**Ensayo y Fundamentos de la Administración Pública**

Lic. Yonatan Zacarías Moreno.

<http://www.monografias.com/trabajos59/participacion-ciudadana/participacion-ciudadana.shtml>

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/1/art/art2.pdf>

<http://mexicolegal.com.mx/vp-ind.php?id=1251&categoria=derecho>

**INTRODUCCIÓN**

En nuestro país, mucho se ha hablado de los Fundamentos Jurídicos de la Administración Pública en México; se ha cuestionado la forma en que de manera empírica, se ejecutan algunas acciones, haciendo énfasis en que son, por compromisos Políticos, privados, de grupos de poder, etc. Y no por el desarrollo social y del País.

Este ensayo pretende detallar de manera sintetizada la estructura de los fundamentos de nuestra Constitución *(base constitucional que rige el comportamiento de un individuo en una sociedad y la organización de los poderes en nuestro País)*, y además de la Administración Pública; y en un momento quizás demostrar que nuestros Fundamentos Jurídicos en México, cumplen todos los lineamientos, normas leyes que pueden permitir al Estado poder implementar el Estado de Derecho en todos los rubros.

Este trabajo, dará una pauta para poder comprender los Fundamentos Jurídicos, los elementos del Estado para una mayor comprensión de cómo se organiza realmente nuestra Administración Pública en el ambiente laboral.

**DESARROLLO**

**Qué se comprende por fundamentos jurídicos**

Son las bases legales en donde se encuentra el cimiento de las cosas a realizar en una ciencia o una rama de la misma; al referirnos a la materia se refiere a la Administración Pública como tal: que de ella se pudiera hacer mención que hace referencia a dos ramas fundamentales, el Marco Constitucional de la Administración Pública en el Art. 90; y su Marco Jurídico que haría mención solo de algunas, para hacer referencia a la Ley de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación, Ley Federal del Trabajo, Etc. Etc. Con la finalidad de que todo funcionario ejerza sus actividades con apego a la ley, administrando en todo momento en el marco antes mencionado o al que así se refiera; para el buen manejo de los recursos a través de las dependencias u organismos del Estado ante la Sociedad o Ciudadanía.

Para que un ciudadano ejerza las funciones como se menciona con anterioridad, aparte de conocer los fundamentos jurídicos, es importantísimo que conozca los elementos del Estado, que más adelante se harán mención.

**Elementos del Estado**

**Territorio (Espacio Físico)**

El territorio, el espacio físico en donde se asienta la población, constituye uno de los elementos fundamentales del Estado. Según algunos, más que un elemento, sería una condición de existencia, ya que sin territorio desaparece el Estado. Sin embargo, si el territorio fuera la única condición de existencia del Estado, en cualquier territorio -mutable o indeterminado- podría cumplirse la condición para establecer un Estado en particular. Esto no parece ser así, advirtiéndose que la relación entre Estado y territorio es por lo común estable y específica. El territorio es fuente de recursos, ámbito de desarrollo de actividades, hábitat de la población y se proyecta como parte del ecosistema terrestre.

El territorio del Estado puede analizarse según sus distintos componentes, que son:

• El territorio terrestre: tierra física superficial dentro de los deslindes geográficos, y su proyección hacia el subsuelo.

• Las aguas interiores: que son aquellas comprendidas en el territorio terrestre (lagos, ríos) y el espacio marítimo encerrado por las líneas de base recta (líneas imaginarias que unen los puntos más prominentes de la costa).

• Territorio marítimo: Se subdivide en:

* + Mar territorial: que es el espacio marítimo que se extiende desde las líneas de base, hasta una paralela trazada a doce millas mar adentro.
  + Zona contigüa: espacio que comprende las doce millas que siguen al mar territorial. En esta zona el Estado puede ejercer facultades de policía, inmigración, sanitarias y aduaneras.
  + Zona Económica Exclusiva: espacio marítimo que se extiende ciento ochenta y ocho millas mar adentro, medidas desde el límite exterior del mar territorial (junto al mar territorial suman 200 millas). Se entiende territorio nacional en todo lo relativo al aprovechamiento económico de los recursos situados en ella. Hacia el exterior de la Zona Económica Exclusiva está la alta mar.

El suelo y subsuelo del mar territorial y de la Zona Económica Exclusiva pertenecen al Estado, en el ámbito de competencias que puede ejercerse en cada caso.

• Espacio aéreo: masa de aire que está sobre el territorio terrestre, aguas interiores y mar territorial. Se ejercen sobre éste plenas competencias. No está clara su delimitación en altura, lo que genera problemas por ejemplo respecto de vuelos a gran altura o espaciales (colocación de aparatos en órbita en el espacio exterior).

**Población (Es el elemento humano del Estado)**

Primer elemento del Estado por cuanto éste es, ante todo, una agrupación humana. La población es un conjunto de personas naturales que habitan en un territorio de manera estable. Este asentamiento estable o residencia exigido a los integrantes de la población excluye a los extranjeros de paso o transeúntes.

Este conjunto humano estará integrado habitualmente por nacionales y extranjeros. Los nacionales son aquellos que tienen la nacionalidad del Estado de que se trata. La nacionalidad en definitiva es el vínculo jurídico que une a un individuo a un Estado. Sin embargo, como se ha dicho, en general dentro de los Estados también pueden encontrarse extranjeros que residen dentro del estado y por tanto, deberán respetar las normas internas y, serán sujetos también de ciertas funciones del Estado respecto de la población. Entre ellas, la más relevante, su protección de diversos riesgos a que pueda estar expuesta: agresiones externas, ingreso de enfermedades, etc.

Pueblo. El pueblo o ciudadanía es el conjunto de individuos que dentro de la población se encuentra habilitado para ejercer derechos políticos. Estos individuos, constituidos como pueblo-colectivamente integran un todo que es el titular de la soberanía.

**Poder político (forma de organización colectiva para lograr sus fines)**

**Organización política**

La organización política es la forma específica como la colectividad humana se estructura en una realidad territorial a través de órganos que están dotados de poder de coerción. Para el Derecho Constitucional el tema relevante es el poder estatal.

Se considera al poder en general, como un tipo de influencia y a ésta como un fenómeno social en que un sujeto activo obtiene que otro sujeto (pasivo) haga (acción) o no haga (abstención) algo que el sujeto activo pretende.

Hay múltiples manifestaciones de influencia en la sociedad, pero no siempre ella constituye un fenómeno jurídico y políticamente relevante. La influencia de un padre sobre sus hijos, si bien es muy relevante para el funcionamiento de la sociedad, no tiene una dimensión significativa para el Derecho. Una influencia importante para el Derecho es aquella que se vincula al poder. Hay en ella una transformación desde el momento en que existe detrás de ella una sanción, que es la consecuencia con que el sujeto activo amenaza al pasivo para el caso de que no se verifique la conducta perseguida. El poder no es otra cosa que una influencia respaldada por la fuerza o amenaza de fuerza. Alguna doctrina entiende que la sanción puede ser positiva o bien negativa. Ejemplo de la primera es un premio (un incentivo tributario); ejemplo de la segunda una multa o un castigo de privación de libertad.

A--------> B------->Acción o abstención = Influencia

A--------> Sanción---------> B------->Acción o abstención = Poder

**LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (C.P.E.U.M.)**

LAS PARTES, DOGMÁTICA Y ORGÁNICA, EN LA CONSTITUCIÓN

La Constitución Política Mexicana vigente fue expedida el 5 de febrero de 1917, y entró en vigor el 1 de mayo del mismo año. Como todas las constituciones contemporáneas y la nuestra de 1857, siguió los lineamientos clásicos de las doctrinas políticas, estableciendo dos partes: La Dogmática y la Orgánica. Sólo tenemos que agregar que este instrumento político estableció dentro de sus preceptos algunas innovaciones que con posterioridad han recibido el nombre de constitucionalismo social.

Tomando en consideración en su división, en la parte dogmática y la orgánica; la primera contiene las garantías individuales, los derechos humanos (artículos 1 al 25), y la forma en que el Estado mexicano tendrá la rectoría de la economía nacional (artículos 25 y 26), la propiedad de la tierra y el rubro agrario (artículo 27), la prohibición de los monopolios privados (artículo 28), y la forma de suspender las garantías individuales en los casos que señala la misma Constitución (artículo 29).

En efecto, en el plano normativo, la parte normativa a los derechos humanos en algunos de los textos fundamentales más representativos, que han regido en México, va desde la enumeración pura y simple, bajo el título “De la Igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos”.

1. **DOGMÁTICA:**

Es la que establece libertades y derechos. La tradicional denominación de los derechos del hombre fue sustituida por el capítulo que se designa con el nombre de Garantías Individuales, aunque no todos los preceptos comprendidos en esta parte de la Constitución estipulen derechos individuales. Establece un sistema de limitaciones a la acción del poder público, siguiendo las líneas generales del antiguo derecho natural, así como algunas ideas de igualdad y de libertad. La amplitud de los derechos individuales se ve constreñida (obligada) parcialmente por la acción del Estado, pensando en la defensa de la comunidad y en el respeto a la sociedad en general.

Podemos pautar en el Artículo 1º. “*En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como las Garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”.* en otro artículo prohíbe la esclavitud; otro precepto con un amplio tema que abarcar sobre todo en los temas de carácter estatal dentro de Chiapas, debido a la forma de manejar sus usos y costumbres dentro del territorio zona altos a lo ya acostumbrado “detención por cuota”; establece también que la Educación será obligatoria, gratuita, y la supervisión práctica de la misma; se expresa además que la organización será democrática, nacional y contribuirá a la convivencia humana.

En el renglón de *libertades* encontramos la de trabajo y la libre expresión de las ideas, sin que haya lugar a inquisición (investigación y/o averiguación) judicial o administrativa, salvo cuando se ataque la moral, los derechos de terceros, se provoque un delito o se perturbe el orden público. Se reconoce el derecho de petición y el de asociación, la libertad de aportar armas y la de tránsito, mientras que otro artículo prohíbe la concesión (concede) de títulos de nobleza.

Respecto a los procedimientos defensivos del individuo señala que nadie será juzgado por leyes o tribunales especiales. Se prohíben, por tanto, los fueros; las leyes no pueden tener efecto retroactivo en perjuicio de nadie, y para la privación de los más valiosos bienes del hombre se exige juicio previo, conforme a una ley dictada anteriormente. Los reos políticos no pueden ser sujetos a extradición. Para que una persona sea menoscabada (dañada) en su persona, familia o domicilio, tiene que existir previamente un mandato escrito. Se prohíbe prisión por deudas de carácter civil, y cuando una detención exceda de tres días debe de justificarse por un auto de formal prisión. Los artículos 19, 20, 21 y 23 establecen garantías procesales en materia penal.

Las penas únicamente se pueden imponer por las autoridades judiciales y se prohíben las penas físicas, el tormento y la confiscación de bienes. Tiene aplicación muy restringida en casos muy graves, la pena de muerte.

Se garantiza la libertad de creencias, aunque se prohíbe el culto público. También la correspondencia está garantizada y el domicilio de los particulares frente a los miembros del ejército, en tiempos de paz. El precepto que establece esta última garantía es reminiscencia de dolorosas experiencias históricas. Como decíamos, aunque hay otros preceptos dentro del capítulo de las garantías individuales, su contenido no corresponde propiamente a éstas. Se puede suspender en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o cuando la sociedad se ve en grave peligro. Debemos añadir que en los últimos tiempos solamente se ha dado un caso de suspensión, durante la Segunda Guerra Mundial.

1. **ORGÁNICA:**

La parte orgánica corresponde a los artículos del 30 al 136, En esta sección encontramos la organización de los poderes públicos con sus respectivas competencias; la idea de la soberanía nacional y la forma de gobierno, y un capítulo en el que se indica cuáles son las partes integrantes de la federación. Prosiguiendo las líneas clásicas del derecho político, consagra la división de poderes, que a su vez abarca el Poder Legislativo, con dos cámaras, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Hay, además, un capítulo sobre responsabilidad de los funcionarios.

Dentro del poder legislativo se hallan los preceptos correspondientes a las elecciones e instalación del congreso secciones dedicadas a la iniciativa y formación de leyes a facultades del congreso ya al establecimiento de la comisión permanente. Sendos títulos se dedican a prevenciones generales, a la reforma de la constitución y a la inviolabilidad de la misma.

En los momentos que se sancionó la Constitución de 1917, la mentalidad jurídica que existía llevó a los congresistas constituyentes a darle preponderancia a las partes básicas que hemos señalado. Incluso, hubo asambleístas que se opusieron, esgrimiendo argumentos de índole formal que estimaban que dentro de la estructura política únicamente había que atender a las secciones que la doctrina constitucional había sancionado con su aplicación en la mayor parte de los países llamados de cultura occidental. Con gran fe en la democracia, entendiendo ésta en el sentido liberal-burgués, sostenían la necesidad de excluir el instrumento político básico de la nación, aquellos capítulos considerados ajenos a la misma. Sin embargo, el grupo pequeño de radicales fue respaldado por un número considerable de diputados que, si no estaban preparados jurídicamente, intuían la necesidad de establecer reformas fundamentales. Ello nos lleva al examen, así sea en forma somera, de un tema que ha ido evolucionando dentro de nuestras instituciones.

Es evidente que lo que Montesquieu llama poderes no son otra y misma cosa que “órganos”, a la semejanza de los seres humanos que para funcionar lo hacen a través de órganos. Hago la comparación del Estado con los seres humanos dado a que también el Estado está constituido de razón a través de los funcionarios que lo hacen funcionar. No me atrevo a comparar los órganos con los órganos humanos sino solo decir que los seres humanos les imprimen sus propias virtudes y defectos. Un Estado bien constituido será mejor y funcionara mejor que uno que no esté bien constituido; lo que empieza con la normatividad fundamental. La teleología general que las leyes fundamentales tengan será esencial para el buen funcionamiento en busca de cumplir ese mismo fin general. Y, fíjense bien que debe primero haber un fin común y dentro del mismo deben existir fines particulares que no se opongan de manera tal que destruyan el general.

Ahora bien, para cuando Montesquieu logra darle forma a su teoría política, no se había explorado ni aclarado el término poderes de manera plena aunque ya Rousseau y Hobbes había avizorado los efectos negativos de dividir la soberanía. No hay que ser demasiado riguroso con Montesquieu sin serlo con los demás pensadores posteriores a él, que no se preocuparon ni ocuparon en esclarecer lo hecho por nuestro filósofo. La síntesis que logra hacer del tema político que nos ocupa desde la Grecia clásica hasta su época supone una gran capacidad de síntesis y comprensión; aunque falló en lo fundamental. Sin embargo, ¿Qué ser humano estará seguro de estar absolutamente en lo cierto? Confundió poderes con órganos. Ontológicamente son diversos y la Filosofía del lenguaje todavía no parecía en escena para aclarar este entuerto. En nuestro contexto el poder es la facultad de provocar ciertos efectos en la realidad; en cambio, órgano, es, una herramienta o un conjunto de tejidos que integran una unidad para determinada función. Es evidente que existe una radical diferencia ontológica entre una pura facultad y una cosa material, orgánica vamos. El poder es una facultad y el órgano una cosa material. He ahí el error cometido por Montesquieu, llamar poderes a los órganos. Mírese bien que el poder es efecto de una facultad o función de una persona, de un fenómeno natural o de un órgano, en nuestro caso. Es decir el poder es producido y no existe por sí.

Por eso estudiosos han logrado diseñar y distinguir las dos partes que conforman a una constitución: dogmática y orgánica. La primera contiene los derechos mínimos que el Estado debe abstenerse violar, asegurando el derecho de audiencia, legalidad y certeza jurídica y la segunda, creando los órganos, señalando competencias, facultades y todo lo necesario para el funcionamiento del Estado.

Si los teóricos del Derecho Constitucional y demás estudiosos del tema se han dado cabal conciencia de que la Constitución mexicana se divide en las partes, dogmática y orgánica, se evidencia que la conformación del Estado mexicano para su funcionamiento es por medio de órganos y no de poderes.

Derivado de todo lo anterior, cabe señalar y precisar nuevamente que, la Administración Pública con su Fundamento Jurídico están bien establecidos y reformados, pero es importante mencionar, que en ocasiones falta muchísimo por hacer para que dentro de la Administración pueda haber una Participación Ciudadana que nos implemente estrategias y propuestas de alternativas de solución en coadyuvanza sociedad y gobierno. Uvalle afirma que << lo público de las políticas deviene del modo en que los ciudadanos participan en las etapas que comprenden la definición, la elaboración, la implementación y la evaluación >>. En la visión política tradicionalista y del ejercicio de gobernar, la decisión sobre donde, como y en qué momento se ejecutan los proyectos constituyen un problema público que merece ser atendido por la ciudadanía, pero tradicionalmente es tomado exclusivamente por el gobierno, si acaso con la participación de algunos selectos actores sociales afines al régimen, o suficientemente poderosos como para obligar al gobierno a que los tomara en cuenta, y el resto de los integrantes de la sociedad quedaba conformado por lo que Cunill llama << ciudadanos privados >>, interesados en el ejercicio pasivo de sus derechos.

En el esquema que se presenta a continuación hare referencia como conclusión de este ensayo de cómo está Fundamentado el marco Constitucional y Jurídico de nuestra Administración Pública en México.

