trabajo, y que dicho enlace es el enfoque y propuesta de la presente tesis.

Los valores constituyen un reino desde el punto de vista axiológico básico (7 valores indispensables siendo absolutos, inevitables e incondicionados y se hallan en una relación peculiar con el individuo en el ámbito actitudinal en la belleza y en los pretendidos actos buenos de los hombres). Haciendo referencia a esa "pretención", lo hago de la manera más óptima y práctica, debido a que la situación actual algunas veces no permite el desarrollo estricto de los mismos y que se busca se fomente su aplicación.

La idea sugerida es que los valores individualmente axiológicos como la libertad, igualdad, justicia, etc. Tienen una relevancia trascendental con las actividades diversas del ser humano.

Para iniciar dicha relación comenzaré explicando algunas de las características "ideales" que contienen los valores y posteriormente su relación con el trabajo.

- **Los valores son independientes de los bienes en los que se encarnan. Es decir, no necesitan para existir que se encarnen en las cosas reales.**

- Los valores son inmutables; no cambian con el tiempo ni de una sociedad a otra.
- Los valores no tienen una existencia real; su modo de existir es ideal.
- Los valores existen en sí y por sí, al margen de toda relación con el hombre como sujeto que pueda conocerlos, aprenderlos o valorar los bienes en que se encarnan. Son, pues valores en sí, y no para el hombre.
- El hombre puede mantener diversas relaciones con los valores: conociéndolos - es decir, percibiéndolos o captándolos -; produciendo los bienes en que se encarnan (obras de arte, objetos útiles, actos buenos, actos jurídicos, etc.). Pero los valores existen en sí, al margen de las relaciones que los seres humanos puedan mantener con ellos.
- Pueden variar históricamente las formas de relacionarse los hombres con los valores (las formas de aprehenderlos o de realizarlos); pueden incluso ser ciegos para percibirlos en una época dada. Sin embargo, ni la ignorancia de un valor ni los cambios históricos en su conocimiento o su realización afectan en nada a la existencia de los valores, ya que éstos existen de un modo intemporal, absoluto e incondicionado.

La individualidad requiere que esas valores y elementos o características se materialicen en absoluto, en tal coyuntura dicha transformación material deberá ciertamente ser objetiva modificando sus métodos y actitud, y en general, el comportamiento, el cual deberá poner al servicio de una nueva visión de trabajo.

Si la práctica hace funcional e integral la formación axiológica en el trabajo por parte del individuo, está será segura, sólida de cimiento, móvil y flexible en su adaptación a las necesidades individuales y sociales, integrando un motor esencial en el trabajo: Una verdadera formación integral a partir de una educación axiológica aplicable.

Son dos polos que al parecer tan opuestos, de una formación cuyo verdadero sentido ha sido desviado, éstos a su vez pueden permitir la extensión de la axiología para aprovechar sus objetivos ideales, y en materia laboral fomentar la eficiencia, calidad en el trabajo, cuyas metas son propuestas por cualquier empresa de diverso nivel socioeconómico, tratando de buscar la "ideal" empresa (llamase federal o privada) a partir del ejercicio espiritual de los valores.

Algunas ocasiones trabajo es igual a sufrimiento y castigo, situación envilecida de lo cual la dignidad ordena salir lo más pronto posible. ¿Cómo es posible éste postulado? Aristóteles en la antigua Grecia manifestaba que uno de los castigos más severos y divinos para el hombre es el trabajo. Se parte de la idea en éste momento, que en aquella época el trabajo más fuerte era intelectual más que físico y precisamente el filósofo mencionado se refiere directamente al segundo.

El trabajo busca satisfacer necesidades del orden individual-social, al igual que la axiología; para eso debemos asegurar los cimientos nos permitan construir enseguida y con audiencia ese camino tan ansiado desde el principio en la sociedad.

El objetivo secundario del trabajo es la realización de un bien o servicio; para la materia en estudio me intereso en el segundo. El servicio como trabajo dista totalmente de una actitud propósitiva que permita en el hombre la satisfacción como contra prestación de ese servicio, que tiene como gran problema u obstáculo el cansancio físico o mental.

Porque si bien se tiene una actividad, el trabajo definido como la misma relaciona el cansancio mental que sumado al físico permiten la omisión en la aplicación de dicho ideales, ya que la mayoría de ocasiones los adultos o jóvenes (porque los casos existen), volvemos del trabajo, estamos cansados, nuestro cuerpo y mente sólo aspiran al reposo, nos sentamos tranquilamente a mirar nuestro medio, pronunciamos

aquí y allá para los que, como nosotros, están cansados y tranquilos y por consecuencia viene el pensar en el mañana laboral como otro agitado día del cual nos predisponemos.

Lo anterior es un factor real de la aplicación axiológica en el trabajo, y más adelante abundaré en la propuesta pedagógica para evitar este daño.

CAPITULO 3

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

OBJETIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.1 LA FUNCIÓN PÚBLICA Y EL INTERÉS PÚBLICO

Entrada la presente investigación en su primer capitulo se ha hecho una referencia inmediata sobre la función pública, sin embargo al ser ésta una actividad que requiere de una concatenación de términos y su aplicación será necesario retomar las siguientes consideraciones:

Toda acción complementa una organización al ser ratificada relacionalmente con diversas implicaciones que fomenten la aplicación de una estructura organizacional de fondo que permita que cada ente, en actividad, encamine responsablemente a un objeto en particular, y mayormente tratándose del estado.

Esta actividad funcional administrativa, que sabemos no solo es un servicio público sino también el poder y la injerencia que se tiene a razón de la potestad peculiar crea en quienes lo desarrollan un espíritu de servicio cuyo régimen es basado en la pluralidad de interpretaciones y fundamento para los cuales es creada y tolera de cierta manera la "actitud" manifestada por su prestador de servicio; el gobierno se debe al hombre y no el hombre al gobierno. La meta del gobierno es la seguridad y el desarrollo del talento del individuo.

El carácter impostergable en la tarea de la función pública tiene su esencia en la estimulación de los intereses a través de su aplicación conductual y a veces no es fácilmente perceptible la línea que divide los intereses de los valores personales y socialmente aplicados. Hay intereses públicos en el derecho administrativo que tienen una categoría social y moral de las más respetables acciones en la función pública.

Aunque la sociedad no se base en un contrato, y aún así no sirve de nada, inventar uno para dividir de él las obligaciones sociales; todos los que reciben la protección de la sociedad están obligados a devolver algo a cambio de éste beneficio. El solo hecho de vivir en sociedad impone a cada uno determinada línea de conducta para con los demás, de tal forma que toda acción imperante en el gobierno, que tiende a entregar una función sea lo más justa y preponderantemente factible para reforzar el camino de su fondo: el servicio óptimo.

Así para equiparar el trabajo (servicio) y objetivo (función) público es necesario hacer la aclaración de que el servicio público es uno de los elementos de concesión que tiene una continuidad como la necesidad pública satisfecha por el tiempo requerido en la existencia del estado; la igualdad proporcionada a todo habitante del país sin razón de discriminación alguna la adaptación cuya prestación se suministra con los elementos técnico y tecnológicos más actuales. Es entonces cuando la acción humana toma forma absoluta a través de un ente que no se le puede captar por los sentidos pero si afirmarlo a través de los diversos matices conductuales de la función humana apegada a los criterios y sentido del ser humano valorando su actuar a través de la reglamentación propia.

En el campo del derecho operan múltiples apreciaciones de la función encaminada a darle claridad correspondiente al tema.

“De acuerdo al derecho civil se habla de función cuando una persona pone su actividad al servicio del público, para cumplir determinada tarea, ya directamente, ya dentro del marco de una organización colectiva pública o privada”¹².

Realmente esta noción puede ser ejercida independientemente al amparo, (que para el tema de investigación es necesario recalcar) de la organización colectiva pública llamada estado. En este sentido todo ese conjunto de

¹² Guillien, Raymond. Ob. Cit. Pág. 193

personas en la administración compuesta por categorías de agentes ejercen la acepción más estricta como servidores o funcionarios que buscan análogamente la manera de servir bivalente tanto al estado como a sus gobernados estableciendo la fórmula cuyo objetivo es específico: el bien común confiriéndole un sentido específicamente social, es el bien de todos o, por lo menos, del mayor número de individuos posible, el bien de la mayoría, de la masa, pero el bien común puede también revestir un sentido orgánico: es el bien de una totalidad que está representada por un Estado o por una raza, y que es más que el conjunto de los individuos. Se puede, en fin, atribuir a esta noción el carácter de una institución; el bien común consiste entonces en la realización de valores impersonales que no responden ni solamente a los intereses de los individuos, ni a los de una totalidad cualquiera, pero cuya importancia reside en ellos mismo y que se deduce en interés público.

EL INTERES PÚBLICO

Se llega a considerar como sinónimo de necesidad pública, provecho común, beneficio colectivo, utilidad social, interés social, interés nacional, necesidad colectiva, utilidad nacional, interés general, utilidad pública, etc. No obstante, existe una diferencia pues todos estos conceptos no siempre son de igual jerarquía y, en ocasiones, en verdad hay variantes, para lo cual iniciaré por establecer el sentido de la palabra interés: es un concepto subjetivo, que ha sido clasificado como privado y colectivo; es importante la distinción entre el interés corporativo y el individual, pues el miembro de una agrupación no está capacitado para ejercer una acción en defensa del interés común o profesional de la asociación a que pertenece, ni a la inversa; por tanto, el vocablo colectivo constituye la esencia propia del interés, a diferencia del derecho, que supone una obligación a favor de persona determinada.

Ahora bien, la naturaleza del interés es múltiple, puesto que comprende aspectos materiales, morales,

religiosos, así como conceptos genéricos que abarcan distintas ramas patrimoniales, intelectuales, económicas, jurídicas.

En razón de que la satisfacción de todos los intereses de cada particular es imposible, forzosamente existen conflictos. Para resolver dichos problemas, el derecho positivo actúa así: la multitud de intereses nos llevaría a infinitas clasificaciones, sin embargo, para no conflictuar la connotación para la mejor comprensión del presente trabajo me prestaré a explicar el interés desde el punto de vista estrictamente jurídico social y con el ámbito administrativo englobándolos de la siguiente forma:

- Intereses individuales. Entre ellos pueden encontrar cabida los patrimoniales, la salud, la libertad, los económicos, los familiares, las creencias, la opción y el trabajo, por citar algunos; claro está que ellos deben limitarse, precisamente para evitar conflictos.**
- Intereses públicos. Pueden ser los estatales, porque como organización, el estado tiene necesidades y fines por cumplir y en esto radica su interés, y público por el sujeto de que proviene.**
- Intereses sociales. Aquí se estaría hablando de un orden social, de una ausencia de trastornos, de la paz, la seguridad, el orden, el progreso, la cultura y hasta del bien común. Se puede decir que el interés público traspasa lo jurídico, en razón de que debe ser considerado como el deseo, la apetencia o el querer de un individuo que de forma simultánea, concomitante o concurrente tiene el mismo sentido en su orientación que el de los demás miembros de una sociedad, en un lugar y un tiempo determinados. Es decir, en ese momento no se trata de satisfacer las necesidades de un individuo, ni los egoísmos ni intereses particulares de forma individual; por el contrario, el deseo de la colectividad hacia determinada cosa debe apreciarse como un bien para la satisfacción de todos. El interés público debe entenderse como la concreción material del deseo de la colectividad respecto de un bien determinado.**

En este orden de ideas, el interés público constituye un arbitraje entre los diversos intereses de los individuos, el cual responderá a dos directrices; una cuantitativa, que serán los deseos del grupo más numeroso, y la otra cualitativa, que se delinea en razón del protegido: salud, seguridad, asistencia médica gratuita que, por tanto, son más importantes que los intereses particularizados.

La acción administrativa siempre deberá estar revestida de la legalidad, lo que presupone el fin del interés público;

Los particulares, atendiendo a la legalidad y la moralidad existente, buscará variados fines y no necesariamente el interés público; el actuar de la administración no tiene opción de elegir entre diversos intereses, siempre atenderá al interés público; en cada caso concreto, evitará que se desvíe de su fin la tarea encomendada, so pena de invalidez del acto, y los medios para alcanzar el interés público pueden estar bajo la administración, pero siempre se atenderá a la agilidad y, frecuentemente, a la oportunidad del acto mismo.

Sistematizando lo anterior presentaré mi propuesta acerca del concepto de interés público, "Como el conjunto de acciones que conllevan a la satisfacción de necesidades colectivos generados por el estado a favor de sus gobernados"

Este acercamiento, cabe aclarar es en el sistema jurídico -social-Administrativo con triple eje, que al con juntarse producen una ecuación:

**Acción + Necesidad + Satisfacción
= interés general que incluye lo individual y cuando la suma de conductas generan una necesidad, y ésta la absorbe el conjunto de personas se acepta el contenido objetivo del estado; el bien común = interés público (estado e individuo).**

3.2 LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y EL INTERÉS PÚBLICO

La forma en que una actividad es desarrollada determina fehacientemente la concreción de la misma.

Esto tiene lugar en función del cumulo de actividades de las que se ocupa y que de manera creciente se ven multiplicadas, a su vez, por el constante desarrollo de la vida social, que exige la satisfacción de los nuevos imperativos que van surgiendo y que el estado, en su papel organizativo de la sociedad, se ve obligando a afrontar mediante la prestación de los servicios en gran escala, o bien, con el cumplimiento de actividades que sí mismas, tradicionalmente le son privativas, en atención a ello, la actividad del estado no parece tener más límites que las que el propio estado se impone, por lo cual crea y extingue las estructuras administrativas que considera necesarias para el cumplimiento de sus fines. Es por ello que, a través de su historia, el estado ha venido incrementando en grandes proporciones el empleo de personas que se ocupan de desempeñar las tareas que se ha propiciado a cuestras, ya que al igual que en las demás empresas, el brazo ejecutor para estas actividades lo constituye el trabajo humano.

La incorporación de hombres abocados a la función pública, desde la antigüedad, trajo consigo que se fuera formando un cuerpo de funcionarios y empleados de la administración estatal provistos de gran influencia social; típicos ejemplos de este hecho son los casos de Grecia y Roma en sus tiempos de mayor esplendor militar.

En el siglo XVIII, los fisiócratas franceses bautizaron a este cuerpo de hombres dedicados a la función pública, como burocracia, término que desde sus inicios asume una connotación desfavorable, al ser utilizado por los liberales para identificar al formalismo, la altanería, el despilfarro de recursos, la falta de entusiasmo para desarrollar sus actividades, la corrupción y a la adopción de trámites excesivos

que, entre otros, caracterizaban al aparato administrativo de los gobiernos autoritarios durante los siglos XVIII y XIX, sentimiento negativo y generalizado que no ha desaparecido en nuestros días.

La función pública, realizada por los trabajadores al servicio del estado, aún cuando se encuentra vinculada con la actividad pública de éste, no debe confundirse con ella, ya que la primera está referida a la capacidad de acción, llamada función pública, implica una relación laboral entre el estado y el servidor, por lo tanto:

La función pública la constituyen las tareas burocráticas, las cuales implican una relación laboral. En nuestro país, el art. 123 constitucional, en su apartado B, fundamenta las relaciones jurídico laborales entre el estado y sus trabajadores; cuando éstos presten sus servicios para los poderes de la unión o bien para el gobierno del Distrito Federal, según expresa el dispositivo al inicio de su texto, estarán sujetos legalmente a su actuar. Sin embargo, en su fracción XIII bis, el citado artículo incluye a los trabajadores de las instituciones oficiales que prestan el servicio público de banca y crédito, y excluye del régimen, en su fracción XIII, a los militares, marinos, ministerio público, miembros de los cuerpos de seguridad pública y a quienes se desempeñen en el servicio exterior, casos éstos en los que las relaciones jurídico laborales son reguladas por sus propias leyes.

Por la misma naturaleza de la función pública, sin embargo, la relación se ve sujeta a un régimen legal que comporta modalidades importantes respecto al que se aplica a los trabajadores en general, en el que, por ejemplo, la forma de iniciar la relación mediante un nombramiento y no en virtud de un contrato de trabajo, la determinación del sueldo o salario por medio de una disposición administrativa y no por la negociación, así como la expedición de las condiciones generales de trabajo por parte del titular en las dependencias y no por vía de la revisión o establecimiento de un contrato colectivo de trabajo. Todos éstos

son aspectos administrativos que hacen distinta la relación estado-servidor público.

Aun cuando el nombramiento es el resultado de una manifestación unilateral de la voluntad del estado, destinada a designar como servidor público a un individuo, ello no implica, salvo las excepciones contenidas en el artículo 5^o. Constitucional, la obligatoriedad por parte del mismo individuo de desempeñarse como tal y someterse al régimen jurídico correspondiente.

Para que esto suceda debe contarse con la libre aceptación por parte del designado, la que una vez expresada surtirá los efectos que marca la ley respecto de las facultades que le son conferidas para el cumplimiento de su cargo, así como en lo que se refiere a los derechos y las obligaciones laborales asumidos frente al estado.

En realidad, la función pública representa en nuestros días, una alternativa viable para la obtención de empleo. En un mundo cuya organización social ha demostrado su incapacidad para proporcionar un medio de vida a todos aquellos que ha alcanzado la mayoría de edad, no es frecuente encontrar individuos que rehacen un nombramiento el cual les confiere la calidad de servidores públicos; propiamente, el fenómeno se evidencia en sentido inverso, sobre todo por lo que se refiere a la estabilidad en el empleo.

Cotidianamente, en todo centro de trabajo se delimitan jerárquicamente las distintas actividades que hacen posible la realización del bien o los servicios deseados, lo que proporciona, además, justificación de su existencia a la unidad administrativa que lo produce.

El deber de realizar dichas actividades recae en ciertos individuos, quienes se ven investidos con el carácter conferido por la mencionada jerarquización la que a su vez da lugar a una división técnica del trabajo; división que no es otra cosa que el reparto de tareas dentro del proceso

productivo; tal reparto no es sino la identificación del trabajo efectivamente desarrollado por cada persona para la elaboración del bien o servicio final.

En éste contexto, el artículo 108 de nuestra carta magna reputa como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la administración pública (federal o del Distrito Federal), incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados.

De acuerdo con ello, el concepto de servidor público es más extenso que los de funcionarios y empleado, pues no sólo se refiere a éstos sino también a cualquier persona a la que el estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que ese ubicarían aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, sólo por mencionar algunos.

La importancia incuestionable de los servidores públicos, la singularidad de su régimen, en el que se advierten francamente los fuertes poderes y potestades de la administración pública, dentro de un sistema que es exorbitante del derecho, hacen que en su entorno se trata de asentar y sistematizar todo el derecho administrativo sobre la base de la noción de servicio público, aún respecto de categorías aparentemente muy alejadas de esa idea, como ocurre con las de función pública, aún respeto de categorías aparentemente muy alejadas de esa idea, como ocurre con las de función pública, dominio público, etc., la teoría general de los servicios públicos campea en todo el derecho administrativo, y toda problemática que se plantee en este ámbito puede ser resuelta acudiendo a sus principios.

“Para Dugult, la noción de servicio público contiene y agota toda la estructura del derecho

administrativo, que es así considerado como un conjunto de reglas que se aplican a los efectos de los actos administrativos y al funcionamiento de los servicios públicos".¹³

El servicio público, de tal modo, no sería una actividad de la administración pública, sino que implicaría, por antonomasia, la integración de aquellas dos situaciones dentro de una organización destinada a satisfacer específicamente determinadas necesidades o conveniencias sociales.

Para la práctica de hoy en día se aplican las ideas de Duguit al específico campo de la función pública, afirmando absolutamente que el derecho administrativo no es más que el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos. Entonces, todo país civilizado debe tener necesariamente, servicios públicos, y éstos sólo pueden funcionar regularmente sobre la base de un régimen jurídico especial y diferenciado.

Si bien se alteró un tanto esta conceptualización, puede ser considerado como un integrante de la escuela del servicio público, desde que para él el derecho administrativo es aquella parte del derecho público interno que tiene por objeto regular la estructura y el funcionamiento de los órganos administrativos del Estado y de otras entidades públicas, constituidos en servicios públicos.

Más recientemente, se ha concluido que la noción de servicio público es el fundamento del derecho administrativo, pues si la empresa de servicio público ha de satisfacer una necesidad colectiva, debe hacerlo dentro de un régimen excepcional, que se constituye precisamente y resulta de aquel derecho, opinión basada en las anteriores ideas.

¹³ ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen Jurídico del servidor público. 3^{ra} Edición. Editorial Porrúa . Pág. 8

Esta fundamentación del derecho administrativo, si bien debe aceptarse, como una parte de la actividad administrativa que está dirigida a la prestación, incluso directa, de determinados servicios públicos, no es menos cierta que esa actividad no se agota ni abarca la totalidad de aquella actuación, que comprende el cumplimiento de acciones y decisiones a través de la realización del interés público.

El concepto de interés público en base al servicio público se logra partiendo de la calidad intrínseca de los actos que componen la actividad administrativa y concurren a caracterizarla, con total independencia del órgano o complejo de órganos o entes que los ejecutan, lo que conduce a aceptar que los órganos del poder legislativo y del poder judicial pueden cumplir, también, además de aquellas que les son específicas, funciones que son materialmente administrativas.

Dentro de esta última idea, la nota esencial que caracteriza y permite reconocer la existencia de la función administrativa es la realización, en forma concreta, de los cometidos estatales que requieren una ejecución material; o aquella realización que se cumple de manera inmediata y directa, mediante una acción que es concreta, continuada y espontánea y por ello mismo permanente y práctica; o más ajustadamente, el cumplimiento de una actividad que procura la satisfacción inmediata de las necesidades de la comunidad y la de los individuos que la integran.

La noción material u objetiva es, indudablemente, la que mejor contribuye a facilitar la determinación del objeto y el contenido del interés público, el cual comprendería así, todo lo tendiente a la estructuración y funcionamiento de la administración pública y al ejercicio de la función administrativa, entendiéndose por administración pública, como resulta de lo dicho, todos los órganos públicos y aquellos otros a los que pueda asignarse ese carácter, que actúan en el cumplimiento de una función administrativa, en caso toda amplitud, está estructurando para posibilitar, facilitar y aun

asegurar que la administración pública se conforme como un órgano o un complejo de órganos y entes que sean los más aptos y eficaces que sea posible, que desarrollen y cumplan actos, procedimientos, modos de acción, formas de ejecución, etc., tendientes a que la administración alcance y logre los fines que le hayan sido así asignados, los cuales –como se verá en el capítulo siguiente – no son determinados por la propia administración pública, ni son propios de contenidos específico del derecho administrativo, sino orientarse hacia su cumplimiento.

Planteadas así las cosas, se comprende de inmediato que si el interés está concebido para posibilitar y asegurar que la administración pública logre de manera concreta los objetivos que le han sido fijados, satisfaciendo las necesidades de la comunidad y de los individuos que la integran, alcanzado el bienestar general que es sustento de nuestra libertades y derechos, oponiendo vallas eficaces a un intervencionismo estatal que si se reconoce necesario, sólo resulta admisible cuando concurre al logro de ese bienestar general, toda su estructuración está presidida, orientada e iluminada por la existencia de esas finalidades que deben lograrse, las cuales tienen que ser reducidas a una idea que, como tal, careciendo de un contenido concreto propio, o necesario, pueda admitir cualquiera que se desee insertar, desde fuera del campo jurídico, a esa noción que así aparecerá como jurídica.

La noción del bienestar general, no sólo declarada en el preámbulo, sino efectivizada a través de todo lo largo de nuestra Constitución nacional, encuentra su correlato jurídico en la idea de "Interés público", la cual puede ser concretada, por ahora, sobre la base de que existe el interés público cuando en él, una mayoría de individuos y en definitiva cada uno, puede reconocer y escindir del mismo su interés individual, personal, directo y actual o potencial.

El interés público, así entendido, es no sólo la suma de una mayoría de intereses individuales coincidentes, personales, directos, actuales o eventuales, sino

también el resultado de un interés emergente de la existencia de la vida en comunidad, en el cual la mayoría de los individuos reconocen, también, un interés propio y directo. Esa idea de "interés público" es, pues, la que verdaderamente sustenta y fundamenta todo el derecho administrativo, comenzando por la idea misma del derecho administrativo, el cual podría ser redefinido, a partir de esta visión, como el complejo de principios y de normas de derecho público interno que regula la organización y el comportamiento de la administración pública, directa e indirecta, las relaciones de éstas son los administrados y las de sus distintos órganos y entes sí, a fin de que se logren y satisfagan las finalidades de interés público hacia las que debe tender toda la actividad de la administración.

3.3 INTERÉS PÚBLICO Y ORDEN PÚBLICO

La administración pública moderna surge recién con la Revolución Francesa de 1789, que no sólo otorga a los individuos el reconocimiento de derechos jurídicamente declarados y garantizados, inclusive frente al Estado, sino que también postula y hace prevalecer un verdadero concepto de lo que debe entenderse por interés público, ante el que deben ceder y plegarse los derechos individuales, pero siempre dentro de un régimen de compensaciones, indemnizaciones y seguridades, sustitutivas del derecho afectado.

La administración pública aparece así como algo diferenciado y determinado, necesariamente sometida al derecho afectado, y frente a ella se encuentran los particulares o administrados, titulares de prerrogativas jurídicas que pueden sostener y hacer valer en justicia.

Estamos así, francamente, dentro del Estado social de derecho, en el que ya no se habla solamente de las libertades y los derechos individuales, sino que - reconociéndolos y validándolos con mayor eficacia - se ha hicanpié, también, en la existencia de un interés público, en el que cada uno ve reflejados sus propios derechos e intereses, y frente

al cual los derechos individuales pueden llegar a tener que ceder, por lo menos parcialmente.

El hombre de hoy vive en comunidad, quiere y necesita hacerlo así, pues de otro modo se sabe impedido de alcanzar su propio y pleno desarrollo, pero esa sociedad no se acepta como algo recibido y tenido como justo, sino que se pretende conformarla, de acuerdo con lo que es menester para que cada uno de sus componentes tenga la posibilidad de llegar a aquel pleno desarrollo individual, de manera que esté conforme con el interés público, proveyendo especialmente a la satisfacción de las exigencias particulares y sociales de hoy.

El interés privado y el interés público no son, de esa manera, dos ideas opuestas y anti éticas. Por el contrario, el interés público, que concluye en el bienestar general, no es sino la condición y el elemento indispensable para que todo interés privado pueda, real y efectivamente, prevalecer y conseguirse.

En efecto, si esta aparece como una de las funciones del Estado, que se lleva a cabo bajo ciertas características y condiciones, como son las de ser una actividad concreta, continuada, práctica y espontánea, de carácter subordinado, y adecuadamente normativizada, no es menos cierto que tales componentes se aglutinan bajo el recaudo de que esa actividad tiene por objeto satisfacer en forma por lo común y mediata, necesidades y fines que son de interés público.

Si la administración pública está encaminada hacia la consecución de esas exigencias de interés público, resulta claro que el acclonar administrativo será procedente, admisible y legítimo sólo en tanto y cuanto puede evidenciarse que está dirigido a obtener de manera manifiesta ese interés público, cualquiera fuere la forma y el contenido con que éste aparezca.

Cuando la actividad de la administración no está encaminada a la satisfacción de finalidades de interés público, en las que cada individuo pueda escindir su propio interés personal y directo, actual o potencial, cuando invoca supuestas exigencias comunitarias o de la colectividad en las que el interés de cada uno de los componentes no se refleja, esa actividad no es admisible, no está legitimada, no es conveniente, apareciendo como injustificados sus poderes y potestades y su posibilidad de imponer a los individuos restricciones y limitaciones en el ejercicio de sus derechos e intereses, tal como se los reconoce la Constitución nacional.

La comunidad, la colectividad, no existe para la administración pública, ni para ninguna de las otras funciones del Estado, sino éstas para aquélla, desde que todas las funciones y poderes estatales han sido establecidos para alcanzar los objetos que de tan clara manera es fija en su preámbulo, y que puede sintetizarse en el de obtener el "bienestar general", que lleva necesariamente implícito el bienestar de cada uno de nosotros, nuestra real y efectiva felicidad y realización como individuos. Ese bienestar general que no puede existir sin unión nacional, sin justicia, sin paz interior, sin la seguridad de una defensa efectiva, y sin el imperio, pero una más atenta reflexión pone de manifiesto que, dentro de nuestra concepción del Estado y de la administración pública, no hay, en realidad, ningún antagonismo ni oposición entre ambas finalidades –el interés público y el interés particular –ya que, como hemos adelantado, en el interés público, para que verdaderamente pueda calificársele como tal, cada individuo habrá de poder escindir su propio interés individual, personal, directo, actual y eventual o potencial.

No existe, en última instancia, un interés específico y propio de la administración pública, que queda ser distinto de aquel interés que se conforma a través de la existencia de una mayoría de intereses individuales coincidentes, y que es el interés público. "Los intereses individuales aisladamente considerados, que puedan o no coincidir con el interés público, tendrán que ceder ante el interés público, con

todas las garantías constitucionalmente previstas para el caso. Pero estas excepciones no harían sino confirmar la regla general expuesta"¹⁴, De acuerdo al maestro Gutierrez y Gonzalez.

La noción de interés público, pues contribuye en forma destacada a cerrar la extensión de la zona de acción administrativa, y salvaguardar a los particulares.

El derecho establecido no sólo debe prescribir lo que la administración pública puede o no hacer, sino que tiene que precisar qué es lo que la administración tiene que hacer y, cuándo y cómo debe hacerlo, de manera que el orden normativo, además de configurar las potestades y los derechos administrativos, fija una competencia que constituye un deber que la administración tiene que asumir, cuando el interés público así lo impone, aun cuando tales formas de conducta no hayan sido requeridas por ningún administrado.

El condicionamiento de la administración pública por el derecho, no obstante, no puede ser nunca total, es decir, las normas jurídicas no pueden prever y resolver todas las situaciones y todos los casos, en sus más mínimos detalles, por lo que siempre existirá y quedará reservado para la administración, en mayor o menor medida, un poder de apreciación y decisión, que incluso puede no quedar sujeto a revisión judicial. Tales poderes de apreciación y decisión pueden fundarse tanto en principios jurídicos, como en preceptos y normas no jurídicas, por lo común de naturaleza política, científica o técnica, sobre la base de los cuales se habrán de desenvolver, en la práctica.

Todo lo manifiesto envuelve a la categoría inmediata el concepto de orden público que viene a ser el antecedente para generar el interés público.

Ambas están intrínsecamente desarrollados y cuya directriz es el enfoque de la actividad

¹⁴ Ibidem. Pag. 54.

individual y colectiva administrativa. Mi opinión versa sobre que el interés público es el deseo social para el logro de determinado beneficio común o la realización de ciertas acciones tendientes a la consecución de los fines que persigue un grupo nacional, que pueden estar o no previstos en el orden jurídico. En otras palabras, hay interés público cuando bien o servicio, material o cultural, común a un importante sector de la población, es considerado por el estado de primordial trascendencia protegerlo o proporcionarlo como inmediato del orden público.

Lo anterior conduce a plantear el orden público en un contenido del orden jurídico, y se debe entender éste, como un sistema de normas con sustancias constitucionales referidas al estado. Por ello, el orden público abarca al derecho público y al privado. Se presenta como un conjunto de reglas e instituciones destinadas a mantener en un país el buen funcionamiento de los servicios públicos, la seguridad y la moralidad de las relaciones entre particulares, y cuya aplicación en los convenios no puede ser en principio excluida por los contratantes, ahora bien, el orden público se puede referir a un conjunto de principios de orden superior, políticos, económicos, morales y algunas veces religiosos, a los cuales una sociedad considera estrechamente vinculada la existencia y conservación de la organización social establecida, en el sentido administrativo del término, está constituido por un mínimo determinado de condiciones esenciales requeridas por una vida social conveniente, su contenido varía con el estado de las creencias sociales. La seguridad de los bienes y de las personas, la salubridad y la tranquilidad constituyen su fundamento; reviste igualmente aspectos económicos e incluso estéticos.

En este sentido, el orden público es una noción que se debe conformar por los siguientes elementos:

- a) La tranquilidad pública o tranquilidad en las calles o vía pública.**
- b) La satisfacción pública o garantía permanente de satisfacción comunitaria.**

No se debe olvidar el aspecto moral e ideológico del orden público, pues ahí se encuentra la fase psicológica del respeto a las normas que permiten la convivencia social; pero tampoco limitar la noción a uno solo de sus elementos, como es frecuente al identificarlo con la tranquilidad pública.

Lo anotado permite decir que el orden público se encuentra inmerso en el derecho, sin hacer distinción en público o privado, ya que si bien se estudia como el imperio de la ley, la normalidad jurídica, el buen funcionamiento de los servicios públicos y del actuar del estado, también se encuentra en las relaciones de los particulares entre sí, de tal suerte que vemos al orden público inscrito en el derecho privado, en aspectos de familia o bien en las reformas al código civil en materia de arrendamiento; ello sin dejar de considerar que todo convenio, contrato o acto que se celebre entre los particulares no puede dejar de observar las leyes en que esté involucrado el orden público se deduce subjetivamente en virtud de las circunstancias de tiempo y lugar, políticas, filosóficas o morales privativas en el momento en que la ley se ha expedido o se pretende aplicar para dar una mejor comprensión.

La concepción del orden público debe contemplarse como el estado de paz interior del conglomerado, resultado de la protección contra los diferentes peligros que podrían alcanzar a dañar al individuo, si no existiera el ejercicio equitativo de las libertades individuales, sin embargo, la libertad absoluta de todos es imposible; debe hacer coexistencia de las libertades y, por tanto, orden constituye la ausencia de trastornos o alteraciones y uno positivo, que exige no sólo la conservación de una existencia pacífica, sino un conjunto de acciones tendientes a mantenerlo y renovarlo para alcanzar el logro de sus objetivos, cuya integración es la forma siguiente:

1. Interés público. Esta figura se trató detalladamente en el párrafo anterior de este capítulo.

2. Finalidad. La actividad social, en cuanto a que persigue una vida confortable encaminada a manera de conclusión, se hacen las siguientes consideraciones:

a) El orden público rebasa las fronteras del derecho, pero reviste una trascendencia jurídica innegable;

b) Mediante el orden público se restringe la libertad personal, en aras de lograr la convivencia pacífica;

Su observancia implica un estado en paz y tranquilidad, donde el individuo logre realizar sus cometidos;

Las normas catalogadas de esta forma son obligatorias e irrenunciables; Los particulares no pueden, alegando su libertad de contratar, suscribir convenios en contravención del orden público;

Toda norma o cláusula que contravenga el principio del orden público sufre nulidad absoluta;

Su sola invocación no hace necesariamente que se esté en presencia del orden público; el juzgador deberá allegarse los medios necesarios para otorgar esa categoría a la norma de que se trate, y

Las leyes no son de orden público, sino que afectan a contiene disposiciones de orden público.

3.4 RESPONSABILIDAD PÚBLICA

Entrar a definir o conceptuar la responsabilidad implica en primera instancia diversificar por disciplinas y por el objetivo buscando el propio término, sin embargo, la forma en que se hará dentro de éste tópico, será como una actitud humana encaminada hacia el ejercicio de quién la

presta en forma individual buscando en ese actuar un fin público, para ello entonces se podrá hablar de responsabilidad pública debido a que los agentes (servidor o funcionario público) son los inmediatamente involucrados para otorgar un interés público que como finalidad el estado tiene con sus gobernados.

En éste marco comenzaré a proponer primeramente desde el punto de vista ético en forma delimitada el valor de la responsabilidad humana.

La responsabilidad es un criterio ético que sirve al hombre para orientar y elegir su propio actuar tomando en cuenta el placer, los instintos, la presión social las normas morales y civiles para conjuntar el beneficio o objetivo pretendido.

Desde la infancia el hombre posee un criterio que utiliza continuamente; buscar lo agradable y evitar lo desagradable y en éste tiene un carácter instintivo por ejemplo cuando una persona es interrogada acerca de que lo motivo para elegir una conducta determinada, ésta contesta: "porque me gusta", y muchas elecciones en la vida ordinaria están regidas por él. Por otro lado los influjos del medio ambiente percibido por la presión social empujan y orientan la conducta de las personas. Aquí la palabra obligación adquiere un sentido especial debido a que el anterior se sobre entiende como presión social, ésta auténtica obligación no es la que proviene del exterior sino la que se impone el sujeto así mismo en forma autónoma y en función de lo que cotidianamente vino como actitud repetitiva previamente asimilado porque cada cultura, región y país tiene su propia serie de mandatos y costumbres de uso popular, y lo curioso, es que cada individuo suele estar convencido de que sus propias costumbres son las buenas o normales comparados con otras culturas. Lo anterior por consecuencia lleva al sujeto a otro nivel: el legal, que consiste precisamente en orientar y dirigir la conducta por medio de normas y leyes que consten en algún código, en este orden de ideas la comodidad se hace patente pues la persona consulta la ley y decide conforme a ella sin mayor

discusión y la justificación consiste en señalar la adecuación del mismo con lo que el precepto describe, así entonces, hablando de la ley material (civil) tiene una ventaja sobre las diferencias de carácter moral ya que la primera integrada a la segunda puede plantearse de manera universal por ejemplo la ley civil manifiesta que a cada ente debe entregarse nombre y apellido (legitimación y reconocimiento) y para efectos de la norma interna es un criterio de clasificación y dosificación en la unicidad de la persona.

Debido a que no existe un concepto real y unificado sobre la responsabilidad, haré en base a las anotaciones anteriores, un criterio aproximado sobre la misma:

La responsabilidad es la propiedad del acto humano por el cual el sujeto que lo ejecuta debe dar cuenta de él, es decir, debe participar de los beneficios, si el acto es puro o reparar los perjuicios que produce desde su carácter instintivo, buscando el placer y apegado a la legalidad siempre, actuando en función de la libertad incluso de elección del sujeto ya que el libre albedrío consiste en el dominio de sí mismo eligiendo por propia determinación.

Si esto se ejecuta cabalmente entonces viene el mérito que es el derecho a la recompensa por haber actuado bien y que promueve la dedicación por el empeño y el gusto por las cosas, que relacionado con lo que busca el estado y sus agentes pasivos y activos genera entonces una responsabilidad pública.

En efecto, el antecedente de todo acto administrativo es promovido primeramente por la responsabilidad que en carácter intuitivo produce el ser humano y que legalmente diversifica a través del servicio público.

En anteriores menciones he hablado acerca de que el estado es una persona incorpórea que no se pueda captar por medio de los sentidos, no puede actuar o moverse por sí, sino que requiere forzosa y necesariamente de

personas físicas que realicen sus funciones y éstos empleados o servidores tienen deberes, obligaciones y responsabilidades.

En éste contexto toda persona física que sirve al estado es dueña de la función que va a realizar y por consecuencia de la responsabilidad ejercida. Ante ésta manifestación de ideas el artículo 108 párrafo primero y tercero de la constitución federal fundamentan la responsabilidad de las personas que se refutan servidores públicos. Por otro lado la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos en su artículo 1 reza: "Esta ley tiene por objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia de:"

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público.**
- II. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público...**

La antecedida ley cataloga en forma integral desde el propio título, el tema en mención, y que por consecuencia es requisito sinequanon para la formulación de sus propios elementos.

LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La particular situación que presentan los trabajadores del Estado los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la fundación pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, generan responsabilidades a favor de los sujetos lesionados o del Estado, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

De esta manera, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes, la

responsabilidad penal en que incurren es sancionada penalmente y, por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; y cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

Independientemente de estos tres tipos de responsabilidades en que los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la lex Aquilia de que <<aqueel que cause un daño a otro tendrá la obligación de repararlo>>, tal como lo establece el artículo 1910 del Código Civil Federal, al regular la responsabilidad civil, en que se plantea la exigencia de una acción (positiva o negativa) que cause daños en la esfera jurídica de una persona que actúa sin derecho y son otro justificación, como sería el caso fortuito o la fuerza mayor, y además incluye la posibilidad de que el daño se produzca por un obrar en contra de las buenas costumbres.

En conclusión, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se integra por cuatro diferentes tipos de responsabilidades: penal, civil, política y administrativa; las dos primeras reguladas por las leyes de la materia correspondiente, y las dos últimas reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De las cuales solo haré mención con carácter de informativa para ratificar su participación efectiva en el estado.

CAPITULO 4

LA NECESIDAD DE ESTABLECER UNA EDUCACIÓN AXIÓLOGICA PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS

4.1 EDUCACIÓN Y VALORES

El presente punto proporcionará visión y objetivo de la presente investigación. La educación es la evolución de toda sociedad, con ella se rompen los limitantes del progreso social, cultural y precisamente para tomar el tema de cultura deberá enfocarse a que tal, no es factible sin la presencia dimensional de la conducta del hombre que es manifestada a través de su comportamiento común y que es aceptada socialmente como la aplicación de los valores los cuales concibe en su aplicación cotidiana.

Esta conjunción de elementos permitirá a priori hablar en forma general y para efecto del presente punto sobre la educación.

Al hablar de la educación como parte del derecho administrativo, se tratara como uno de los servicios fundamentales que desempeña el Estado Mexicano dado que la educación no solo plantea un orden y conocimiento desde la perspectiva constitucional y administrativo, también toma en cuenta el ámbito financiero, social y político.

Con relación al primer punto la prestación del servicio educativo se traduce en una fuerte responsabilidad económica para el estado y para el aspecto financiero se establece como una inversión y no un gasto ya que se contempla a la instrucción como un instrumento de desarrollo refiriéndose particularmente a la formación del capital humano, (objetivo que se pretende alcanzar como inmediato para la conclusión de la presente tesis).

En lo social, la educación no es una garantía más, es un instrumento eficaz y poderoso para la movilidad social ya que por medio de la oferta educativa, pueden diferirse las presiones del desarrollo en el servicio público.

Tomando en cuenta los diversos criterios que enfocan la educación se acercará los mismos en forma muy breve haciendo alusión a la materia legal; tocando en primera instancia una breve referencia sobre el art., 3^{ro}.

La educación tiene tres características fundamentales en el sistema constitucional mexicano: laicismo, gratuidad y obligatoriedad. A la fecha, siguen suscitando polémica el laicismo y la gratuidad. Esta última, particularmente en lo que se refiere a la capacidad jurídica de establecer cuotas escolares por parte de las universidades autónomas que tienen el carácter de organismos descentralizados del Estado.

La fracción IV del artículo 3^o, establece que la educación impartida por el Estado, y aquí deben incluirse a la Federación, los estados y los municipios, será gratuita. La doctrina y la jurisprudencia, sin embargo, no entienden que los organismos descentralizados sean órganos del Estado en sentido estricto, por lo que respecta al laicismo, los argumentos se basan en la libertad de cultos y, por ende en la facultad de cada quien para educar a sus hijos en el credo religioso que considere más adecuado. Es evidente que aquí no estamos ante un debate de naturaleza estrictamente jurídica.

El derecho de la educación puede extenderse a la cultura, lo que demanda un desarrollo más amplio. Habría que relacionar el problema jurídico de la educación, con las formas de ejercicio de las garantías de libertad; con el acceso a la justicia; con las prácticas políticas; con los señalamientos de la identidad nacional, con lo anterior, se explicará únicamente la gratuidad y obligatoriedad cuyos enlaces se explica a continuación.

Así en forma inmediata desde el propio espíritu de la ley el art., 3^o constitucional marca afanosamente algunos de los valores en el precepto:

Libertad, igualdad, democracia, responsabilidad y tolerancia, ya que desde su inicio nos refiere a "todo individuo"(igualdad) continua... "El estado-Federación, estados y municipios-impartirá educación preescolar primaria y secundaria."

Si observamos parte por parte los valores que maneja la educación en la constitución el presente apartado entonces sería un análisis y no una relación entre conceptos, y precisamente lo que se pretende es sólo hacer la breve referencia para poder entender esa conjunción, de valores implicados en la educación.

Ya una vez comentada brevemente la educación procederemos ahora a tomar en cuenta el valor como ejercicio individual y social de la conducta pero hacer hincapié que solo se hará una mínima referencia y no un carácter filosófico.

En primera instancia se buscará ir a un entendimiento social de que el valor es la capacidad humana de estimar o apreciar una cosa tomando como base la creencia de que en ella residen ciertas propiedades o cualidades dignas de ser estimadas y esto sólo es posible porque el individuo es capaz de dar una respuesta emocional o de conducta que lo llevan a aproximarse o aceptar. Ciertas circunstancias u objetos. Al respecto Luis Villoro define al valor como "Las características por las que un objeto o situación es término de una actitud favorable".

En éste margen de ideas los valores no recaen en los objetos reales (objetos espacio temporales) lo que simboliza propiamente que son aprehensiones individuales, singulares, siendo un estado psíquico subjetivo a través de vivencias personales, son circunstancias que existen "idealmente" (como anteriormente se habló de los siete valores esenciales).¹⁵ y para dar esa connotación partimos de que el valor surge de una

¹⁵VILLORO, Luis. El poder y el valor. FCE. México 1997 Pág. 13

relación entre el sujeto-circunstancia y la cual constituye una estructura empírica humana socializada.

Los valores solo se dan en la realidad natural y humana como propiedades valiosas de los objetos de la razón requiriendo como condición para su existencia ideal la práctica y creación humana que sólo realiza el hombre a través del ser humano como ser histórico y social creador de los valores mismo.

En ésta relación ideal los actos humanos son generados como un imán o atractivo especial que los entes catalogan como el conjunto de cualidades propias del objeto o circunstancia.

En la práctica, la gente que actúa conforme a los valores morales consulta las normas y las costumbres vigentes en su medio, y sólo en algunas ocasiones reflexiona por sí mismo y determina cual es la conducta a seguir, su comportamiento va de acuerdo al ideal de los diferentes sistemas históricos sociales, los perfecciona o trata de hacerlos como tal a la propia persona y su consecuencia en el medio, lanzando al hombre a los signos más claro que le permitan detectar cada vez más la alta distinción de ese valor. Así de manera muy sucinta el valor para que se presente como tal, para objetivo del trabajo aquí plasmado, se dirige únicamente al criterio idealista que tiene el hombre por mejorar su entorno y que su apreciación de conciencia o idea se debe a la relación histórica y de medio en el cual se ha pretendido siempre perfeccionar al mismo, sin embargo, la situación actual parece que nos conduce a un retroceso y no aun perfeccionamiento social tendiente a mejorar la actividad humana, la razón social y sobre todo de vital importancia, el ejercicio de los representantes del estado, los servidores públicos.

- **Para cerrar la presente intervención mencionaremos que el valor desde el punto de vista "Ideal" tiene que ver precisamente con la moral de cada individuo,**

estado y momento histórico, formando un criterio para la aplicación del mismo como lo hemos venido mencionando.

- Que la educación es el motor de la evolución social, que en causa criterio de conducta personal conocido a través del tiempo.
- La educación como arma en contra de la ignorancia conduce el conocimiento que no tiene límite alguno.

4.2 AXIOLOGÍA PÚBLICA

Cada idea de valor integra una debida axiología. Comenzaré el presente punto por determinar los elementos que hacer surgir el tema tratado, sin embargo, al ser la misma un punto desde el punto de vista filosófico, enfocado nosotros, solo entrañaremos a su estudio factible y de entendimiento para la presente tesis.

La axiología es denominada teoría de los valores proveniente de la raíz axios valor, y logos estudio o tratado, la cual de manera directa estudia e interpreta los valores. Ahora para existencia de la misma requiere de relacionar estas "ideas" con la ética ya que una es sustento de la otra y que cuando es aplicada surge como consecuencia.

La idea mencionada sugiere la connotación de las normas ideales (valores) que conforman el mundo axiológico y que nos permiten formular la conciencia de lo que es bueno y malo.

Relativamente reciente, dicho estudio basa sus primeras acciones en la segunda mitad del siglo XIX dado que anteriormente los valores eran sumamente confundidos entre sí por su importancia o ejercicio propia.

El criterio axiológico para regir la conducta humana está basado en los valores internamente percibidos y aplicados como tales, coincide con lo que suele

llamarse actuar por propio convencimiento ya que una persona llega a concebir a los valores, y a partir de esa perspectiva halla y juzga toda situación y es así como rige su propia conducta, aún cuando se vea en la necesidad de ir en contra de la presión social, sus costumbres o instintos.

Cuando una persona descubre a partir de el actuar social los valores y decide dirigir su comportamiento de acuerdo con ellos, como por ejemplo la veracidad, la amistad o la diligencia en el trabajo podría darse el caso de que sus actos coincidan con los criterios de otros. Un individuo con ese, sentido puede actuar con el carácter axiológico debido a que su conciencia no está dividida, sino que elige y actúa conforme a lo que efectivamente está percibiendo como valioso y lo ha hecho suyo.

Esté poder lo hace el individuo cuando ejecuta actos del hombre y no actos humanos. Una persona descubre los valores que se practican en su ambiente (actos del hombre) y desarrolla un comportamiento natural al que lo llama actitud o actos humanos naturales que integra ciertos valores a los cuales la axiología les da estudio y plasmicidad, por consecuencia el nivel axiológico de una persona se presenta en razón del seguimiento idéntico de acciones sociales positivas, y de alguna normatividad en función de los valores ahí implicados o elige una moda en mérito de lo valioso de esa costumbre radicado mediante un acto placentero o una conducta inculcada en su infancia, motivado por los valores que explícitamente se encuentran en ese acto y conceptualizan el estudio del presente tópico.

En el comportamiento del hombre intervienen deseos, pasiones, instintos, impulsos pero ante todo la razón y la conciencia que son factores humanos exclusivos siendo la expresión más relevante del estudio de los valores caracterizado los hechos y fenómenos que se dan en el orden natural: la voluntad humana y su consecuencia.

En virtud de ésta doble faz que se da en el ser humano primeramente constituida por su naturaleza biológica y por otro lado por actos o comportamientos que lo ligan al estudio en referencia cuya intención precisamente es catalogar, conceptualizar y dar un entendimiento de esas ideas expresados a través de los actos del hombre y los actos humanos.

Explicare en forma somera que la axiología estudia a partir de los actos humanos (que se efectúan en forma espontánea, natural obedeciendo a una necesidad humana) las raíces conductuales que se manifiesten a través de los actos del hombre los cuales además de ser libres y conscientes generan el estudio y concepto de los valores.

Entonces para que se presente una axiología pública primeramente debemos entender que la misma va a concebir la forma y actividad consciente manifestada por los entes que representan no solo al estado sino también a los gobernados.

Cuando dicho estudio es aplicado, entonces estamos en presencia de poder abordarlo a partir de la acción y conducta del servicio público que traducen en un ejercicio de trabajo que como representantes del estado ejerce todo ente que sirva en la administración pública relacionando cada término.

Cabe hacer la aclaración que la llamada axiología pública es aún un tema del cual su existencia es nula hasta hoy, debido a que en forma sociológico-jurídica no es contemplada ni mucho menos se ejerce como tal. Sin embargo la intención de este desarrollado punto es precisamente que se convoque al ámbito administrativo a aplicar el mismo tamaño en cuenta toda sucesión que acontece a la profesionalización del servicio público retomando ciertos que dependen del mensaje aceptado del cual el estudio de los diversos valores busquen un objetivo que sea la optimización eficacia en el ejercicio público.

Con lo anterior no solo estamos solicitando que el actuar de todo representante del estado sea razonado, además de ello, convocar una iniciativa de reciprocidad de tal manera que el mensaje no solo sea aplicado a los servidores público, sino que mediante su actuar también los gobernados entendemos la fuerza de la acción ideal (valor) para poder generar una propia solución a los pesares del estado y del que cumple con su obligación al estado.

Lo anteriormente mencionado es uno de los objetivos por los cuales se genera la investigación y del cual abundaré en su momento en el tema de la propuesta. Estas variantes, se hallan dentro de una marco de pensamiento que sí es constante y que trata de integrar la educación en las expectativas generales del cambio social se hablará, entonces de el mismo enfoque. Aunque la relación entre educación y cambio social se conciba sucesivamente con modalidades diferentes, es claro el propósito de transformar el desarrollo educativo del país, de distanciador en homogenizador, de autoritario en participativo, de represivo en diagonal, de legitimador de privilegios en distribuidor equitativo de beneficios.

No es objeto de éste punto comparar los logros con las intenciones, sino invitar a reflexionar sobre grandes dificultades que median entre los propósitos y las realizaciones; los condicionamientos estructurales, las limitaciones, tanto de personas como de recursos, los problemas inmediatos y la peculiar variable del "tiempo político" que preside inexorablemente la viabilidad de toda acción. Los ciudadanos advertimos también las ambigüedades y contradicciones, las frases fáciles, las promesas demagógicas y la peligrosa recuperación de los lenguajes. En función de todo ello es posible sacar algunas conclusiones provisionales:

- 1. A pesar de todas las ambigüedades y titubeos de este gobierno, su política educativa ha procurado inspirarse en una filosofía de cambio, lo cual representa un importante avance respecto sexenios anteriores.**

- 2. Esta dista mucho de ser un sistema de pensamiento articulado y orgánico sobre las funciones de la educación en el desarrollo nacional, constituye un conjunto de tendencias de cambio, que afectan el concepto de educación transformadora, que afectan el concepto de educación tanto en cuanto proceso personal como en cuanto proceso social público.**

Por lo tanto la axiología pública tenderá a ser el elemento primordial y directriz del estado soslayando así las deficiencias que gradualmente y como vicio se han venido gestando, procurando así el tan anhelado cambio propuesto no sólo por la sociedad, sino por el propio gobierno.

4.3 PROBLEMÁTICA ACTUAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La mejor ambición que tiene el hombre es buscar una solución a los acertijos que su propio actuar genera.

Prevalece un principio social que establece: "Todo problema contiene su solución".

Efectivamente esto es real, sin embargo dentro de la gama de soluciones se busca acercar a aquella que nos traiga satisfacción y menos trabajo, por supuesto que en algún momento esto se puede convertir en un vicio letal.

En la administración pública éste es realmente, desde el punto de vista en el ejercicio del servicio público, la problemática actual.

Se sabe que todo problema integra una confragulación de consecuencias que ameritan una mayor atención y sobre todo un gran esfuerzo por parte de quién está involucrado.

El problema tiene su raíz desde los más altos niveles debido a que la problemática social actual es la consecuencia de los vicios pasados y que en lugar de mejorar el entorno vino a propiciar mayores daños sociales y escándalos públicos que no solo dañan la imagen del país, sino de manera directa afectan la confianza que el ciudadano tiene con su ente representativo.

La negligencia, la prepotencia, la extorsión y la corrupción generada en el ejercicio público administrativo es un daño que hasta hoy se considera irreversible, sin embargo existen nuevas conciencias y actitudes generadas en cuya participación se manifiesta enormemente la preocupación por devolver al estado la credibilidad a través de sus representantes que alguna vez se tuvo en sus años de esplendor y desarrollo, en el crecimiento social, posrevolucionario.

Todo servidor público funcionario público no deja de ser humano y generar actos de humanos y acto del hombre, en este contexto se puede llegar a cometer errores por simple naturaleza, pero en verdad hay otros que no son errores, sino figuraciones u omisiones en el desarrollo de una acción.

El hombre nace libre por naturaleza, esa magnitud humana y valor tiene que ser siempre apegado a la mejora social y humana de tal manera que su interpretación sea de hacer lo que se debe hacer, así el bebé nonato come y respira en el vientre, es algo que su subconsciente debe hacer por libertad, ya nacido se desarrolla, habla juega, se divierte, converge con sus amigos padres, etc., sigue haciendo de su libertad lo que debe hacer para su propio ejercicio individual de comportamiento, y por ende busca su desarrollo y satisfacción.

Lamentablemente el proceso político-social embargo todo desarrollo humano y es ahí en donde está el centro de la problemática ya que si la gente que representa al estado no trata de dar su trabajo como tal, entonces genera la tan exigible

libertad como un daño excesivo en su ejercicio, es decir, sobrepasan la existencia y conocimiento de su libertad cambiando a la misma por los actos negativos mencionado en el inicio del punto.

Estos actos negativos son conocidos legalmente como "responsabilidades", ya que recordemos que todo ejercicio de libertad conlleva a éstas y que de acuerdo a la axiología (como ya se ha explicado anteriormente pueden ser buenas o malas) es la relación intrínseca de el actuar social.

La línea trazada por la administración pública en éste tema se ha venido incrementando por la falta de voluntad ética o bien llamada ignorancia axiológica sobre el servicio público, debido a que cualquier persona y escúchese bien, cualquiera, puede acceder a ejercer un servicio público que en algunas ocasiones es de vital importancia debido a que precisamente esta función debe otorgarle personal debidamente preparado para ejercer ese cargo o comisión que el estado en su apreciación facultativa le permite laborar.

Ha sido tantos los casos de negligencia prepotencia, corrupción que ha sido necesario emitir nuevos ordenamientos jurídicos para encuadrar el tipo de conducta ejercido y que éste va deformándose cada día más, sin embargo no se puede en algún momento desglosar las posibles conductas que hasta hoy no han sido contempladas en la ley, y poder castigar al servidor público. Aquí es en donde se encuentra la problemática, se castiga y no se educa.

La mayor parte de la legislación administrativa en México nos conduce a organización del estado como un apartado impresionante en su actuar y dentro de dicha construcción administrativa la libertad de funciones las cuales adolecen de un seguimiento propio para hacer eficaz el servicio que las personas físicas entregan a un estado.

Como ejemplo a tal omisión está el título cuarto de la constitución que nos habla de las responsabilidades de los servidores públicos dentro de los cuales

se avocan a "sancionar" a quienes..., esto no es del todo dañino, lo equivoco está, como se ha mencionado, en que cualquier servidor público " sólo ejerce", sí se equivoca es sancionado, si su desempeño es intencional entonces si cabe la sanción. El motivo del presente trabajo de investigación no es estar en contra de las leyes creadas en la materia, por el contrario, éstas serán aplicadas directamente en caso necesario como se explicará en su momento, y en casos totalmente extremos.

El compromiso ejercido con el estado, la protesta tomada al momento de asumir un cargo en dependencia pública, obligan ya de manera individual al servidor del estado a complementar lo que exige tanto su mando como sus gobiernos, y aquí, en este país sucede lo contrario.

Al acudir a cualquier dependencia pública, primeramente por parte del gobernado es un vía crucis, dado que se ha vuelto "normal" el que se atiende tarde, que no hay sellos, el maltrato y ofensa en algunos casos por parte de quién nos otorga el servicio y al momento de acudir a señalar la acción u omisión sucede en la mayoría de los casos que el encargado del departamento respectivo no se encuentra.

La otra parte involucrada sabe que al estar detrás de la barandilla, escritorio, caja, etc., tiene la potestad casi omnipotente de tratar al conciudadano de la forma que le dicte su actitud, su comportamiento, mal día o probable problema personal y entonces el que absorbe todo ese daño es el personaje que acudió en "ese mal momento" a solicitar su servicio, es decir el ciudadano.

A este respecto trataré de ajustar algunos de las actividades (las que más dañan) presentadas por los que sirven en la administración pública.

Al llegar a cualquier escenario público de atención llámese delegación política, hospital, tesorería, etc., la primera forma de atención es el ignorar el trato hacia la gente, el respeto, ya que cada uno de los actores

involucrados manifiesta por un lado la ausencia de un valor tan importante como lo es el respeto ya sea a una atención y a un horario, o directamente al individuo en sí, por otro el ciudadano que ya va predispuesto a recibir esa actitud, a tolerarla y en su caso a aceptarla por muy negativa que sea. Se forma entonces la negligencia que se puede entender por ejercicio social como la actividad presentada por un servidor público en la cual existe una marcada ignorancia ante la presencia de una persona a la cual hay que servir por ley y además tratar por todos los medios de hacer las funciones completamente contrarios a lo que son, concretamente, dejar de realizar su función adecuada.

Para este tipo de responsabilidad existen leyes que sancionan las mencionadas acciones como es la ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en materia federal.

¿Pero de que sirve crear leyes y sanciones si se siguen ejecutando y creando además nuevas tendencias de conductas inapropiadas?.

Un ejemplo para entender la pregunta anterior son los famosos "video escándalos" en los cuales en televisión nacional se muestra a funcionarios y servidores públicos cometiendo conductas ilícitas, que trastornan al país sugiriendo la aplicación de las leyes respectivas. Este supuesto es muy válido, sin embargo se recordará que un video no hace prueba plena en juicio debido a que el mismo es susceptible de modificación por medios tecnológicos y este supuesto jurídico no lo contempla ninguna ley administrativa en materia de responsabilidades.

Siempre se habla de ejecución, sanción, negligencia, prepotencia, entre otros; en el marco legal establecido, pero, ¿ Quien invita a que el ejercicio cambie desde el mismo momento de actuación sin llegar precisamente a el castigo por incumplimiento o ejercicio indebido de las funciones?

Como se observa, la legislación mexicana, relativa a la materia, tampoco resuelven el problema que gira en torno al concepto del servicio público, ya que no obstante que se le define, no se contempla fórmula alguna que determine la existencia de una necesidad colectiva que, sin lugar a dudas, requiera ser satisfecha mediante el establecimiento de una educación.

De ahí la necesidad de seguir insistiendo en la elaboración de un concepto, que no satisfaga todos los gustos e intereses, sino que le dé certidumbre a gobernantes y gobernados acerca de las bases reales de aplicación de los servicios públicos, y evite su manejo de manera caprichosa que, en opinión de no pocos especialistas, actualmente sufrimos como consecuencia de su uso indiscriminado de la libertad.

Los encargados de dirigir la administración pública sencillamente no cumplen con su función la limitan o la exageran y es ahí donde se presenta el punto de partida de saber como efectuar ciertas actos generalizados como públicos.

Hoy se habla de complot, video escandalos, funcionarios corruptos, secretarios de estado sin educación media, policías que no saben leer ni escribir y así podría llevarse una lista interminable de deficiencias que acompañan a la acción pública y quienes deben al estado un compromiso encomendado de eficacia y calidad.

Recientemente la secretaria de la función pública fue creada con el objetivo primordial de transparentar la actividad administrativa del estado, incluso la ley de transparencia sigue la misma causa pero ni las leyes anteriores, ni las secretarias creadas han disminuido las responsabilidades de los servidores públicos.

Por tercera ocasión en éste tema y en la investigación en general se busca que la educación sea el timonel de aplicación y sustitutivo de las sanciones; educación por sanción es una probable forma de disminuir la mala actuación de los servidores públicos siempre que se conscientize de manera formativa individual para alcanzar la propuesta de una eficientización en la calidad del servicio público.

En conclusión para ésta problemática:

- 1. El deficiente servicio otorgado por el estado a través de entes físicos, radica en la falta de compromiso de los mismos y que ha provocado la creación de nuevas leyes sancionadoras y castigos ejemplares.**
- 2. No se está en contra de la aplicación, creación y cumplimentación de leyes y organismos institucionales creados para castigar el actuar público, por el contrario se busca solucionar el problema de manera formativa.**
- 3. El problema esencial del ejercicio público está en la formación educación a través de la cual el servidor manifiesta su calidad humana, aprende a desarrollarse, fomentando así una nueva fórmula equitativa de servicio por una parte y satisfacción por la otra.**

En forma más sencilla y práctica, se pretende que éste tipo de cursos faciliten la actividad estatal previniendo desde un principio a aquellas personas que desean realmente desarrollar una función pública apegada siempre al desarrollo humano y total entrega a satisfacer también la importancia que genera el servir al estado, independientemente de la calidad cultural adoptada, que aún cuando ésta sea muy baja o de escaso mérito, cualquier persona que sirva a la administración pública lo haga de manera eficaz ya sea estando dentro de la propia actividad de servicio o tratar de ingresar a la misma; nunca olvidando que el ser humano es falible, y en algunas ocasiones dicha falibilidad es intencional de tal manera que se cause un perjuicio a determinada persona u organización y que para éste tipo de actitudes intencionales o de

estado anímico se constituyan, con los cursos, en una actividad que facilite y enriquezca tan peculiar actividad.

4.4 LA FORMACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DESDE LA PEERSPECTIVA ADMINISTRATIVA.

En los capítulos 1 y 2 se estableció la forma en que ejerce el funcionario y servidor público desde el punto de vista administrativo.

Ahora toca el punto fundamental de toda función pública y servicio público; la formación. La acepción de la palabra tiene diversas explicaciones dependiendo del punto de vista tratado, así el diccionario de la lengua española establece que es un orden, un seguimiento; en materia jurídica el diccionario jurídico manifiesta; "Es la formación profesional postescolar, destinada a personas comprometidas en la vida activa, que se realiza por medio de cualquier acto que testifique su extensión"¹⁶

Obviamente el enfoque que se presentará es el segundo debido a la trascendencia de su contenido como derecho y segundo porque de acuerdo a la función pública es toda ocasión en la cual media un acto por medio de los agentes que intervienen en él.

La formación del servidor público se va compenetrando de tal manera a través de una realidad considerando que la primera es la que produce en la persona física la facultad de actuar y querer por el ente, y que por lo mismo se funden en un mismo sujeto, en tanto que la relación de servicios es un vínculo en razón del cual se identifica a la persona física como sujeto distinto del ente público y potencialmente enfrentado a él, con sus propios derechos y esta dualidad de relaciones ha sido materia de debate en la actualidad, por considerarla carente de significado y contenido jurídicos, ya que la sola enunciación de

¹⁶ IBIDEM, Pág. 189

la teoría implica la incrustación de la persona física como elemento del propio órgano, lo cual hace impropio hablar de una relación consigo mismo, por lo que puede existir una relación orgánica, ya que en razón del principio de imputación, cuando la persona física actúa en ejercicio de las facultades atribuidas al órgano, la voluntad que manifiesta es la del Estado, en que solamente se puede hablar de una relación entre el ente y el empleado público cuando la voluntad de éste se manifiesta, no en ejercicio de las facultades que le han sido atribuidas, sino como persona física, que al haber sido incorporada al órgano adquiere una situación especial frente al estado, diferente de la situación general que tienen los demás individuos. En todo caso, lo importante es diferenciar su actuación como elemento subjetivo del órgano, que tiene naturaleza oficial u orgánica, o como particular, en ejercicio de sus personales derechos y obligaciones; de una parte, se actúa identificado con el Estado, pero no por ello deja de ser un sujeto con intereses propios, eventualmente contradictorios con el Estado para concluir que: entre el servidor público (titular o no de un órgano) y la Administración no existe más que una única relación, que bien podemos seguir denominando función de servicios, cuyo contenido es diverso según el origen del reclutamiento del personal y los puestos de trabajo concreto que en cada momento ocupan.

Por tanto, la actuación del empleado público en ejercicio de las facultades conferidas al órgano sólo puede ser vista como una manifestación del poder del Estado, independientemente de los derechos y obligaciones que como persona física tenga, y que como servidor público pueda oponer al ente público, en ejercicio de sus derechos y obligaciones.

Independientemente de que para el ejercicio de la función pública sea indispensable la participación de la persona física, empleado publico, su contenido necesariamente será la expresión del poder del Estado, por lo que el estudio de la función pública debe constreñirse a la manifestación del poder estatal.

En este contexto, el primer problema que se plantea es la delimitación de quiénes son los trabajadores del Estado y, en particular, cuáles son sujetos de las responsabilidades públicas, ya que la doctrina y la legislación utilizan indistintamente los términos de trabajadores, empleados, funcionarios y servidores públicos, además de que en el uso común también se denomina <<burócratas>> a quienes trabajan para el gobierno.

Al respecto se plantea que el individuo frente al Estado tiene diferentes status, entre los que se identifica el estado general de sujeción, que tiene por el solo hecho de formar parte de la población, y lo sujeta al mandato general de las leyes aplicables a todos los gobernados, así como el estado especial de servidor público, sea cual fuere su origen, crea un poder jurídico especial que se ejercerá en nombre del Estado o del cuerpo de administración propia sobre el obligado, para mantener y dirigir a éste en el cumplimiento exacto de sus deberes.

Y es aquí donde se forma el servidor público de esta manera, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el sector público, además de su condición general como gobernado, y de su régimen particular como trabajador, sujeto a las normas de naturaleza laboral, tendrá un régimen especial como servidor público.

La calidad de "elemento subjetivo del órgano público", que lo coloca en una situación especial respecto del Estado y crea la llamada "relación de servicios", sólo puede generarse a partir del otorgamiento del cargo mediante un nombramiento, contrato, designación o elección, según el caso, y de la asunción de funciones, como un acto de voluntad que implica la aceptación.

En razón del otorgamiento del cargo y su correspondiente toma de posesión, el individuo queda incorporado al órgano público, como parte esencial de él y, por lo

tanto, sujeto a una serie de obligaciones y derechos que integran su status, porque su actuación, como parte del órgano, será la expresión del poder público, independientemente del grado en que participe en su ejercicio, el estado activo de ciudadano, produce en la persona una condición especial que lo diferencia de los demás individuos, al ser investido con facultades especiales para que su actuación sea imputable al propio Estado, es decir, adquiere una condición especial al participar en el ejercicio del poder público, al ingreso al ejercicio de las funciones públicas se produce por la designación que se realiza a través de muy diversas formas, y mediante diferentes procedimientos, dependiendo del tipo de trabajo, del nivel en que se desempeñe, y del órgano al cual se integre.

Con una concepción más amplia, nuestra Constitución determina ese estado especial de sujeción a todo individuo que se incorpora al servicio del Estado, independientemente del título de incorporación, del órgano al que ingrese y del tipo de actividad que realice, por tratarse, en todo caso, de una actividad que lleva a cabo en razón del interés público.

La designación se manifiesta como un acto de voluntad a través del cual se otorga al sujeto el conjunto de facultades para llevar a cabo la función que corresponde al puesto para el que se ha designado. Este acto no se puede dar por muy distintos medios y procedimientos, que van desde la elección, mediante la cual la voluntad general los escoge para el cargo, hasta el nombramiento que un órgano superior emite a favor de la persona, pasando por el contrato de prestación de servicios, el contrato administrativo, etcétera.

El cause relacional es la incorporación e inmediatamente, de formación en el ejercicio de la función administrativa, por lo tanto la figura mencionada es el inicio de dicho proceso formador y que se integra como el acto por el cual la persona física es asimilada al órgano público. Mediante éste, el sujeto se confunde con el propio órgano, pasando a formar

parte de él, de tal forma que los actos que realiza le son atribuidos al Estado, como consecuencia de la figura jurídica de la imputación.

La incorporación es el efecto del acto que la doctrina denomina investidura, es decir, el otorgamiento de una envoltura especial a favor de una persona, a fin de que pueda llevar a cabo el ejercicio de una competencia, de tal forma que a un determinado individuo se le da la investidura de director, gerente, secretario de Estado, etcétera, tomando en cuenta que lo anterior ha dado lugar a que se desarrolle lo profesionalización administrativa del ejercicio o función aplicada por parte del servidor público, facilitando la práctica cotidiana de su ejercicio en el carácter de obligatoria y bien delineada razón de ejecución de actividades propias y exclusivas del derecho administrativo, haciendo de ésta su ocupación profesional que realizan de manera permanente fomentando la necesidad de ampliar aún más el campo de practicidad cotidiana.

Así que, todo empleado o trabajador al servicio del estado en la medida de las funciones asignadas, el respaldo de la persona incorpórea (estado) y su nivel de compromiso y confianza harán que el estado funcione, mal las más de las veces, otras bien, pero funciona el aparato de estado, dentro del derecho administrativo, en donde cada uno de ellos sigue un diferente sistema, como en el caso del cuerpo humano, en donde hay muchos órganos pero de ninguno puede decirse que es de él la función que desempeña, sino que la natural es que cada función la realiza a través de un órgano específico, así la oxigenación del cerebro es a partir del flujo sanguíneo, la función circulatoria se realiza a través del corazón, etc., y donde cada órgano fue desarrollándose y madurando para crear al ser humano; en ésta analogía los entes al servicio de estado determinan funciones en diferentes niveles y ámbitos haciendo que el órgano funcione ya sea en forma singular o colegiada como es el caso de cualquier institución o cuerpo jurídico estatal.

- 1. A manera de conclusión estableceré que la formación del servidor público, funcionario o trabajador del estado, es decir, cualquier persona que trabaje para la administración pública se gesta a partir del nombramiento, designación o elección que el propio estado o en su caso el pueblo ha hecho manifiesta.**
- 2. Partiendo de la relación jurídica que existe, una vez presentada la circunstancia anterior, la obligación por parte de la persona física es realizar las actividades encomendadas de acuerdo a su rango, categoría o status dentro de la propia administración pública y que formalizan con el tiempo la función estatal.**
- 3. Al estar integrada al estado, cumplir con actividades propios de su ejercicio, sujetarse como funcional en el ámbito de las leyes administrativas correspondientes, será manifiesto su actuar y valoración de acuerdo a su formación integral como servidor público.**

4.5 IMPLEMENTACIÓN DE CURSOS Y PROGRAMA DE TRABAJO

El punto medular de la presente investigación es la manera de integrar los cursos como propuesta, no para resolver de inmediato el problema, sino para gradualmente disminuir la falta de compromiso en la función pública, evitar en lo posible la falta de credibilidad por parte de los ciudadanos e incrementar la eficacia en el servicio.

Hoy nuestro país adolece de la aplicación e interpretación de una axiología por parte primeramente de la administración pública y por consecuencia de la población en general, sumando a ello los medios quienes se ensañan en presentar las fallas humanas o intencionales en cualquier nivel de la administración pública lo que ha provocado hasta el día de hoy una de las peores crisis político económicas en México.

Por éstos motivos se puede establecer que dichos cursos deben de contar con las siguientes características:

1. Obligatoriedad:

El curso debe tener el carácter de obligatorio para las personas mencionadas en el artículo 108 constitucional, 123 apartado B del mismo ordenamiento y demás relativas a la materia.

2. El objetivo específico:

Que el educando aprenda a concientizar sobre la importancia que tiene la práctica axiológica en el ejercicio de su función.

3. Duración:

El curso tendrá duración de un año programado en sesiones de 3 horas a la semana o curso sabatino de 08:00 a 11:00 hrs., cabe destacar que el curso semanal se llevará a cabo en las oficinas de la misma dependencia para evitar traslados innecesarios y pérdida de tiempo, en el lugar que asigne el funcionario pública de rango de la dependencia, en coordinación con los organismos encargados de presentar dicho curso.

4. Programa:

El curso se desarrollará en 4 módulos de 3 meses cada uno con una carga horaria de 12 horas al mes.

5. Instructores:

Serán profesionales en las áreas de pedagogía, derecho y filosofía.

6. Implementación:

A través de la iniciativa privada con organismos o instituciones encargadas de desarrollar programas de actualización o capacitación, cuya validez se haga a través de concurso público, despachos de capacitación; para éste objetivo no hay mejor imparcialidad que la iniciativa privada.

7. Certificación:

Al concluir íntegramente el curso se entregará una constancia con valor curricular y acreditación para seguir ejerciendo en la función pública, o ingresar a ella.

8. Recursos didácticos:

Espacio físico aula, salón de usos múltiples, etc., bibliotecas, ciberespacios, mapotecas, Hemerotecas, Videotecas, Marcadores, video proyectores, Medios de comunicación (cine, radio, televisión), Eventos Culturales (Teatro, representaciones al aire libre, etc.).

En relación al programa de trabajo, éste podría quedar de la siguiente manera:

9. Programa de trabajo

Como se mencionó anteriormente el curso se desarrollará en 4 módulos de 3 horas a la semana y de 3 meses cada uno catalogándose de la siguiente forma.

Modulo 1 La administración y el servicio público 3 meses, 3 hrs por semana 12 hrs. por mes.

- 1.1 La personalidad y el servidor público.**
- 1.2 Conducta emocional**
- 1.3 Administración y función en el servicio.**

Modulo 2 La ética y axiología.

- 2.1 Diferencia entre ética y moral.**
- 2.2 Importancia de los valores en la vida humana.**
- 2.3 Criterios para el estudio axiológico.**
- 2.4 Los siete valores indispensables.**

Modulo 3 La responsabilidad moral y pública.

- 3.1 Actitudes y consecuencias.**
- 3.2 El concepto de responsabilidad.**
- 3.3 Relación entre los 2 tipos de responsabilidad.**

Modulo 4 La satisfacción personal y deberes

- 4.1 Los deberes familiares**
- 4.2 Los deberes económicos sociales.**
- 4.3 Ética profesional y ejercicio público.**

10. Partida presupuestal

El costo a sufragar sería por parte del estado mismo fundamentado en las facultades y atribuciones del poder ejecutivo, facultades del congreso de la unión y principalmente abriendo una partida presupuestal que se genera a raíz de lo establecido por el artículo tercero párrafo segundo de la ley de planeación que establece a la planeación como la ordenación racional y sistemática de acciones en base al ejercicio de atribuciones del ejecutivo federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural... y continua en su párrafo segundo: mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinaran acciones y se evaluarán resultados.

Así mismo la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal manifiesta que todo gasto nacional o erogación se hará en base a la planeación económica dirigida por el ejecutivo y el congreso de la unión. A ello habrá que agregar que a partir del presupuesto destinado en materia de formación de servidores públicos en el ejercicio estatal, el mismo deberá ser suficiente para fomentar un concurso público en la que participe la iniciativa privada .

El curso debe tomar la directriz propiamente, de una enseñanza aprendizaje en donde el trabajo no sea una exasperación del ser humano en todo, por el contrario que

sirva como fundamento capaz de hacer dócil y manejable la mayoría de actividades en las cuales se vea involucrado el representante del estado.

Organizando toda la pauta de trabajo desde el inicio de la gestión administrativa, siendo la hora en que el funcionario o servidor público se familiarice con sus obligaciones y disfrute también de las satisfacciones incomparables que de la misma se derivan para que centre gradualmente su vida en ésta necesidad funcional para que se fije de ella y se la incorpore.

La educación por el trabajo tiende a ser el eje transformador del servicio público, el trabajo es un todo desde el punto de vista particular puede haber tanto buen sentido en las funciones según las propias tendencias y posibilidades se trata justamente de alcanzar la eficiencia en la administración pública, de evitar el mecanismo embrutecedor de exaltarnos y preponderar los vicios de la conducta que son cambiados por diversos medios, tratar de salvaguardar los derechos sociales, el beneficio común y de restaurar el valor general, así como el alcance individual y social de nuestro parecer como entes pertenecientes a un gran apartado administrativo.

Dentro del mismo programa se intenta que la gente perteneciente a la administración pública vaya adaptando una nueva actitud de trabajo, sobre todo porque el interés público no solo es salud, vivienda, étc., es además una salida óptima a la función personal y de servicio.

4.6 IMPORTANCIA DE LOS CURSOS

Toda educación, instrucción y conocimiento tiene relevancia y trascendencia generacional y para el curso será de gran utilidad social y de eficiencia individual el aplicar esa actualización en el proceder conductual.

Todo estado busca satisfacer el interés público que no solo se centra en satisfacer bienes y servicios (que es lo que el estado ha intentado) sin embargo se ha omitido algo muy importante: el propio ser humano.

Así, todo trabajo conlleva un cansancio físico-emocional, sin embargo en el desempeño de la actividad de ser humano no debe desgastarse más de la cuenta en razón de que hoy el tiempo, la tecnología, etc, requieren de gente más capacitada, más fuerte, que trabaje bajo presión, es decir que la calidad de vida laboral se ve afectada notoriamente y si a ellos aumentamos la forma de trabajo en el trato con el público y éste a su vez con los prestadores de servicios, cansancio emocional y mental llega demasiado pronto y entonces el servicio se convierte en caduco ineficiente y sobre todo obligado sin tener otra salida que esa actividad, entonces la deficiencia es potente.

Lo primero que se pretende solucionar es que la actividad administrativa no sea un peso social, una desagradable función en la que el hombre trate mal a un público o en la ineficiencia del servicio lo haga realizar trámites burocráticos innecesarios, por el contrario, el primer objetivo es buscar que toda persona que trabaje para el estado lo haga de una manera menos ruda, que retome el sentido de importancia de pertenecer a la administración pública haciendo que el público, el ciudadano tenga la confianza nuevamente de acudir a solicitar por derecho cualquier servicio o trámite que coadyuve a mejorar la situación pública y social.

Esto no quiere decir que el problema de la eficiencia en el servicio público se entrega a través de la aplicación axiológica en la función a través de la educación, no, simplemente se pretende disminuir la forma en que hoy en día es clasificada la función pública o "burocracia" como una actividad maliciosa y de desorganización total, se debe cambiar esta concepción de la misma, no con discursos, no con días, con hechos, sino con programas que tendrán que ir evolucionando con el tiempo de acuerdo a las necesidades político-económicas.

Como segundo punto de importancia se procura aplicar dicho curso para toda la gente que integre la administración pública actual y la que pretende desarrollarse en la misma, los primeros realizando el curso en el Inter de su actividad de acuerdo a sus horarios y necesidades laborales ya que ésta de acuerdo en que no todo servidor público maneja tiempo de trabajo flexible, y los segundos con antelación al ejercicio del servicio público para dar continuidad al objetivo perseguido, debido a que al recibir dicho curso se tendrá que acreditar el mismo y la evaluación realizada tenderá a entregar al instruido las bases fundamentales de aplicación plasmadas en la constancia entregada cuyo documento será requerido oficialmente para poder seguir ejerciendo o para ingresar al servicio público.

Dicha constancia por acreditar el curso tendrá un peso valorativo en la currícula del servidor público, porque precisamente lo que se intenta es que en toda la administración pública se aplique dicho programa para tratar de mejorar el actuar y función públicas facilitando además a el aparato estatal la elección o ratificación de cada uno de los miembros que tiene a su servicio procurando así una verdadera depuración de aquellas agentes que en verdad entreguen un servicio al cual están involucrados a prestar sin necesidad de que la coacción legal llegue a afectarlos.

Encadenado a lo anterior, el tercer punto que busca el programa es precisamente ir terminando con ese miedo que se traduce en un deficiente servicio por parte del ente individual, de que se sirve el estado, es decir, lo que se pretende con la aplicación y ejecución del proyecto presentado es que cada uno de las funciones públicas se vaya disminuyendo la aplicación de sanciones legales hacia la persona que presta el servicio, porque en éste momento existen diversas leyes que castigan, sancionan, inhabilitan y hacen de un ente individual igual a otros pero con investidura mayor, un verdadero "prisionero" de su trabajo. La educación axiológica encaminó a dicho supuesto la transformación de esa idea, cambiar el castigo por la educación,

la aplicación de los conocimientos instruidos por la negligencia, prepotencia, etcétera.

Ahora no se está solicitando abrogar dichas leyes o derogar artículos concernientes a la responsabilidad de los servidores públicos, por el contrario, el punto directriz es que en la medida en que dichos cursos se implanten, se maneje un seguimiento constante y posterior a los mismos por parte de los organismos encargados de entregarlos y entonces poco a poco disminuir la integración en el tipo administrativo de sanción por parte del servidor público; evitar en la medida de lo posible, que la función del servidor público, caiga en estadísticas de mala actividad, deficiente desarrollo y sobretodo en sanciones que van de la simple amonestación hasta la propia pena privativa de libertad en algunos casos.

Se busca que las sanciones manejadas en las leyes respectivas sean ya el último recurso, la instancia final por el incumplimiento de ciertas reglas administrativas porque el servidor público definitivamente así lo desea.

Sin embargo sin la aplicación de los cursos, cualquier sanción en sus indistintas modalidades se irá incrementando a tal grado de hacer leyes aún más fuertes en sanción que las que actualmente conocemos, y endurecer dichas penas o sanciones no hará que el servidor público tome plena conciencia de su ejercicio laboral para el estado, por el contrario se traducirá en un miedo inminente que en muchas de las ocasiones hará que el trabajo en lugar de ser una actividad que satisfaga sus intereses individuales lo manifieste como la última y quizás denigrante alternativa para sobrevivir y que de ninguna manera disminuirá su actuar frente al ciudadano. Ya se ha comprobado, no solo en México, sino en otras partes del mundo que la rigidez y castigo inapelable de algunas leyes no ha logrado disminuir la conducta contemplado en cada una de éstas y por consecuencia el hombre busca no esconderse de la ley, por el contrario, seguir realizando dicha pauta de conducta que sea

similar pero que no caiga en el encuadramiento legal establecido. Con el presente proyecto se tiene la seguridad que muchos servidores públicos agradecerán la educación por la sanción, ya que se desarrolla mejor una actividad cuando se sabe lo que se hace y hacia donde va encaminada dicha labor que cuando la misma puede ser objeto de errores humanos o inseguridad que en algún momento pueden interpretarse como intencionales y entonces sobrevenir la sanción.

El punto es claro, educación entregará eficiencia y ésta una atención clara sobre lo que se trabaja por lo tanto se verá reflejado en una disminución de sanciones cualesquiera que fueran estas.

Por lo tanto la implementación del curso, programa de trabajo e investigación se proponen para:

1. El ser humano aun con deficiencias naturales, entregue una verdadera actividad pública que satisfaga a él mismo y a los que sirve.
2. Para eficientizar el servicio público y que sea el documento de acreditación la llave de ingreso o permanencia en el ejercicio de la función pública.
3. Evitar en mayor número las sanciones legales a las que puedan llegar, cambiar el castigo por la educación, siendo este postulado, la herramienta eficaz y de validez de toda sociedad, principalmente la nuestra..

Por último, cada servidor, funcionario o ente que trabaje al mando del poder del estado será cada vez una mejor propuesta para la ciudadanía que necesita urgentemente de un cambio social sobre todo en las esferas gubernamentales que no son otra cosa sino el reflejo de nuestro avance cultural, económico , político entre otros. Todo pueblo, educación y avance surgen a partir de las personas que tienen el mando o responsabilidad de una colectividad, a su vez, éstos son

un vivo relejo del actuar cotidiano en un país, si la descomposición social va disminuyendo con la formación educación, la cultura del miedo castigo, se suprime por la de conducta adecuada y el mejor y sano cumplimiento de la actividad laboral pública, es decir: LA FORMACIÓN Y EDUCACIÓN SON EL AVANCE HACÍA UNA SOCIEDAD CON LEYES JUSTAS Y NO RÍGIDAS EN EXCESO.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Toda evolución del hombre parte de los sueños a través de las vivencias que él mismo tiene, que convierte en metas y culmina en objetivos prácticos. En la mayor de las ocasiones la primera experiencia o puesta en práctica de esas metas no es del todo satisfactoria, surgen eventualidades y pormenores que provocan que la meta se convierta en un objetivo, si se trabaja en ello constantemente.

SEGUNDA. La propuesta de implementar un programa-curso de educación axiológica para la administración pública es un tema de investigación que puede interpretarse como una utopía, sin embargo, el trabajo social y la constancia educativa podrán en algún momento lograr que ésta investigación en un futuro no tan lejano sea una realidad que sane la función pública y que permita la intervención de todo funcionario en sus actividades sin la amenaza latente de una sanción.

TERCERA. Creo que el convencimiento por parte de la población general se ha manifestado, ya que anterior al dos de julio de dos mil toda comunidad, toda persona manifestaba un cambio de conducta, una visión diferente al país que vivimos en años anteriores; esa visión fue precisamente el convencimiento de la población en hacer algo diferente para ellos y el país, de buscar nuevas opciones reales, vivir en un estado que no perjudique, que coadyuve a las necesidades sociales, y no hablo de política, sino de principios que cada uno de nosotros tenemos, que manifestamos pero que lamentablemente han sido deformados en las generaciones anteriores y que hoy estamos viviendo en delincuencia, videoescándalos, funcionarios corruptos, etc.

CUARTA. Nosotros somos el legado y práctica nefasta de las actividades sociales y públicas de hace 15 años aproximadamente dejadas por servidores públicos anteriores y que hoy se pretende cambiar en un sexenio, y eso no se va a lograr.

QUINTA. Estoy plenamente convencido de que la educación es la base del actuar social del hombre, y para lo cual me gustaría hacer referencia al pasaje de la novela basada en la vida real que nos menciona a un personaje llamado Robinson Crusoe, el cual al sobrevivir solo en un tiempo en una isla desierta, posteriormente se percata de la presencia de otro ser humano en donde éste último ser, personaje menor de edad, Viernes, es educado y formado aún en lo lejano a la civilización y en el cual su aprendizaje y desarrollo llevado a la práctica generan no una conducta de salvaje, por el contrario; una actitud racional que todo ser humano contempla y que todo inicia a partir del naufragio, persona cuyos conocimientos básicos sirven de herramientas para convivir de manera civilizada con el ignorante en cultura y desarrollo, el salvaje y que a final de cuentas aprende a convivir en sana armonía con la naturaleza y con la persona que lo forma.

SEXTA. Claro, se habla de una novela, de un momento histórico diferente, sin embargo, si hacemos un retroceso social, se verá plenamente que el hombre en su necesidad de avance ha soñado, ha materializado y sobre todo intentado aprender más allá de lo que hoy sabe, fundamentando así que la educación en la formación ha hecho del hombre un ser que no tiene límites y busca subsanar las necesidades imperantes hasta el presente.

SÉPTIMA. En materia administrativa el estado es una máquina impresionante de funciones, categorías, tareas y hechos del hombre que se traducen en responsabilidades, las cuales han sido legalizadas y en su caso sancionadas; éste último adjetivo es la iniciativa de la investigación. Toda persona prefiere ser enseñada o educada en alguna actividad antes de fallar y que esa falacia se traduzca en sanción o probablemente en destitución de su función y que lo lleve al demérito personal, a ser indicado socialmente como no apto.

OCTAVA. Cualquier ser humano busca realizar actividades que le satisfagan de acuerdo a lo que fue dotado por la naturaleza, intenta equivocarse las menos de las veces, busca subir un escaño social, interpreta ciertas acciones comunitarias en su

favor y propio beneficio y esto no es otra cosa, sino la, propia formación en la cual se va instruyendo el ser individual que culmina con su avance personal y social.

NOVENA. Sé que a la mayoría de funcionarios públicos y servidores les va a ser muy complicado asistir a los cursos, sin embargo lo que se busca es que éstos tengan un carácter de obligatorio y curricular, intentando una satisfacción a la situación que impera en la administración pública hasta el día de y que hoy poco a poco se fortalecerá; la secretaria de la función pública y las leyes sobre el ejercicio público serán en última instancia, el órgano ejecutor; y la educación axiológica la base previsoras. Al realizar la investigación todo parte, de la teoría de la mejoría social a través de la prestación de la administración pública y comentando entre charlas con funcionarios, a la mayoría les gustó la propuesta, ya que como lo manifiestan trabajarían con mayor convencimiento y sin el temor cotidiano de la sanción.

DÉCIMA. La organización del trabajo parte de lo que se entiende como administración pública función y servicio público, términos que han sido delimitados al máximo y de tal forma que se encuadren a lo estrictamente propuesto aquí y sobre todo que manifiesten una referencia o puntos de partida, porque se sabe, el estado es una máquina total en la cual solo se toma el mecanismo de función, y sus componentes para mejorarla y perfeccionarla.

UNDÉCIMA. Los autores tomados primeramente, son los involucrados en la disciplina legal para explicar los ámbitos de la materia y uno de lo que hace una referencia analógica es el maestro Gutiérrez y González al explicar a la administración pública de forma sensata y entendible. En materia de ética que es parte de la bibliografía, los enfoques filosóficos son muy interesantes, pero para la propuesta enfocada también se tomo desde el punto de vista general-social, aún a sabiendo que toda ética y moral parte del pensamiento filosófico del hombre, no quise profundizar al respecto debido a que la trascendencia del tema es la educación axiológica, un término compuesto y que por ende es necesario tomar en cuenta.

DÉCIMASEGUNDA. En educación el libro de Freinet, nos habla también analógicamente de la importancia de la educación en el trabajo y que concuerdo con él; ésta debe ser de calidad humana y social en el aspecto de formar criterios para la mejor consecución de objetivos nacionales como prioridad.

DECIMATERCERA. La calidad en la educación viene desde los formadores, los instructores, yo soy maestro y sé perfectamente que con el ejemplo se predica, en la formación están los pilares del desarrollo individual y social. Así dicha formación contiene valores en los cuales solo hablé de los siete indispensables sabemos que hay más, pero al delimitar la esfera axiológica son para el objeto de trabajo los necesarios.

DECIMACUARTA. Leer varias propuestas y varios autores me ha dado la ampliación, la educación, y la ayuda indispensable para integrar el presente trabajo, que estoy seguro se aplicará en unos años en adelante en la administración pública.

DECIMAQUINTA. La educación por la sanción será la mejor fórmula hasta hoy para poder mejorar la administración pública y evitar la estadística de sanciones en la secretaría de la función pública y las leyes respectivas.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. Primer curso. 8ª Edición, Editorial Porrúa. México 2002. 714 págs.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo especial, Tomo II Editorial Porrúa. México 1999. 778 págs.
3. ARROYO HERRERA, Juan Francisco. Régimen jurídico del servidor público, 3ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2000.
4. BRUNET, Graciela. Ética para todos. 2ª. Reimpresión, 2001. Editorial hederé. México 2001. 226 págs.
5. CISNEROS FARIAS, Germán. Axiología del artículo tercero constitucional. Editorial Trillas. México 2000. 214 págs.
6. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Editorial Porrúa. MÉXICO 1996. 211 Págs.
7. ESCOBAR VALENZUELA, Gustavo. Ética. Cuarta edición, editorial Mc Graw Hill interamericana editores S.A. de C.V. México 2000. 223 págs.
8. ESCOLA HÉCTOR, Jorge. El interés público como fundamento del derecho administrativo. Ediciones De Palma. 1989. Buenos Aires. 264 págs.
9. FAYA VIESCA, Jacinto. Administración pública federal. Editorial Porrúa. México 1983. 795 págs.
10. FRAGA, Gabino. Derecho administrativo. 40ª. Edición. Editorial Porrúa. México 2000.

11. FREINET, C. La educación por el trabajo. Fondo de cultura económica. 3ª Reimpresión. México 1980. 301 págs.
12. GONZÁLEZ DÍAZ, Rosa. Educación en valores, Colección educación al día. Editorial Escuela Española, Madrid 1999.
13. GUTIEREZ SAÉNZ, Raúl. Introducción a la ética. 3ª. Edición. Editorial esfinge. México 2001. 286 págs.
14. GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano. Editorial Porrúa. México 1993. 1ª. Edición. 1193 págs.
15. LANGFORD, Glenn. Ciencias de la educación Filosofía de la educación. México D.F 1977. Publicaciones Cultural S.A. 169 págs.
16. LATAPI, Pablo. Política Educativa y valores nacionales, 4ª. edición Editorial Nueva Imagen, 1982.
17. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho administrativo. 1er. Y 2º. Cursos. 4ª. Edición U.N.A.M. Oxford University Press. 339 págs.
18. MARTÍNEZ MORALES, Rafel I. Derecho administrativo segundo curso. Colección textos jurídicos universitarios. Editorial Harla. México 1991. 451 págs.
19. M. DUART, Joseph. La organización ética de la escuela y la trasmisión de valores. Ediciones PAINOS – Iberia S. A. Buenos Aires.
20. PIERRE GRAPINN, Jean. Claves para la transformación en la empresa. Editorial Nueva Imagen 1997.
21. PEREZ JUSTE, Ramón. Hacia una educación de calidad, Gestión instrumentos, evaluación. 2ª Edición Narcea S. A. de Ediciones.

22. **SÁNCHEZ VAZQUEZ, Rafael. Derecho y educación. Editorial Porrúa. México 1998. 713 págs.**
23. **SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso. Primer curso de derecho administrativo Editorial Porrúa. México 1998. 507 págs.**
24. **VALADÉS RIOS, Diego. Panorama del derecho mexicano. Derecho de la educación U.N.A.M. Editorial Mc Graw-Hill. México 1997. 79 págs.**
25. **VIDALES, Ismael . Psicología general. Limusa-Noriega editores. 2ª. Edición . México 2003. 240 págs.**
26. **VILLORO, Luis. El poder y el valor. FCE. México 1997. 136. págs.**

LEGISLACIÓN

1. **Constitución política de los Estados unidos mexicanos. Editorial SISTA. S.A. México 2003.**
2. **Ley orgánica de la administración pública federal. Editorial SISTA S.A. México 2003**
3. **Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos. Editorial SISTA S.A México 2003.**
4. **Ley federal de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Editorial SISTA S.A. México 2003.**
5. **Código civil federal. Editorial SISTA S.A. México 2003.**

- 6. Ley general de educación. Editorial Porrúa. México 2003.**
- 7. Código civil federal. Editorial SISTA S.A. DE C.V. México 2003.**
- 8. Ley de planeación. Editorial SISTA S. A. DE C. V. México 2003.**

- 9. Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal. Editorial SISTA S. A. DE C. V. México 2003.**