

Lej. 208



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**Contradicción entre la Administración Pública
y la Administración Social**

T E S I S

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :

EDMUNDO DE LA GARZA REYES



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

		Pág.
Capítulo I	LA ADMINISTRACION PUBLICA	3
	A) Origen del Estado Moderno	4
	B) Caracteres del Estado Moderno	7
	C) La Personalidad Jurídica del Estado	11
	D) Formas de Estado y Formas de Gobierno	12
	E) Concepto de Administración Pública	17
	F) La Administración Pública en México	22
Capítulo II	LA ADMINISTRACION SOCIAL.	34
	A) Concepto de Administración Social	35
	B) La Administración Social en México	37
	C) Constituciones de 1824 y 1857	45
	D) Constituyente de 1856-1857	52
Capítulo III	CONSTITUCION POLITICO SOCIAL DE 1917, COMO AGENTE DEL CAMBIO DE ESTRUCTURAS	67
	A) Política Económica y Social del Porfiriato	69
	B) Plan de San Luis	75
	C) Madero, Zapata y el Problema Agrario	78
	D) El Movimiento Obrero	81
	E) Caída del Gobierno de Francisco I. Madero	82
	F) Carranza y el Plan de Guadalupe	83
	G) Triunfo de la Revolución	85
	H) La Convención México Aguascalientes.	86

	Pág.
I) Labor Legislativa de la Revolución	86
J) Legislación Agraria del Congreso Constituyente	89
K) Política Agraria de la Revolución	90
L) El Artículo 123 y la Administración Social	90
 LA LEGISLACION DEL TRABAJO Y LAS JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE	 93
A) Antecedentes de la Legislación del Trabajo	93
B) Federalización de la Legislación del Trabajo	94
C) Antecedentes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje	96
D) Las Juntas Locales de Conciliación y Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje de los Estados y del Distrito Federal	98
E) Las Juntas Federales de Conciliación y las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje	99
F) Secretaría del Trabajo y Previsión Social	101
G) Instituciones y Organismos cuyo objeto o función es la Previsión Social	106
H) El Amparo Social	116
 Capítulo IV LA TEORIA INTEGRAL DEL DERECHO EN FUNCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ADMINISTRACION SOCIAL Y SUS DIFERENCIAS	 126
 Capítulo V CONCLUSIONES	 144
 BIBLIOGRAFIA	 147

P R O L O G O

Lo que se encontrará en los capítulos siguientes, en primer lugar es el desarrollo del Estado a través de la historia del hombre; desde su concepción más antigua, hasta las ideas contemporáneas que han desarrollado diversos pensadores con el afán de tener un concepto más adecuado y concreto a su tiempo.

También trataremos la importancia de la Administración Pública, medio adecuado del Estado para llevar bienes y servicios a la comunidad; así como sus características y diferencias con otras actividades que desarrolla.

Al entrar en el tema de la Administración Social, descubriremos que esta forma de administración tan especial cuyos orígenes los encontramos en el pasado histórico de México y que es consecuencia de las contradicciones sociales que se presentaron, hasta tomar forma en el Congreso Constituyente de Querétaro.

C A P I T U L O I

LA ADMINISTRACION PUBLICA

A). ORIGEN DEL ESTADO MODERNO:

Antes de entrar al estudio de la administración pública, nos vemos en la necesidad de analizar al Estado, como base sobre la cual se sustenta la administración para cumplir con el fin que le fue asignado por el mismo Estado.

En el presente capítulo, vamos a estudiar la evolución que ha tenido el Estado, tal como se ha formado en el círculo cultural de occidente a partir de la Edad Media.

En la Edad Media no existió el Estado en el sentido de una unidad de dominación independientemente en lo exterior e interior, que actuara de modo continuo con medios de poder propios, y claramente delimitado en lo personal y territorial. De tal suerte que en comparación del criterio monista de poder del Estado actual; el Estado en la Edad Media, tenía una carac

terística pluralista, a la que los historiadores suelen considerar como una "poliarquia".

Herman Heller menciona, que los reinos de la Edad Media eran tanto en lo interior, como en lo exterior, simples -- unidades de poder político. Por el hecho de que su poder estaba limitado, en lo interior, por numerosos depositarios de poder feudales corporativos y municipales y, en lo exterior, por la Iglesia y el Imperio.⁽¹⁾

Razón por lo que el Estado feudal no conoció una relación de súbdito de carácter unitario, ni un orden jurídico unitario; como ya dijimos en el sentido de una unidad independiente en lo interno como en lo externo.

La aparición del poder estatal monista se produjo según formas y etapas muy distintas en diversas naciones. Esto se debió, a la concentración de los instrumentos de mando, militares, burocráticos y económicos, en una unidad de acción política, como ejemplo; este fenómeno se produce primeramente en el norte de Italia, debido al más temprano desarrollo que alcanza allí la economía monetaria. A consecuencia de esta concentración, surge aquel monismo de poder estadístico que se diferencia de manera característica al Estado de la Edad Moderna del Territorio Medieval.

1) Herman Heller,
Teoría del Estado.
Pág. 142, 1977.

Debemos mencionar, un hecho importante en la evolución del Estado Moderno; que consistió en que los medios reales de autoridad y administración, estaban en manos privadas, se convirtieron en propiedad pública, y en el poder de mando que venía ejerciendo como derecho del sujeto, se expropió en beneficio del príncipe absoluto primero y luego del Estado.

Con la concentración administrativa, el Estado se robustece, y dio la pauta para la emancipación económica del poder estatal. Dado que, los estamentos sostenían como fundamental derecho suyo el estar libres de toda imposición, y las aportaciones que otorgaban al señor territorial eran concesiones voluntarias. Posteriormente el príncipe pasando por alto todos los privilegios, obliga en las asambleas, a las corporaciones estamentales, a dar su aprobación, al establecimiento de impuestos generales aplicables a todos los súbditos, sin tener en cuenta su nacimiento ni el estamento a que pertenecieron; lo que significa este momento ser el más decisivo de la integración del Estado Moderno.

Una vez que consiguen los príncipes emancipar la base económica del Estado, estableciendo impuestos sin contar con la aprobación de los estamentos. Este momento histórico es considerado por algunos autores; como "el nacimiento del Estado Moderno", en completo goce de su soberanía interna.

La unificación no sólo abarcó la cuestión económica, sino también la administración de justicia y la emancipación política exterior, con respecto del Imperio y de la Iglesia.

La unificación de la administración de justicia, se -
bió al fuerte poder ejecutivo del funcionario dependiente del -
príncipe y, a la codificación dispuesta por él. Esta burocratización de la función de aplicar el derecho, eliminaron el de -
recho del más fuerte y produjo un aumento considerable de la -
seguridad jurídica, que hizo posible la concentración del po -
der físico del Estado; fenómeno, al que Heller señala como una
de las características del Estado moderno.

Finalmente señala, que la forma como en lo económico, vino la fábrica a superar al taller, así también, respecto a -
la evolución del poder político, el aparato burocrático del Es -
tado actual, rígidamente disciplinado y controlado, vino a es -
tar por encima de los territorios administrados a la manera de
la Edad Media. (2)

Mediante esta evolución el Estado toma su forma ac -
tual; es decir como un todo unitario político, jurídico y eco -
nómico, que además va reuniendo determinadas características -
que son inherentes al flamante Estado Moderno de finales de la
Edad Media.

B) CARACTERES DEL ESTADO MODERNO

Este nuevo aparato de poder se vistió con cierto núme -
ro de caracteres, que lo diferenciaron claramente de las orga -
nizaciones políticas del pasado, la mayor parte de las cuales -

2) Idem p. 151

subsiste hasta nuestros días; el Estado moderno, es territorial, nacional, monárquico, centralizador de los poderes públicos y, soberano.

1. El estado moderno es territorial. Sobre esta característica del Estado, Mario de la Cueva menciona que la idea del territorio como elemento del Estado, tuvo su origen durante la Edad Media en las prerrogativas públicas de los señores feudales, que tenían como base y límite, la extensión de su feudo. Y que, al tomar forma el Estado moderno, se concibe al territorio como el lugar donde ejercen los reyes su potestad.⁽³⁾

En la actualidad, el territorio es el espacio donde se afirma la soberanía y la condición indispensable para la coexistencia de los pueblos y base de la existencia del Estado.

2. El Estado moderno es nacional. Los progresos del poder real o principesco después de haber enseñado a los hombres a mirar más allá de los límites tradicionales del señorío o de los alrededores del núcleo urbano, endurecieron los cuadros nacionales en cuyo interior se contraían ahora los lazos de los grupos sociales.

Entre las diferentes mentalidades de los pueblos de occidente, las ocasiones de fricción y competencia entre los mismos, más la costumbre de vivir juntos bajo el mismo prínci-

3) Mario de la Cueva,
La Idea del Estado.
p. 53. 1975

pe, la comunidad de intereses, la semejanza de costumbres y de sentimientos dan a los pueblos conciencia de su individualidad.

Al tiempo que las palabras "patria" y "nación" tomaban, en todas las lenguas una aceptación pasional, pues cada pueblo procuraba definirse ante todo contra sus vecinos.

De ahí, que patria o nación no es sólo un territorio, sino el conjunto de voluntades que lo representan, unidad para defender su autonomía contra la dominación extranjera. Que -- también por encima de los particularismos locales siempre vivos, hay la presión de las necesidades políticas, económicas y monetarias, la unión bajo el mismo príncipe llega a identificarse al Estado con el sentimiento nacional, a través de intereses de una mística común.

Por las razones aquí expuestas, surge el Estado moderno con un carácter profundamente nacional.

3. El Estado Moderno nació en forma monárquica. Jorge Jellinek menciona, que la lucha contra "las superpotencias internacionales y contra las fuerzas internas que se oponían a la unidad de los reinos", tuvo que ser dirigida por alguien, y que ese alguien fue la "monarquía", de donde se deduce que los pueblos caminaron a su unidad al mismo ritmo de las generaciones reales. (4)

Fue así que los años del renacimiento, con salvedad -

4) Idem. Pág. 53.

de las repúblicas italianas, los pueblos se encontraron con --
monarquías hacedoras de su unidad.

4. El Estado Moderno es una centralización de todos -
los poderes públicos. Uno de los rasgos que individualiza al-
Estado moderno es la centralización del poder público, lo que-
implica, como dato fundamental, la potestad exclusiva de dictar
e imponer coactivamente el derecho; por lo tanto, los hombres-
ya no estarían sujetos a potestades distintas, sino a una sola
jurisdicción que regula la vida social. Esta centralización -
de los poderes públicos, significa una forma determinada de --
ejercicio del poder público; ya sea, monárquica, aristocracia-
o democracia.

5. El Estado moderno es soberano. El concepto de la-
lucha que condujo el Estado bajo la dirección del rey, contra-
la subordinación a la Iglesia y al Imperio y la disgregación -
del poder estatal en manos de los señores feudales. El Estado
representado por el rey, al emanciparse de los poderes exter--
nos e imponerse sobre los estamentos internos, adquiere un po-
der absoluto y sin interferencia extraña. Tomando el elemento
de la soberanía del Estado, una característica tal; sin la - -
cual, la existencia del Estado no es posible a falta de ella.

Otro aspecto importante del Estado es su "Personalidad
Jurídica". Tema que abordaremos en la forma más somera y obje-
tiva.

C). LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL ESTADO

El Estado como realidad social le corresponde una realidad jurídica, y como consecuencia de ello, también tiene personalidad propia.

La palabra persona es un término multívoco; puede tener contenidos biológicos, psicológicos, filosóficos y jurídicos. Este último es el contenido que nos interesa y generalmente se le concibe como un sujeto capaz de derechos y obligaciones.

Todo ser susceptible de derechos y obligaciones es -- persona para el orden jurídico y se les clasifica en personas físicas y personas jurídicas colectivas.

La persona física es el ente biológico humano con derecho y obligaciones, su capacidad de goce se le atribuye desde que es concebido y la de ejercicio con la mayoría de edad y termina, esta última, por la interdicción y ambas por la muerte.

La persona jurídica colectiva se significa por estar constituida por un grupo de personas que tienen fines comunes y permanentes, no confundiendo la personalidad jurídica de sus integrantes con la persona jurídica colectiva.

El Estado, es una persona jurídica colectiva de derecho público con una sola personalidad y voluntad, que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y le-

yes administrativas secundarias y, cuando entra en las relaciones de derecho civil, nunca pierde su carácter de Estado, ni su voluntad cambia.

Creemos conveniente hacer una aclaración sobre esta cuestión, en el sentido que cuando el Estado celebra contratos sujetos a derecho privado no deja su carácter de ente público, ni se transforma su voluntad, ni las relaciones son enteramente de coordinación; si se quiere explicar esto, puede decirse que en los casos cuando el Estado considera necesario para su actividad y cumplimiento de sus fines celebrar contratos sujetos hasta cierto punto al derecho civil, autolimitándose en el ejercicio de su autoridad, frente al particular sin que su voluntad ni personalidad se transformen.

D). FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO

Antes de hacer la última mención sobre el Estado, creo conveniente afirmar que nos fue imprescindible estudiar esta figura político-jurídica dada la gran importancia que le reviste y, como ya dijimos anteriormente; "es la base sobre la cual se sustenta la administración pública". Pero lo que nos interesa, es el medio que utiliza el Estado para garantizar y proporcionar los servicios a la colectividad.

1. Formas de Estado. En referencia a las formas de Estado, Heller explica que existen dos formas fundamentales de Estado: la democracia y la autocracia, estas formas de Estado las concibe con un criterio muy actualizado que vamos a analizar.

La democracia, la concibe el mencionado autor como -- una estructura de poder construida de abajo arriba, en la que rige el principio de soberanía del pueblo, que como consecuencia todo el poder estatal procede del pueblo.

En cuanto al derecho, Heller menciona que respondiendo a su función como regla de orientación, se atribuye la formación del poder del Estado al pueblo, aún cuando el cuerpo -- electoral esté constituido por una pequeña parte de la población real y haya individuos que, valiéndose por ejemplo de su superior potencialidad económica, contrapesen buena parte del poder estatal.

En cambio en la autocracia la división del poder del Estado, presenta una fisonomía totalmente distinta; la autocracia organiza al Estado de arriba abajo, el principio de la soberanía procede del dominador. El jefe del Estado reúne en sí todo el poder del Estado y a él incumbe adoptar todas las decisiones políticas importantes, ya que todo el poder estatal - proviene aquí del autócrata.

A este respecto Heller menciona que el principio jurídico de imputación está muy aparte de la realidad política, al igual que el principio de soberanía del pueblo. Ya que en la práctica el autócrata ha de repartir ampliamente su poder ante todo con sus órganos de dominación y con grupos de diversa índole. Porque incluso en la democracia en que existe la igualdad de oportunidades sociales, el pueblo sólo demanda por medio de una organización.

Por esta razón, tanto en la democracia como en la autocracia, la administración estatal, cada vez más extendida y complicada, hace necesario y preciso en todas sus ramas de un cuerpo "profesional de funcionarios". Este cuerpo profesional recibe o se le conoce con el nombre de burocracia o gobierno; "organismos cuyo objeto es dirigir la complicada organización del Estado contemporáneo".

2. Formas de Gobierno. Formas de gobierno, en nuestra opinión, es la estructura que adoptan los órganos de poder del Estado en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones que establecen entre si.

Las formas de gobierno se pueden apreciar por ejemplo, como forma de gobierno parlamentario, existente en Inglaterra, Italia, Suecia y la República Federal Alemana. Forma de gobierno presidencialista, la que se tipifica en Francia, México, Estados Unidos de América, Venezuela, Colombia, etc. cuyas características las analizaremos más adelante.

Por ser de interés para determinar las características del régimen administrativo mexicano es conveniente hacer un análisis del punto de vista político administrativo, de esos regímenes.

Régimen Parlamentario: En este régimen se aprecia la supremacía política, en los asuntos del gobierno, por parte del poder legislativo o parlamentario. En Inglaterra en donde se puede apreciar con más amplitud.

La elección de los miembros del parlamento inglés se basa en la existencia de partidos políticos. Las elecciones - necesariamente requieren que los partidos presenten un programa de actividades que indudablemente estarán obligados a cumplirlo.

El rey (jefe de Estado), al conocer los resultados de la elección autoriza al líder del partido mayoritario a que -- formen un gabinete (gobierno). La elección generalmente la hace el primer ministro (jefe de gobierno) y el conjunto de elementos, con el primer ministro encabezándolos, forman el gabinete, con su propio estatuto interior.

El gabinete viene a constituir el órgano de mayor jerarquía administrativa y cada ministro es jefe de su ministerio. El gabinete es una unidad que trabaja en forma colegiada y depende de dos factores: la responsabilidad colectiva y el soporte del partido político. Los miembros del gabinete y éste como su cuerpo, son responsables los primeros del manejo de su ministerio, y aquel de su política. El gabinete, sus miembros y su política a seguir, forman un todo que es responsable de las decisiones que toman ante el parlamento; al igual que por sus actos individuales lo son los ministros también.

Un voto de censura del parlamento puede traer como -- consecuencia la dimisión de uno o varios miembros del gabinete; así se dice que cuando dimite el gabinete, cae el gobierno. El gobierno debe contar con la confianza de las dos cámaras.

Generalmente el consejo de ministro trabaja en forma colegiada y su responsabilidad es igual entre ellos y conjunta con el primer ministro frente al parlamento.

Coexistiendo en este régimen de rangos de funcionarios; el jefe de Estado y el jefe de gobierno, con funciones distintas cada uno de ellos. El jefe de Estado generalmente es el monarca y el jefe de gobierno es el primer ministro.

Régimen Presidencialista: Las características del régimen presidencialista son; preponderancia política del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes, que se reúnen en una sola persona la calidad de jefe de Estado y jefe de gobierno, que es el presidente de la República. El titular del Poder Ejecutivo selecciona libremente a sus colaboradores. Los secretarios de Estado, sin ingerencia del Congreso y también libre facultad para removerlos.

Los secretarios de Estado no funcionan en gabinete colegiado, no tienen responsabilidad política frente al Congreso, y son funcionarios subordinados jerárquicamente al presidente y responden personalmente ante él.

Finalmente, afirmamos que el régimen de gobierno de la República Mexicana es típicamente presidencialista, como ya mencionamos anteriormente, aunque con distintas características que no son exactamente iguales en los demás países con régimen similar.

E). CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

La administración pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúan en forma permanente, sin descanso y sin horario.

Según Adolfo Merkl: la teoría administrativa, no se desliza todavía por las vías forzosas del conocimiento científico, sino que determina, arbitrariamente y provisionalmente, el objeto de su conocimiento, más exactamente las características más aparentes de su objeto propio. (5)

El objeto de la teoría administrativa, es el derecho administrativo, y éste a su vez sólo en cierto sentido. La administración no es más que una característica fundamental del objeto así determinado de la teoría administrativa. Esta se convierte, mediante ese objeto, en teoría del derecho administrativo.

De las numerosas definiciones, que apenas si se diferencian más que en las palabras, se desprende un significado común.

Se entiende por administración, en su sentido más amplio, toda "actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos". En este sentido, se puede decir "de un individuo que administra bien o mal su función o su oficio".

5) Adolfo Merkl,
Teoría General del Derecho Administrativo.
P. 9 - 10.

El uso corriente emplea la palabra con referencia, a las actividades económicas, así en las denominaciones, administración del patrimonio, de la casa, etc. En este sentido, amplísimo, administración abarca toda actividad económica e incluso rebasa la esfera de la economía.

La teoría administrativa no pretende reducirse a fragmento de teoría jurídica, dice Merkl pero sin embargo, un objeto de relevancia jurídica. Y lo alcanza cuando el concepto inicial de administración reduce el campo conceptual o, lo que es lo mismo, aumenta las notas del concepto. Así se llega a un concepto más estrecho, no al más reducido de administración.

Administración en sentido restringido; se sobreentiende generalmente la actividad total del Estado para alcanzar sus fines. Con inclusión de la nota Estado o del Estado, se ofrece por vez primera un concepto jurídico de administración. La teoría administrativa, presente mejor que ve, que suponiendo a la función designada como "administrativa" un carácter es total, se establece cierta relación con lo jurídico, sin que con ello llegue a caracterizar a la administración como lo es en realidad como una función jurídica. Este sentido más estrecho de administración tiene, a diferencia del concepto amplio, una significación jurídica. Porque coincidiendo la administración con la actividad total del Estado, su teoría coincidirá con la teoría del Estado y también con la teoría del Derecho. No hay necesidad de un nuevo nombre para la totalidad de las funciones del Estado sino de un nombre diferenciativo para una

ciones de naturaleza técnica, espiritual, jurídica que se proponen cada uno aportar resultados prácticos al bien común.

Otto Mayer, define el concepto de administración, colocándolo como la base de su teoría jurídica administrativa, de la siguiente manera "administración es la actividad del Estado para la realización de sus fines bajo su orden jurídico, exceptuando la justicia y la legislación".

El concepto de Mayer nos lleva hacia la relación lógica del concepto de administración con otros conceptos distintos de él, señalando con esto el lugar sistemático preciso que corresponde al concepto de administración en el sistema de las funciones del Estado.

Otras determinaciones de este concepto nos hacen -- echar de menos esta referencia a funciones del Estado que no pertenecen a la administración, a pesar de acoger el concepto de administración en su sentido más estricto, excluyente de la legislación y la justicia. Así, Lorenzo Stein, define la administración como "actividad orgánica del Estado en el mundo de las cosas reales". No se desvía mucho de definición, si -- nos fijamos en el sentido, la de Enrique Rosin, que pretende -- ser definición jurídica, y en la que se comprende como administración del Estado "la actividad permanente y con arreglo a -- plan" del Estado para el cumplimiento de aquellas tareas "cuya realización constituye su principio de vida". Estas definiciones pretenden distinguir la administración de las demás actividades del Estado, valiéndose de características materiales, o --

sea tipos de actividad o fines que se atribuye como privativas de lo administrativo". Dice Merk, que en caso de ser posible- semejante diferenciación, al tratar de determinar el concepto de administración había que mencionar aquellas funciones del Estado que no forman parte de ese concepto. Pero, en realidad, como veremos más tarde, no se distingue la administración de las demás funciones del Estado por su relación especialmente próxima a éste como suele indicarse en las definiciones citadas; lo que podemos decir en particular de la administración - cabe decirlo de todas las actividades del Estado o de ninguna. Y como se sospechara que esta diferenciación mediante características de contenido no sirva para delimitar la administración con respecto de las demás funciones del Estado, se ha manifestado la tendencia a prescindir del viejo sistema, material y positivo, de diferenciaciones.

También encontraremos transiciones de un método a otro de determinación conceptual, administración como aquella actividad "que con exclusión de la actividad legislativa y judicial se encamina a la realización de un interés público y se mantiene hasta la realización efectiva del mismo". Aquí nos encontramos con las características de la administración de no ser legislación ni justicia va unida, en forma inconsecuente y ocasionada a confusión, con otra característica que se cree exclusiva de la administración: la de realizar el interés público.

Para concluir con el tema sobre el concepto de admi-

nistración nos inclinamos por el concepto dominante que hemos expuesto brevemente y, que en su forma más sencilla: "la administración es aquella actividad del Estado que no es legislación, ni justicia". Y por último, en esta definición nos referimos a la función que desempeña el "Poder Ejecutivo".

Esta función que desempeña el Poder Ejecutivo, la - - apreciaremos en forma más precisa y real, al estudiar como se desenvuelve la administración pública en México, y así poder - contemplar su dinámica y el extenso campo que abarca.

F). LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

La administración pública en México puede ser apreciada desde tres puntos de vista; federal, local y municipal, que más adelante vamos a estudiar detenidamente los componentes de estas tres formas de administración.

Administración Centralizada Federal:

Los titulares de las unidades administrativas que componen la organización administrativa centralizada federal, son:

- 1) Presidente de la República.
- 2) Los Secretarios de Estado.
- 3) Los jefes de Departamento de Estado.
- 4) El Procurador General de Justicia de la República.

1. Presidente de la República.

El Presidente de la República es el titular del Poder Ejecutivo y recibe el nombre de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Es electo en forma directa por el pueblo y

dura en su cargo seis años. No puede ser reelecto. Artículos 80-81 y 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Requisitos para ser Presidente de la República: para ocupar el puesto de Presidente de la República, se requiere -- ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento; tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección; haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección; no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto; no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección; no ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado o Territorio, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y no estar comprendido en algunas de las incapacidades del artículo 82 de la Constitución Política.

Atribuciones del Presidente de la República:

Constitucionalmente en México el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de la República y se -- indica que es un órgano político administrativo.

Es político porque, además de integrar uno de los poderes de la Federación, tiene relaciones jurídico-políticas -- con los otros poderes con las entidades federativas, con los municipios y con otros estados soberanos, gobierna al distrito y a los territorios federales, y además da contenido al progra

ma de gobierno que pondrá en práctica durante su ejercicio.

Desde el punto de vista administrativo es el órgano - jerárquicamente superior de la administración pública federal - centralizada en su totalidad.

Las decisiones en todos los ramos de la administra--- ción depende de él, los nombramientos de sus colaboradores más cercanos y de los miembros del Poder Judicial, también depen-- den de él; materialmente legisla en ejercicio de las faculta-- des que le conceden los artículos 71 y 89, fracción 1 y 131 de la Constitución; acuerda el destino y la utilización de todo - el conjunto de elementos que integran el patrimonio del Estado para realizar las actividades de éste; su carácter administra-- tivo se aprecia en que administra, en todas las ramas, en las-- que interviene el Estado.

Es evidente que el titular del Poder Ejecutivo no pue-- de desarrollar en forma personal todas las actividades que co-- rresponden a la administración pública; para ello, en la prác-- tica se han establecido órganos llamados Secretarías de Estado, cuya función es auxiliarlo en la actividad administrativa.

Secretarías de Estado:

Las Secretarías aparecen en la Constitución de Apat-- zingán de 1814, en cuyo artículo 134 se preveía la existencia-- de tres Secretarías: de Guerra, de Hacienda y de Gobierno.

Las Constituciones Centralistas de 1836 y 1843, esta-- blecieron; la primera cuatro ministerios, Interior, Relaciones

Exteriores, Hacienda y de Guerra y Marina. La segunda, en su artículo 93, comprendía: Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía, de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, de Hacienda y de Guerra y Marina.

En las Constituciones Federalistas de 1824, 1857 y de 1917, en sus artículos 117, 86 y 90 respectivamente, dejan a la ley secundaria posterior al Congreso al establecer el número de Secretarías y el ramo a que se dedicarán.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que fue promulgada el 28 de diciembre de 1976, abroga a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, y que establecía 16 Secretarías y dos departamentos de Estado.

La actual ley puesta en vigor, establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y para-estatal integrando la administración pública centralizada en la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública para estatal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,

en su artículo 26 capítulo segundo, dice: "Que para ese estudio, planeación y despacho de los negocios administrativos, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias. Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Secretaría de Comercio, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, Departamento de Pesca y por último Departamento del Distrito Federal.

La Administración Pública de las Entidades Federativas:

Ya vimos que existen tres esferas de competencia que en un Estado Federal puede tener la administración pública y son: la federación, las entidades federativas y el municipio, por lo que corresponde estudiar a la administración pública local.

El régimen jurídico local se establece a partir de la Constitución de cada entidad federativa, que es la que organiza la forma interna de gobierno del mismo.

El gobierno de las entidades se divide en tres poderes que son: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. La admi-

nistración pública local está constituida de todos los órganos que dependen del gobernador del Estado, el cual es el titular del Poder Ejecutivo estatal.

Centralización Administrativa Local:

El órgano político y administrativo de jerarquía superior dentro de los Estados que integran la Federación es el gobernador del Estado, es en quien radica el Poder Ejecutivo; es electo en forma directa por los ciudadanos de la entidad y su ejercicio dura el lapso de seis años. A él corresponden los poderes que tipifican la centralización administrativa y es el funcionario del que dependen los demás órganos de la administración local.

Unidades Administrativas que integran la Administración Pública Local:

1). Secretaría General de Gobierno:

El Secretario General de Gobierno encabeza una unidad administrativa que se llama Secretaría General de Gobierno es un órgano intermedio entre el gobernador y las demás dependencias de la administración pública que pueden ser secretarías, direcciones o departamentos; los titulares de estas dependencias acuerdan con el secretario general de gobierno.

Otra función política importante del secretario general de gobierno es suplir, en ausencias temporales al gobernador y en este caso queda investido con las facultades políticas administrativas de gobernador temporal y con la categoría correspondiente.

II). Tesorería General del Estado:

La Tesorería General del Estado, es un órgano que también encontramos en todas las entidades federativas, su titular es nombrado y removido libremente por el gobernador.

Las facultades de la tesorería en términos generales son: señalar la política fiscal del Estado, recaudar todos los ingresos que, por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos correspondan a la entidad; recaudar las participaciones en impuestos federales, así como los ingresos por concepto de derecho privado, la adquisición, administración y enajenación de los bienes muebles e inmuebles del dominio público y del dominio privado de la entidad; representan a la hacienda pública en asuntos litigiosos sobre los derechos patrimoniales de la entidad; tienen encomendada la preparación del presupuesto anual de egresos y de la Ley de Ingresos de la Entidad, la distribución de los fondos públicos conforme al presupuesto y la realización de los pagos que correspondan a la entidad.

III). Oficialía Mayor:

Es una unidad administrativa intermedia que generalmente, se encarga de las relaciones con los funcionarios y empleados dependientes de la administración pública local.

IV). Procuraduría General de Justicia y Ministerio Público Local:

La Procuraduría General de Justicia y el Ministerio Público Local, desarrolla funciones similares a la Procuraduría General de la República, dentro del ámbito de la entidad

federativa; el titular de la procuraduría y el personal de ésta los designa y remueve discrecionalmente el gobernado del -- Estado.

Gobierno y Administración Municipal:

Algunos autores mexicanos consideran al municipio, -- desde el punto de vista administrativo, como descentralización, así por ejemplo, el doctor Gabino Fraga señala: "el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada". Y ubica su estudio dentro del capítulo de la descentralización administrativa entendiendo por éste: "Consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central, una realización que no es la jerarquía". (7).

Característica del Municipio:

Las características del municipio de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son:

1. El municipio está previsto en la Constitución, donde están previstas las bases de su régimen y su personalidad jurídica y, además se le reconoce como sujeto activo del crédito fiscal municipal en el artículo 31 fracción IV, de la misma Constitución.

7) Gabino Fraga.
Derecho Administrativo, Décimosexta Edición,
p. 206.

II. Tiene patrimonio y libre disposición de su hacienda.

III. El municipio está administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el gobernador de la entidad.

IV. Los municipios administran libremente su hacienda, formada por contribuciones que señalan las legislaturas de los estados, que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades.

V. Los presidentes municipales, regidores y síndicos, son electos en forma directa y no podrán ser electos en el período siguiente. (Artículo 115 fracción I y II de la Constitución Política).

Los Organos del Municipio:

I. El Ayuntamiento. Es un cuerpo colegiado de elección popular directa, de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 Constitucional.

. El ayuntamiento como cuerpo colegiado está formado -- por regidores síndicos y munícipes. El presidente municipal, llamado también alcalde, forma parte de este cuerpo. Los munícipes son electos popularmente y duran en su cargo tres años.

Celebrando periódicamente sus sesiones y, sus decisiones se denominan resoluciones de cabildo, que se da constancia de ellos en un libro de cabildo, cuya redacción y certifica---

ción corresponde al Secretario del Ayuntamiento.

II. Presidente Municipal. El presidente municipal forma parte del ayuntamiento y en la teoría es el funcionario encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones de cabildo, así como llevar a cabo la administración del municipio.

Estructuralmente los municipios tienen diversas ramas administrativas, en ellos encontramos la tesorería municipal y una serie de dependencias o departamentos por materia o ramos, como son: policía, tránsito, bomberos, mercados, rastros, agua potable, saneamiento, obras públicas, parques y jardines.

Por último, territorialmente los municipios pueden dividirse en delegaciones o comisarías cuyo delegado puede ser electo o bien nombrado por el ayuntamiento o por el Presidente Municipal.

En conclusión, la Administración Pública es un concepto de estricto sentido: "es la actividad que desarrolla el Estado por medio del Poder Ejecutivo, mediante sus funcionarios, agentes u órganos, para la realización de su fin con apego a la ley fundamental".

CONCLUSION

Así llegamos al final de este interesante capítulo -- que lo iniciamos estudiando la naturaleza intrínseca del Estado, su origen y desarrollo a través de la historia del hombre y como habíamos comentado, es la base sobre la cual se sustenta la administración pública para cumplir con el fin que le fue asignado por el mismo Estado.

Producto de su evolución, el Estado se presenta como un todo unitario político, jurídico y económico, además reúne características propias de finales de la Edad Media que son in dispensables algunas para su existencia actual, en especial el territorio que es el espacio donde se afirma su soberanía, la identidad nacional del pueblo con el Estado, la forma monárqui ca que fue necesaria para su formación, la centralización de todos los poderes públicos que significa el ejercicio exclusivo del poder público, el ser soberano que es una característica tan necesaria para su existencia como el territorio.

Llegamos a concebir al Estado como una persona jurídi ca colectiva de derecho público con una personalidad propia y voluntad, que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y Leyes administrativas secundarias.

De ahí que las formas de gobierno son la estructura que adoptan los órganos de poder del Estado en ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones que se estable

cen entre sí.

De la estructura estatal la parte que interesa es la más dinámica, que es la administración pública, que fue el objeto del presente capítulo. Actividad que para llegar a tener un concepto de lo que es la administración pública, tuvimos -- que separarla del campo total de la actividad estatal, excluyéndola de la actividad legislativa y judicial, encaminándonos a la función exclusiva que es la realización del interés público, por medio del Poder Ejecutivo.

CAPITULO II
ADMINISTRACION SOCIAL

- A) . CONCEPTO DE ADMINISTRACION SOCIAL
- B) . LA ADMINISTRACION SOCIAL EN MEXICO
- C) . CONSTITUCIONES DE 1824 Y 1857
- D) . CONSTITUYENTE DE 1856-1857.

C A P I T U L O I I

ADMINISTRACION SOCIAL

A). CONCEPTO DE ADMINISTRACION SOCIAL

¿Qué debemos entender por Administración Social? Cuando estudiamos el tema referente a la administración pública, - llegamos a la conclusión al definirla en sentido estricto, "como la actividad que desarrolla el Estado por medio del Poder - Ejecutivo mediante sus funcionarios, agentes u órganos, para - realizar su fin con apego a la ley fundamental".

Partiendo de esa definición, entendemos que el objeto de la administración pública es realización de servicios públicos que son necesarios para el mejoramiento de las condiciones de vida de la colectividad, independientemente de la clase social cuyo fundamento es esencialmente económico, pero cuando - la naturaleza de las leyes que se reglamenten sean de carácter social como son las agrarias, las obreras y las de previsión - y seguridad social, la administración pública por medio de su-

titular debe realizar entonces, una auténtica función de servicio social independientemente de su función de servicio público ya que esta política corresponde a una actividad específica para favorecer a los grupos económicamente débiles.

De esta función, podemos desprender un concepto más - profundo de lo que significa la administración social, tomando en consideración que las funciones que realiza la administra--ción pública, también tiene una función social.

Tomando en cuenta las anteriores reflexiones, podemos afirmar que la administración social "es la función que desa--rolla el Estado mediante la formación o creación de organis--mos e instituciones cuyo objeto es la tutela, la protección y --reinvindicación de los grupos económicamente débiles dentro --del ámbito económico y social de la comunidad".

Podemos apreciar que existe una diferencia completa - entre ambas definiciones, tanto en la administración pública, - como en la administración social, que esencialmente en la admi--nistración social, no la desarrolla el Estado por medio direc--to de las dependencias del Poder Ejecutivo, sino en la mayoría de los casos mediante organismos e instituciones que desempe--ñan sus funciones con relativa independencia del mismo.

Estos organismos e instituciones, en su mayor parte - tienen una autonomía y personalidad jurídica propia y desempe--ña sus funciones en forma autónoma de la administración cen---tral.

De estos organismos de la administración social, existen algunos cuya función no se limita a la tutela, la protección y reivindicación de los grupos económicamente débiles, -- porque además tienen una función conciliadora y de mediación -- entre los intereses del capital y el trabajo.

A esta clase de organismos pertenecen; los tribunales del trabajo o juntas de conciliación, cuando tienen funciones de actuar como instancia conciliadora potestativa para los trabajadores y los patrones; también la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, desarrolla una función conciliadora entre -- los conflictos del trabajo y el capital que afecten al interés colectivo. Estos organismos de la administración social los estudiaremos ampliamente en el siguiente capítulo.

La administración social no solamente abarca el área administrativa, laboral y agraria, su función titular en beneficio de los grupos económicamente débiles, invade campos poco usuales, como en la legislación de amparo, que también veremos ampliamente en el siguiente capítulo.

B). LA ADMINISTRACION SOCIAL EN MEXICO

Al entrar de lleno en este tema creemos conveniente -- remontarnos a los antecedentes de la Administración Social en México, viéndonos precisados a hablar de las leyes, cédulas -- reales y ordenanzas que dictaron durante la Colonia, con el de seo de dar un trato más justo a los pueblos conquistados, de -- donde encontramos a las Leyes de Indias como uno de los antecede

dentes más afines al significado de la Administración Social, ya que algunos preceptos tienen un contenido de tutela y protección al indígena, que como pueblo conquistado le correspondía en la estructura social de la Colonia, el ser una clase -- oprimida y marginada.

Estas leyes, tenían como fin y contenido la protección y la tutela de los indígenas, cómo vamos a ver en los siguientes preceptos:

"Que los fiscales sean protectores de los indios y los defiendan aleguen por ellos; que no se envíe gente armada a reducirlos y que siendo necesario castigarlos no se les cause daños irreparables; que los indios -- chasquis o correos sean pagados en mano propia, bien tratados y amparados de la justicia; que no se de tierras en perjuicio de los indios; que los indios puedan cortar madera de los montes para su aprovechamiento; que a los que descubrieron minas no se les cobren tributos ni a sus descendientes; que donde fuere posible se pongan escuelas de la lengua castellana para que aprendan los indios; que debe haber protectores y defensores de los indios para que se remita al Consejo; que no se puede alquilar a los indios ni darlos en prenda; que los encomenderos hagan juramento judicial ante el gobernador con fe de escribano, de que tratan bien a sus indios; que los virreyes y gobernadores vigilen el comportamiento de los corregidores y

administradores para con los indios; que a ningún indio se pague su jornal en vino, chicha, miel ni yerba".

Tal como lo prescribe en forma similar la fracción X del apartado A del Artículo 123, de nuestra actual Constitución Política. (8).

El principal objetivo de esta extraordinaria y notable legislación eminentemente protectora, fue el de detener -- los abusos por parte de los encomenderos y de las autoridades de la Colonia en contra de los indios.

Pero los preceptos de estas leyes, no tuvieron una -- aplicación práctica, al no poder salir el indígena de su miseria, motivo por el cual se acentuó más la desigualdad entre -- los habitantes de la Nueva España, que tuvo como resultado la Revolución de Independencia.

México Independiente:

La dramática desigualdad existente entre los habitantes de la Nueva España tanto en el aspecto económico como en el cultural, fueron las causas reales de las guerras de independencia, como lo vamos a apreciar en esta parte del presente tema.

En los principios del siglo XIX, sólo treinta mil personas sabían leer y escribir en una población de seis millones

8) Francisco Díaz Lombardo.
El Derecho Social y la Seguridad Social Integral.
p. 189.

de habitantes. Sólo los peninsulares podían ocupar los altos-cargos gubernamentales, también el comercio y la industria estaba en manos de ellos y de algunos criollos y sólo unos cuantos individuos privilegiados y el clero eran dueños de casi todo el territorio.

Una sociedad en estas condiciones no puede mantenerse estable, por lo que se advierte en las guerras de independencia un profundo sentido de lucha de clases, tomando en consideración que el objetivo de esta lucha no es solamente por la independencia política, sino contra las estructuras sociales -impuestas por los europeos en el transcurso de la Colonia.

Miguel Hidalgo y Costilla, ex-rector de un seminario, sacerdote, hombre de muy basta ilustración y holgada posición-económica, es tal vez entre los grandes libertadores de América un caso singular. Ciertamente que algunos de ellos fueron personas que habían adquirido cierta cultura como Simón Bolívar, pero la inmensa mayoría fueron militares profesionales o soldados improvisados de origen modesto. Ninguno a nuestro parecer, recibió la preparación académica y sistemática como el padre de la Patria Mexicana. (9).

Desde sus primeros actos legislativos se advierte la preocupación social de Hidalgo, al ordenar el 19 de octubre de 1810 un decreto aboliendo la esclavitud:

9) Jesús Silva Herzog.
Pensamiento Económico, Social y Político de México.
1967. p.p. 40, 44.

"Prevengo a todos los dueños de esclavos, y esclavas - que luego inmediatamente que llegue a su noticia esta plausible Superior Orden, los pongan en libertad... y no lo haciendo así los citados dueños de esclavos y - esclavas, sufrirán irremediablemente la pena capital - y la confiscación de todos sus bienes".

Corresponde al iniciador de la Independencia de México la "honra de haber sido el primero que trató de abolir la - esclavitud".

En Guadalajara, el 5 de diciembre del mismo año, se - expide el primer decreto agrarista que a la letra dice:

"Don Miguel Hidalgo y Costilla, Generalísimo de América:
ca:

Por el presente mando a los jueces y justicias del -- distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día - por los arrendatarios de las tierras pertenecientes - a las Comunidades de los Naturales, para que enterán - dolas en la Caja Nacional, se entreguen a los natura - les las tierras para su cultivo, para que en lo suce - sivo no puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respecti - vos pueblos".

Se aprecia en el documento citado, el interés por la - suerte del aborígen y preocupación por el problema de la tenen - cia de la tierra.

Y por último.... para terminar de comentar la figura de Hidalgo, se puede afirmar que fue un verdadero revolucionario que sabía bien lo que quería, crear una patria en provecho de todos los habitantes de la América Hispana.

Morelos:

Al estallar la guerra de independencia, Hidalgo encargó extender la revolución por el sur de México a un antiguo alumno del colegio de San Nicolás de Valladolid, de nombre José María Morelos y Pavón, persona que desempeñaría un destacado papel en la guerra de independencia.

Morelos, tuvo nociones mucho más radicales y ajustadas a la realidad nacional que las de Hidalgo; como se puede apreciar en el documento que expidió, el 17 de noviembre de 1810, que tiene importancia, política porque expresa los postulados de la independencia.

Así se dice:

"Por el presente y en nombre de su Excelencia hago público y notorio a todos los moradores de esta América el establecimiento del nuevo gobierno".

"En esta América ya no se nombran calidades de indios, mulatos ni castas; solamente se hace la distinción entre los americanos y europeos; "es decir, nacionales y extranjeros. Esta declaración significaba la abolición de los trabajos forzosos y las prestaciones y --

servicios establecidos a cargo de los indios y a favor de los funcionarios civiles o eclesiásticos.

"Nadie pagará tributo y no hará esclavos en lo sucesivo. Los amos que tengan esclavos serán castigados. - Se suprimen las llamadas cajas de comunidades y los indios percibirán las rentas de sus tierras como suyas propias. Se decreta una moratoria o cancelación de pagos por las deudas que los americanos tengan con los europeos, pero no a la inversa".

Se aprecia en este documento a la creación de una nacionalidad con tendencias democráticas e igualitarias, pero también con medidas de guerra, con fines de atraer prosélitos y adquirir recursos.

En el Congreso de Chilpancingo, Morelos precisó sus conceptos políticos en esta forma:

"Soy siervo de la nación, porque ésta asume la más grande, legítima e inviolable de las soberanías; quiero que tenga un gobierno dimanado del pueblo; que rompa todos los lazos que le sujetan y acepte u considere a España como hermana y nunca más como dominadora de América. Quiero que hagamos la declaración de que no hay otra nobleza que la de la virtud, el saber, el patriotismo y la caridad; que todos somos iguales, pues del mismo origen procedemos; que no hay privilegios ni abolengos, que no es racional, ni humano, ni

debido que haya esclavos, pues el color de la cara no cambia el del corazón ni el del pensamiento; que se eduque a los hijos del labrador y del barretero como a los del más rico hacendado; que todo el que se queje con justicia, tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario; que se declare que lo nuestro y para nuestros hijos, que tengan una fé, una causa y una bandera, bajo la cual todos juremos morir, antes de verla oprimida, como lo está ahora y que, cuando ya sea libre, estemos listos para defenderla". (10)

Morelos pensaba que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, las leyes comprenden a todos sin excepción de privilegios como lo manifestó en el mencionado Congreso:

"Como la buena ley es superior a todos los hombres, las que dicte nuestro Congreso serán tales que obliguen a la constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte, se aumente el jornal del pobre, que mejoren sus costumbres, alejen la ignorancia, la rapiña y el hurto".

Lo más interesante de las frases transcritas se encuen

10) Idem. p. 48

Morelos. Nació el 30 de septiembre de 1765, en la ciudad de Valladolid (Morelia). En 1795 entró al Colegio de San Nicolás de Valladolid, cuando era rector don Miguel Hidalgo.

tra en la opinión de que al elevar el jornal de los pobres, éstos mejorarían sus costumbres, sus conocimientos y se alejarían del vicio y de la ociosidad. Morelos se daba cuenta de la influencia negativa de la miseria en el desarrollo de la persona humana.

C). CONSTITUCIONES DE 1824 Y 1857

Primer antecedente de la Reforma Agraria en México.

La Constitución de 1824, la primera de México independiente, estaba inspirada según el modelo de la Constitución --norteamericana, en la que imperaba el pensamiento liberal burgués y que desde luego los preceptos que contenía, estaban cimentados por las directrices de este pensamiento. Pero de los diputados partícipes en el Congreso Constituyente que dio forma a la mencionada Constitución, se destaca uno en especial, - Francisco García Salinas, no por presentar iniciativas de ley en el Congreso, sino por su labor posterior.

Francisco García Salinas desempeñó el cargo de diputado del Congreso Constituyente de 1824, posteriormente la cartera de Hacienda durante el gobierno del general Guadalupe Victoria. De 1824 a 1834 ocupó el gobierno de su Estado natal, Zacatecas, donde desarrolló una obra constructiva y progresista a favor de la entidad, particularmente en beneficio de los campesinos.

García Salinas se apartó durante su gestión administrativa al frente de su estado natal, del principio del libera

lismo clásico europeo de "dejar hacer y dejar pasar", interviniendo en forma decidida sin vacilaciones en la organización económica de Zacatecas.

De suerte que el problema más apremiante consistía en el fomento de la producción agrícola, minera y manufacturera.- Para ello en su informe al Congreso Local acerca de su gestión correspondiente a 1833 decía:

"A consecuencia del Decreto del 16 de mayo de 1831 se han comprado por cuenta de los fondos públicos las -- tres Sain-Alto, La Laborcita y Santa Teresa, en ciento diez mil pesos las dos primeras y la tercera en -- cincuenta y nueve mil; cuyo reparto en las suertes -- que designa el Decreto de 8 de mayo de 1832, "hará felices a los habitantes de Sain-Alto y Monte Escobedo".

El objeto de la compra de esas fincas rústicas era el de distribuirlas en parcelas entre labriegos pobres, arrendándose las a perpetuidad siempre que las trabajen y cubrieran el pago de la renta anual que se fijara.

Pero no sólo le preocupó la cuestión relativa a la -- distribución de la tierra entre el mayor número de labradores de su Estado, sino también se ocupó del fomento de la minería, la riqueza más importante en nuestro país; por esto y con el fin de evitar los perjuicios que ocasionaría la paralización de los trabajos en las minas que quedaron abandonadas por la expulsión de los españoles, formó tres compañías, distribuyen-

do las acciones entre agricultores y comerciantes que tenían un interés directo en la minería, sino en la rehabilitación de la economía del Estado.

Regresando al tema del reparto agrario, debemos hacer referencia al decreto de diciembre de 1829, presentado por el poder Ejecutivo del Estado a la legislatura, cuyo contenido es la ley para establecer un banco en el Estado de Zacatecas. En ella se habla de la necesidad de aumentar la producción agrícola y resolver el problema de la acumulación territorial en pocas manos; y se resuelve en dividir esas grandes propiedades en parcelas pequeñas, con el fin de que cada una sea suficiente para el sostenimiento de la familia campesina. (11)

Para un mejor conocimiento de la mencionada ley, vamos a anotar los preceptos que más nos interesan de la misma:

"Artículo 1.- Se establecerá un banco en la capital del Estado.

Artículo 2.- Tendrá por objeto principal adquirir terrenos para repartirlos en arrendamiento perpetuo a los labradores que no tengan en propiedad.

Artículo 3.- La tercera parte de los productos líquidos de la renta de tabaco de que habla el proyecto de ley de 19 de noviembre último, y otra tercera parte de los líquidos de los diezmos que corresponden al Estado se destinan para fondos del banco. Además las -

11) Idem. p.p. 71, 72, 73.

obligaciones que contraigan se afianzan con las rentas del Estado, de las cuales se tomará en caso ofrecido lo necesario para cubrir la responsabilidad del banco.

Artículo 7.- Entrarán al banco desde luego todas las obras pías cualquiera que sea su objeto, que consistan en fincas rústicas, bienes muebles, huertas y terrenos de cualquier clase.

Artículo 8.- Para verificar, se valuarán dichas fincas, tierras o bienes por su justo precio, el cual se reconocerá por el banco, pagando a quien corresponda el rédito acostumbrado de cinco por ciento anual, a fin de que se destine con religiosidad a los objetos de la obra pía.

Artículo 10.- Conforme vayan entrando al banco las fincas rústicas y terrenos de que habla el artículo anterior, se medirán por el agrimensor y se levantará el plano correspondiente, procediéndose por él mismo, y por dos prácticos nombrados por la junta directiva a dividirlos en tantas suertes, cuantas permita cómodamente el terreno.

Artículo 11.- Cada suerte debe tener la extensión necesaria para mantener con sus productos una familia, según la clase de cultivo de que sea capaz.

Artículo 15.- Los bienes muebles, herramientas, semi-

llas y cualesquiera otros efectos, pertenecientes a las obras pías, cofradías, etc., de que habla esta ley, repartirán entre los colonos que obtuvieron suertes, si éstos pudieren afianzar su valor a satisfacción de la junta directiva para entregarlos dentro del plazo que se les conceda, pero si no se hiciera así, se venderán y entrará su importe al banco.

Artículo 19.- Las suertes se darán en arrendamiento perpetuo. En consecuencia los que las obtengan son dueños legítimos de ellas mientras paguen el arrendamiento a que se hubieren obligado, y como tales pueden venderlas, legarlas y disponer de ellas en los términos que previene esta ley.

Artículo 20.- Pero si el colono no hubiere pagado la renta de su suerte en los seis meses siguientes al día en que ha debido pagarlas, perderá el derecho que tenía a ella, en cuya posesión entrará inmediatamente el banco.

Artículo 26.- Cuando conste evidentemente, que el valor del terreno de las suertes se ha cuadruplicado, independientemente de las mejoras que se le hubieren hecho, y a virtud únicamente del aumento de la población se duplicará la renta de las suertes.

Artículo 28.- Una suerte sólo puede dividirse cuando admita cómoda división, y los productos de cada una

de las porciones en que se divida sean suficientes para sostener una familia.

Artículo 29.- Faltando las condiciones del artículo anterior, la suerte no puede dividirse, y por consiguiente en caso de ser heredada debe pasar íntegra a un solo heredero, lo cual puede verificarse por disposición testamentaria, afianzando a los demás herederos con los bienes restantes del legatario los derechos que las leyes les conceden, o por convenio entre éstos.

Artículo 37.- Entrarán también al banco las obras pías que consisten en fincas urbanas por todo el valor que les de su avalúo, y las que consistan en dinero en efectivo pagándose el rédito que queda prevenido.

Artículo 42.- Entrarán igualmente al banco, en los términos que quedan prevenidos y para los mismos objetos, las fincas rústicas y terrenos, cualesquiera que sean, pertenecientes a comunidades religiosas, pagándose a éstas el rédito correspondiente.

Artículo 43.- Entrarán también al banco los capitales de cualesquiera obras pías impuestas a censo en fincas rústicas o urbanas de propiedad particular.

Artículo 51.- Lo que entrare al banco en dinero efectivo, se invertirá en comprar tierras para que, divi-

didat en suertes, se repartan en los términos que que
da prevenido con respecto a las fincas rústicas que -
son obras pías.

Artículo 52.- Todas las ventas, compras, adquisicio--
nes que se hicieren por cuenta del banco, son libres-
para él de alcabala y de cualquiera otro derecho.

Artículo 53.- Ningún negocio del banco que pertenezca
al orden judicial o administrativo causa derechos ni-
costas.

Artículo 64.- Entrarán también al banco los bienes --
llamados antes de comunidad y ejidos de los pueblos,-
a fin de que se repartan precisamente entre los llama-
dos indios en los términos que quedan prevenidos en -
esta ley con respecto a los demás terrenos a que se -
refiere, con sólo la diferencia de que el canon que -
se imponga a las suertes en que se dividan los que ha-
blan en este artículo sea moderado, y se aplique ex--
clusivamente a la dotación de escuelas de primeras le-
tras.

Artículo 65.- Si el número de suertes en que se divi-
dan los terrenos de comunidad o de ejidos fuere menor
que el de las familias entre quienes deben repartirse,
se procurará colocar el exceso en tierras de las lla-
madas realengas si las hubiere, y en su defecto, en -
las suertes más inmediatas que se hagan de los demás-

terrenos que deben dividirse por esta ley.

Artículo 67.- Entrarán igualmente al banco las tierras llamadas realengas para que se repartan en los términos prevenidos para los demás.*

Artículo 73.- Se escogerá por la junta directiva del banco un terreno a propósito para establecer una escuela práctica de agricultura que se pondrá a cargo de un profesor, que dará lecciones de este arte importante.

Don Francisco García Salinas es uno de los pioneros de la administración social en México y también de los primeros agraristas mexicanos tanto en la teoría como en la práctica, pues estructuró una forma de gobierno basado en la administración social en beneficio de los grupos económicamente débiles.

D). CONSTITUYENTE DE 1856 - 1857

En el Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 - 1857, se trató en más de una ocasión el problema de la distribución de la tierra en nuestro país, así como también de las penosas condiciones de vida de los campesinos mexicanos.

Entre los diputados del Congreso Constituyente que más se distinguieron por abordar el problema agrario y por lla

* Realengo: Terrenos pertenecientes al Estado, en que no pesa hipoteca ni censo.

principios de libertad, si una fracción pequeña y muy reducida de los gobernados es la única que disfruta las garantías sociales, los goces de la vida y hasta la opulencia y el lujo, mientras el resto de los ciudadanos está sumergido en la más horrible degradación y miseria".

"No se olvide que la clase de que hablo es la clase de muchos y por más que quiera sostener principios absurdos y falsas máximas, una política destructora y perversa, un gobierno, sea el que fuere, no podrá ser bueno sino cuando hace la felicidad proporcional del mayor número de los ciudadanos que le obedecen". La -- pobreza... como ha dicho un moderno escritor sapiéntí--
simo, es la esclavitud del siglo diecinueve. Un hombre pobre, aunque viva en un pueblo civilizado y culto, será siempre un esclavo, y de menor condición todavía que el negro desgraciado cuya sangre se vende -- en los mercados públicos... (12)

Ponciano Arriaga fue presidente de la comisión redactora del proyecto del artículo 27 de la Constitución del 57, -- que a la letra decía: "La propiedad de las personas no puede -- ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad -- pública y previa indemnización". En la exposición de motivos -- del proyecto mencionado dijo: "que era de justicia decir que --

12) Idem. p. 149

algunas cuestiones que tenían por objeto introducir reformas sociales, habían sido aceptadas por la mayoría de los comisionados y que figuraban en el proyecto, pero hizo notar que se desecharon todas las conducentes a definir el derecho de propiedad, a procurar por medios indirectos la división de los inmensos terrenos en poder de unos cuantos poseedores, a corregir los abusos que todos los días se cometían invocando aquel sagrado e inviolable derecho. Agregó que en consecuencia nada se hizo para poner en actividad la riqueza territorial y agrícola de la nación, estancada y reducida a monopolios intolerables, mientras que tantos pueblos y ciudades laboriosos estaban condenados a ser meros instrumentos de producción en provecho exclusivo del terrateniente, sin que aquéllos gozaran sino de una parte ínfima del fruto de su trabajo, o condenados a vivir ociosos, impotentes porque carecían de medios para ejercer su industria. (13).

Arriaga sabía que la tremenda desigualdad, tenía y tiene su origen en la concentración de la propiedad de la tierra; advertía que no era posible constituir un gobierno popular si millones de habitantes vivían desnudos y hambrientos en las haciendas de los poderosos o en los campos desolados en que habían nacido, y estaba seguro de que México no podría jamás llegar a ser un país democrático, en el cual gozaran de libertad los ciudadanos sin mejorar las condiciones materiales de su existencia.

13) Idem. p.p. 151, 153.

El pensamiento de Ponciano Arriaga, tiene un conocimiento profundo del problema social, derivado principalmente de la tenencia de la tierra. Pero no pensó en que la solución del problema consistiera en destruir el derecho de propiedad; como señalaban las doctrinas del socialismo europeo del siglo-XIX. Arriaga no estaba en contra de la propiedad privada de la tierra, lo que él quería era generalizarla, y hacerla accesible al mayor número de miembros de la sociedad.

Ignacio Vallarta.- Diputado al Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857, gobernador de Jalisco en 1871- y durante la primera administración del presidente Porfirio -- Díaz, desempeñó la cartera de Relaciones Exteriores, siendo -- posteriormente electo Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo general el pensamiento de Vallarta, se puede decir que es un hombre de ideas liberales. Cuando habla sobre el aspecto de eliminar las trabas de comercio y las aduanas, decía que "la saludable y nunca bien sentida influencia de la libertad es bienhechora en la producción de la riqueza, ya sea vista desde su aspecto político o se le considere desde el ángulo económico. Pero respecto a las condiciones de vida del trabajador, demuestra su gran sentido humanista, cuando dice: "el derecho al trabajo libre es una exigencia imperiosa del -- hombre, porque es una condición indispensable para el desarrollo de su personalidad". (14)

14) Ibidem p. 161

Al tocar el tema respecto a las condiciones de trabajo en México se muestra muy severo en su crítica a la condición miserable de la clase trabajadora en el país, cuando menciona que "la esclavitud del trabajo no debe existir en México, el trabajador debe disponer de sus brazos y de su inteligencia del modo más amplio y absoluto. Ni la ley, incapáz de proteger para estimular el trabajo, ni el amo exigente en sus prestaciones, ruín en el salario y tal vez despótico en su conducta, podrán hacer abdicar al hombre de su libertad para ejercer su industria según el propio interés, único consejero infalible en la producción de bienes económicos.

Vallarta critica también a los propietarios territoriales de México, a quienes acusa de explotar inhumanamente al trabajador, que abusando cuando disminuye la tasa del salario cuando lo pagan con signos convencionales que han sido creados por la ley; cuando obliga al jornalero a un trabajo forzado para indemnizar deudas anteriores y cuando lo deja en tareas humillantes. El rico puede hacer lo que quiere y cuántos hechos probarían que el infeliz artesano es esclavo del rico, sino -- que hasta los mismos gobiernos están sujetos a sus exigencias.

Muy claramente se ve que Don Ignacio Vallarta no estaba de acuerdo con el sistema económico capitalista, que se encontraba en el inicio de su momento histórico, a pesar de su credo liberal.

En los últimos años de su vida estuvo retirado a la -

vida privada entre sus obras podemos mencionar los cinco volúmenes de sus "Votos en los negocios más notables, el Estudio sobre la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva y su escrito sobre el juicio de amparo".

Castillo Velasco.- Uno de los diputados al Congreso Extraordinario Constituyente que participaron en la elaboración del proyecto de la Carta Magna. Se distinguió por sus intervenciones en favor de la clase más débil de la sociedad, y que además defendió a los indígenas vigorosamente, por lo que se le puede considerar como un indigenista importante.

Castillo Velasco, pensaba que la libertad es una quimera, cuando se refería a la libertad política exclusiva; que de no ir acompañado de bienestar económico para el hombre, no podía tener un desarrollo que lo beneficiara como resultado de la misma. También estaba consciente del grave problema de la tierra, como consecuencia del acaparamiento de la mayor parte de la tierra cultivable en un escaso número de propietarios.

Ante el problema mencionado, pensaba en el reparto de la tierra como la solución a la mayor parte de los problemas nacionales.

En voto particular, Castillo Velasco propuso adiciones a la Constitución sobre municipalidades, persiguiendo como objetivo fortalecer la autoridad y ampliar la acción de los municipios, con apoyo al principio de que los pueblos tenían derecho a participar en la administración de sus intereses.

A continuación vamos a hacer mención de la parte más importante, del proyecto de adiciones que propuso a la Carta Magna, que son los siguientes:

Artículo 1.- Toda la municipalidad con acuerdo de su colegio electoral puede decretar las obras y medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras -- que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a -- otra municipalidad o al Estado.

Artículo 2.- Todo pueblo en la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los Estados de la federación los comprarán si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas.

Artículo 3.- Todo ciudadano que carezca de trabajo -- tiene derecho de adquirir un espacio de tierra cuyo -- cultivo le proporcione la subsistencia y por el cual -- pagará, una pensión que exceda del 3% anual sobre el -- valor del terreno. Los Estados emplearán para este -- efecto los terrenos baldíos que haya en su territorio -- y las tierras de cofradías, comprando, si esto neces -- ario fuere, a los particulares sobre las rentas públi -- cas que pagarán su rédito mientras no se pueda redi -- mir el capital. (15)

15) Ibidem. p. 171.

En realidad las mencionadas adiciones a la Carga Magna fundamental, eran equivalentes a una ley agraria concebida con indiscutible habilidad.

La mayoría de los miembros del Congreso no las aceptaron, con el argumento de que se trataba de cuestiones secundarias de detalle, que no debían formar parte de la ley fundamental de la República; más en el fondo es seguro que el rechazo se debió más bien al temor de provocar violentas reacciones de los grandes terratenientes. Se ocurre pensar que si las adiciones de Castillo Velasco se hubieran incorporado a la Constitución de 1857, y se hubiesen aplicado con el celo y la tenacidad necesaria, la evolución económica, social y política del pueblo mexicano hubiera sido diferente, y distinta nuestra historia.

Por último vamos a citar a uno de los miembros destacados del Congreso Constituyente de 1856-1857.

Isidro Olvera.- Quien se distinguió por su intervención en las discusiones de la Magna Asamblea; su intervención más importante fue su discurso relativo a la distribución de la tierra, discurso que sirvió de apoyo a su proyecto de la ley agraria.

Del proyecto de ley de Olvera, se menciona solamente los que reflejan el pensamiento del autor acerca del problema de la tenencia de la tierra; que son los siguientes puntos:

El Soberano Congreso Constituyente, considerando:

"Que la propiedad territorial en la República se ha --
vuelto objeto de cuestiones cuyo debate amenaza alte-
rar a la tranquilidad pública y causa grande alarma -
en los propietarios. Que una inmensa extensión del -
terreno se halla estancada en manos que descuidan de-
su cultivo y de la explotación de sus riquezas natura
les, con lo que perjudican gravemente a la agricultu-
ra, a la industria, al comercio, se priva de esos me-
dios de subsistencia a la clase trabajadora y se de-
tiene el progreso del país.

Que es notoria la usurpación que han sufrido los pue-
blos de parte de varios propietarios, bien por la - -
fuerza o por otras adquisiciones legales.

Que esta usurpación ha sabido extenderse hasta el fun
do legal y la agua potable de las poblaciones.

Que los derechos conculcados de los pueblos son causa
de litigios que producen su ruina y la de los propie-
tarios, quitan el tiempo a los tribunales y desacredi
tan a la administración de justicia.

Considerando por otra parte: Que si bien estos males
reclaman un medio eficaz, el legislador debe ponerlo-
de manera que no conmueva profundamente a la sociedad,
ni reduzca a la miseria, ni a una notable privación -
de goces a una de ella he venido a decretar lo siguien
te:

Ley Orgánica que arregla la propiedad territorial en toda la República.

Artículo 1.- En lo sucesivo ningún propietario que posea más de diez leguas cuadradas de terreno de labor, o veinte de dehesa, podrá hacer adquisición en el Estado o Territorio en que está ubicada la antigua.

Artículo 2.- Los que en la gran meseta central de la República, posean más de diez leguas cuadradas, pagarán anualmente, sobre la contribución que estén causando, un dos por ciento del valor del exceso. En los Estados despoblados, las legislaturas propondrán al Congreso General el máximo y mínimo que por el exceso deban pagar los propietarios.

Artículo 3.- Los propietarios de aguas, aunque posean con títulos legítimos, no podrán negar a los pueblos colindantes o muy inmediatos que carezcan de ellas la cantidad que a juicio de peritos, sea necesario para el uso potable de las poblaciones; pero los acueductos y cañerías serán de cuenta de éstas, lo mismo que su conservación y reposición.

Artículo 4.- Los propietarios de montes tampoco podrán negar leña, para sólo el uso culinario, a las poblaciones que carezcan de ella, o no puedan comprarla en su lugar cercano. A juicio también de peritos se fijará la cantidad que necesita cada población y la

indemnización módica que deba dársele al propietario.

Artículo 5.- Los bienes cuya posesión no estribe en títulos primitivos legítimos, pertenecen a la nación en los términos que dispone la ley. (16)

Tanto los considerandos como los artículos del proyecto de ley, ponen de relieve la moderación del autor.

Su principal preocupación como lo hacemos notar en el proyecto de ley, es por una parte para evitar la concentración de tierra en latifundios improductivos; y por otra, lograr el aumento de la producción agrícola.

En lo referente a las condiciones de vida de los núcleos de población, trata de dar la solución, mediante ordenamientos legales, de un claro sentido conciliatorio.

Para finalizar con el presente tema, debemos tomar en cuenta la inquietud de los personajes mencionados, que formaron parte del Constituyente de 1856-1857, en lo referente al problema agrario, así como las condiciones de vida del incipiente proletariado de aquel tiempo. Pero pese a sus deseos de encontrar una solución a los problemas, a que hicimos referencia en este párrafo, no fue posible llevar a cabo algunos proyectos de la ley que hicimos mención en este tema, por presiones de la burguesía terrateniente.

16) Ibidem. p. 174

El poder de la burguesía se acrecentó, debido a la --
desamortización de los bienes del clero, y además por los des-
pojos de tierra pertenecientes a las comunidades indígenas y -
de los municipios. Este aumento del poder económico y políti-
co de la burguesía terrateniente, tuvo como consecuencia el em
pobrecimiento y la marginación de grandes núcleos de población.

Estas condiciones se agudizaron gravemente durante el
gobierno del general Porfirio Díaz, que tuvieron como resulta-
do, el movimiento revolucionario de 1910.

CONCLUSION

En el presente capítulo encontramos que la diferencia entre ambas formas de administración, pública y social, consiste en cuestiones de carácter social y de forma.

En primer término la administración pública, cuya actividad es el de dar bienes y servicios a la colectividad sin preferencias a grupos sociales, a diferencia de la administración social cuya función es de beneficio a determinados grupos sociales. Pero suele suceder que las leyes que reglamenten la actividad de la administración le asignen funciones específicas de carácter social, realizando una auténtica función social independientemente de su función de servicio público.

Así paralelamente a la naturaleza de su actividad, la administración pública realiza una función específica para favorecer a los grupos económicamente débiles, aplicando los principios reivindicatorios de la justicia social, sin apartarse de los canones de la función de servicio público.

En segundo término, con respecto a la forma en que se desarrollan ambas formas de administración; en lo concerniente a la administración social, los organismos que la componen desempeñan sus funciones con relativa independencia del Poder Ejecutivo, en beneficio de determinados grupos sociales, o sea es una actividad que desarrolla el Estado por medio de los organismos e instituciones que componen la administración social. A diferencia de la administración que el Estado desarrolla la-

función de la administración pública por medio directo de las dependencias del Poder Ejecutivo, o sea de organismos componentes de la administración pública.

Concluimos afirmando que las diferencias existentes - entre ambas formas de administración son básicamente en referencia a quienes van dirigidos los mencionados beneficios y en cuanto a la forma en que desarrolla el Estado ambas actividades.

En síntesis la administración social, es un proceso dialéctico que se inicia con las Leyes de Indias, cuyos preceptos nunca se cumplieron, pasando por el decreto constitucional de Apatzingán, que autorizó la libertad de cultura, industria y comercio, así como las constituciones políticas del México independiente hasta la Constitución de 1857, que consagraron la libertad de trabajo e industria; pero estos estatutos políticos no contienen mandamientos de derecho, con objeto de tutelar y proteger a los trabajadores en general. Hasta declinar el siglo XIX y en los albores del actual, comienza la lucha por el derecho del trabajo en proclamas y manifiestos, inconformidades y violencias que desembocan en la revolución.

CAPITULO III

CONSTITUCION POLITICO SOCIAL DE 1917, COMO AGENTE DEL CAMBIO DE ESTRUCTURAS:

- A). POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL DEL PORFIRIATO.
- B). PLAN DE SAN LUIS.
- C). MADERO, ZAPATA Y EL PROBLEMA AGRARIO.
- D). EL MOVIMIENTO OBRERO.
- E). CAIDA DEL GOBIERNO DE FRANCISCO I. MADERO.
- F). CARRANZA Y EL PLAN DE GUADALUPE.
- G). TRIUNFO DE LA REVOLUCION.
- H). LA CONVENCION MEXICO AGUASCALIENTES.
- I). LABOR LEGISLATIVA DE LA REVOLUCION.
- J). LEGISLACION AGRARIA DEL CONGRESO CONSTITUYENTE.
- K). POLITICA AGRARIA DE LA REVOLUCION.
- L). EL ARTICULO 123 Y LA ADMINISTRACION SOCIAL.

LA LEGISLACION DEL TRABAJO Y LAS JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE:

- A). ANTECEDENTES DE LA LEGISLACION DEL TRABAJO.
- B). FEDERALIZACION DE LA LEGISLACION DEL TRABAJO.
- C). ANTECEDENTES DE LAS JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.
- D). LAS JUNTAS LOCALES DE CONCILIACION Y LAS JUNTAS LOCALES DE CONCILIACION Y ARBITRAJE DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL.
- E). LAS JUNTAS FEDERALES DE CONCILIACION Y LAS JUNTAS FEDERALES DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

- F). SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.
- G). INSTITUCIONES Y ORGANISMOS CUYO OBJETO O FUNCION ES LA PREVISION SOCIAL.
- H). EL AMPARO SOCIAL.

C A P I T U L O I I I

LA CONSTITUCION POLITICO-SOCIAL
DE 1917, COMO AGENTE DEL CAMBIO
DE ESTRUCTURAS.

A). POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL DEL PORFIRIATO.

Para buscar un mejor enfoque del cambio social, de la constitución de 1917, es preciso analizar las causas que fueron motivo y origen de la primera Constitución Político-Social del siglo XX.

El estado de cosas que originaron el movimiento revolucionario de 1910, revisten diferente forma, comenzando por el problema de la tierra que como ya mencionamos, ocasionó la crisis agraria que fue un motivo bastante poderoso. Pero es necesario también observar la penetración del capital extranjero en todos los renglones de la economía de México, en especial los ferrocarriles, las minas, el petróleo y la industria textil.

Considero necesario hablar de la llegada al poder del

hombre que lleva consigo la responsabilidad histórica de las causas que originaron el movimiento revolucionario de 1910, -- que trajo como consecuencia el fin del régimen y la creación de la primera Constitución Político-Social del siglo XX.

La desaparición de Juárez del escenario de la política, a consecuencia de su muerte, tuvo por lo consiguiente la desaparición del único caudillo civil, capaz de dominar al militarismo naciente. El partido militar que nació de las filas del partido liberal victorioso cuyo jefe el General Porfirio Díaz; formado en las luchas de Reforma y contra la Intervención, gozaba de prestigio entre sus compañeros de armas. Venía desde el levantamiento del Plan de la Noria, trabajando en las sombras con el propósito de adueñarse del poder.

Una vez victorioso el partido militar y ocupada, la ciudad de México por las fuerzas rebeldes, Díaz de acuerdo con lo estipulado en el Plan de Tuxtepec, conquistó el poder, y fue electo Presidente de la República para el período de 1877- a 1880. Retornando posteriormente el primero de diciembre de 1884 a la presidencia de la República para no abandonarla ya sino forzado por la Revolución de 1910.

La política económica y social del porfiriato tuvo como característica principal, el papel preponderante del capital extranjero, al otorgarle el gobierno toda clase de garantías y facilidades que necesitaba para exportar de México las materias primas urgentes para sus industrias, intensificó la explotación de nuestras capas campesinas; tarea en la que ayuda-

hombre que lleva consigo la responsabilidad histórica de las - causas que originaron el movimiento revolucionario de 1910, -- que trajo como consecuencia el fin del régimen y la creación - de la primera Constitución Político-Social del siglo XX.

La desaparición de Juárez del escenario de la política, a consecuencia de su muerte, tuvo por lo consiguiente la - desaparición del único caudillo civil, capaz de dominar al mili- tarismo naciente. El partido militar que nació de las filas - del partido liberal victorioso cuyo jefe el General Porfirio - Díaz; formado en las luchas de Reforma y contra la Interven- - ción, gozaba de prestigio entre sus compañeros de armas. Venía desde el levantamiento del Plan de la Noria, trabajando en las sombras con el propósito de adueñarse del poder.

Una vez victorioso el partido militar y ocupada, la - ciudad de México por las fuerzas rebeldes, Díaz de acuerdo con lo estipulado en el Plan de Tuxtepec, conquistó el poder, y -- fue electo Presidente de la República para el período de 1877- a 1880. Retornando posteriormente el primero de diciembre de- 1884 a la presidencia de la República para no abandonarla ya - sino forzado por la Revolución de 1910.

La política económica y social del porfiriato tuvo co- mo característica principal, el papel preponderante del capi- tal extranjero, al otorgarle el gobierno toda clase de garan- tías y facilidades que necesitaba para exportar de México las- materias primas urgentes para sus industrias, intensificó la ex- plotación de nuestras capas campesinas; tarea en la que ayuda-

ron los latifundistas nacionales.

Así para poder explotar a la clase campesina e impedir el crecimiento de la burguesía nacional, los imperialistas trataron de conservar el carácter agrícola de México. En esta forma los capitalistas extranjeros organizaron plantaciones, concesiones forestales, mineras y petroleras, para producir las cantidades de materia prima lo cual necesitaban amplias concesiones agrícolas.

Para obtener esas concesiones agrícolas, contaron con el despojo de tierras a los campesinos, debido a la aplicación arbitraria de la ley de desamortización de 1856. Lo mismo la ley de 3 de mayo de 1878, como la de diciembre de 1883, expedidas con el objeto de facilitar la colonización extranjera, no operaron sino en el sentido antes indicado.

En referencia a la industria en general, y por principio los ferrocarriles; éste sistema de transporte, obedecía no a las necesidades nacionales, sino a las exigencias del capitalismo inversionista.

En lo que respecta a las industrias extractivas; la explotación de antiguas minas, pasaron a manos de los capitalistas yanquis las más productivas y la industria petrolera, estaba en manos de los monopolios más poderosos del mundo; la Standar Oil (norteamericana) y la Royal Dutch Shell (holandesa).

La única industria de transformación que consiguió desarrollarse durante la época porfiriana fue la industria tex-

til, cuya lucha se resolvió en favor de los capitales franceses y españoles. Habiendo obtenido un auge con no menos de cuarenta mil trabajadores dedicados a estas actividades en las fábricas de Veracruz, Tlaxcala, Puebla, Guanajuato, Jalisco, y Distrito Federal.

Así como el desarrollo de la industria nació el proletariado, una clase social llamada a jugar un importante papel en la historia de la nación. Las condiciones de vida de los trabajadores mexicanos fueron precarias. Sin una ley apropiada, sin legislación que garantizara sus derechos, el proletariado mexicano estuvo sujeto a las determinaciones de los capitalistas extranjeros y el arbitrio de capataces y patrones; de este modo, la miseria, el desamparo, la explotación de su fuerza de trabajo en las condiciones más oprobiosas, constituyeron el índice de su existencia.

Y en lo referente a la clase campesina; la política seguida por el gobierno del general Porfirio Díaz en relación con el problema de la tierra, impuso un sistema de servidumbre y esclavitud, en beneficio de los grandes hacendados y terratenientes, nacionales y extranjeros, cuya prosperidad se sostuvo en la explotación de grandes masas de campesinos.

Las condiciones de servidumbre se sostenían en el siguiente tema:

1. Se formaban poblaciones en las que trabajaban, en calidad de peones los campesinos de quienes eran dueños ante-

riores de la tierra; trabajaban por el salario de \$ 0.25 a - - \$ 0.50 diarios, pero no sólo a eso se limitaba su explotación. Como dichas poblaciones estaban en lugares distantes de las - ciudades, el propietario abría una tienda de raya. El peón - no recibía sus salarios en efectivo sino que se le extendían - bonos para la tienda donde se le daban productos de acuerdo -- con el salario que percibía, pero a precios exagerados. Esas - poblaciones se creaban generalmente donde la tierra era propi - cia para los productos de primera necesidad, como ejemplo: ca - fé, cacao, caña de azúcar, plátanos, etc.

2. En los lugares en que la tierra no servía para pro - ducir los productos mencionados, o estaban muy retirados del - mercado o de las vías de comunicación, los dueños arrendaban - las tierras a los campesinos por la mitad de la cosecha.

De estas condiciones, de servidumbre y del despojo de tierras a los núcleos campesinos, de las usurpaciones de los - latifundistas y de las arbitrariedades de las compañías deslin - dadoras, tuvo como consecuencia la degradación y miseria para - la generalidad de los habitantes del agro mexicano.

Estas condiciones de miseria y opresión, motivaron en el pueblo mexicano un sentimiento de oposición en contra del - régimen del general Díaz y lo que representaba. A finales del siglo pasado y principios del presente se organizó la oposición esta lucha de los opositores contra de la dictadura, no sólo - adoptó caracteres meramente políticos, sino también de un hon - do sentido social.

Así nació el primer esfuerzo coordinado con un programa político y con principios sociales a desarrollar, con el Club Político Ponciano Arriaga que convocó un Congreso de carácter liberal, que se efectuó en San Luis Potosí, el 5 de febrero de 1901, cuyos discursos incendiarios de parte de Juan Saravia y Ricardo Flores Magón, los cuales atacaron severamente a la dictadura.

Desde la celebración de este congreso, se venía gestando la Revolución Mexicana, donde además salieron los que formarían el Partido Liberal Mexicano, que destacaría por sus programas de alto contenido social y progresista.

En el manifiesto a la nación dado a luz por los organizadores del partido liberal, se expresaron los objetivos que el partido perseguía y se proponía, siendo los siguientes: establecer la jornada de trabajo de ocho horas y elevar el nivel de vida de las clases trabajadoras, reglamentar los servicios domésticos y el trabajo a domicilio, garantizar el tiempo máximo de trabajo y el salario mínimo. Evitar el trabajo a personas de catorce años. Obligar a los patrones a crear condiciones higiénicas de vida para los trabajadores y a resguardarlos de peligros. Establecer indemnizaciones por accidentes de trabajo. Evitar que los patrones pagaran en otra forma que no fuera en dinero en efectivo. Suprimir las tiendas de raya, prohibir las multas a trabajadores así como los descuentos a su jornal; o bien que le fuera restado a éste por más de una semana o que se le negara el pago inmediato de lo devengado al

que se separa de su trabajo. Obligar a las empresas y negociaciones a utilizar una mayoría de mexicanos como empleados, y a no diferenciar, en el pago de sueldos, a los extranjeros de los nacionales.

El programa del partido liberal, no fue muy amplio en materia agraria, como en la cuestión obrera. Pero se tiene que tomar en cuenta como el primer esfuerzo serio y coordinado de los grupos de la oposición, en la lucha contra el gobierno del general Díaz. A todo esto y a pesar de sus deficiencias que contiene el programa del mencionado partido, tuvo una influencia en la formación de la conciencia política del pueblo mexicano.

B). PLAN DE SAN LUIS

En 1908 apareció un libro de nombre: "La Sucesión Presidencial de 1910, cuyo autor Francisco I. Madero, hacía un análisis de la situación política del país, criticando las medidas del gobierno, para solucionar los problemas nacionales. En cambio era insuficiente cuando sugería soluciones a los problemas obrero y campesino.

Madero se pronunció en favor de la idea de constituir un partido de tendencia antirreleccionista, con el objeto de terminar con el caudillismo, y restablecer el sistema democrático representativo.

La oportunidad para la conquista de estos objetivos se ofrecía en la campaña electoral de 1910, para la renovación

de poderes.

Una vez Madero investido con la representación democrática de su partido, inició su campaña electoral, por gran parte del territorio nacional, con obstáculos y problemas creados por los agentes del gobierno porfirista, y para poner punto final a su campaña, fue aprehendido por las autoridades. -- Más tarde se fugó y huyó a los Estados Unidos, en donde elaboró el "Plan de San Luis" que sirvió de programa al movimiento revolucionario.

Este documento era predominantemente político y su suprema aspiración consistía en establecer en el país el sufragio efectivo y la no reelección. En su artículo 3 apenas se roza la cuestión agraria, que dice lo siguiente:

"Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento; o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron, de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso -

de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona - antes de la promulgación de este Plan, los antiguos - propietarios recibirán indemnización de aquellos en - cuyo beneficio se verificó el despojo".

El triunfo sorprendentemente rápido no se debió a los principios políticos del "Plan de San Luis", sino de modo principal a causas de índole económico. Los que siguieron al caudillo en su aventura, fueron, en su mayor parte, campesinos y mineros explotados por la voracidad de las empresas extranjeras y campesinos desposeídos de sus tierras o sujetos a un paupérrimo salario y víctimas de la arbitrariedad de los hacendados.

Madero, después de los Tratados de Paz de Ciudad Juárez, se trasladó a la capital de la nación, donde se le recibió con manifestaciones populares casi sin precedentes en la historia de México; y con apoyo en el cariño y las esperanzas de todo un pueblo, fue meses más tarde electo Presidente de la República.

Ya en el poder, transigió con el antiguo régimen; creyó de buena fe que, una vez derrocado el gobierno del general Porfirio Díaz, no quedaba mucho por hacer; porque pensaba que los problemas eran sobre todo políticos y que habían sido resueltos. Los problemas de la nación eran más que nada sociales y económicos. El pueblo estaba sediento de libertad y justicia; pero de justicia y libertad en todos los órdenes. Lo --

que el pueblo necesitaba con apremio y necesita todavía, era y es, nutrirse bien, para su normal desenvolvimiento biológico; vestirse con decoro, poseer una morada limpia y agradable y tener la oportunidad de educarse.

Madero, no entendió los problemas fundamentales de -- México. Motivo por el que, unos cuantos meses después de haberse hecho cargo del Poder Ejecutivo, su popularidad había sufrido serio quebranto y los más prestigiados generales revolucionarios, se levantaron en armas acusando al caudillo de haber transigido con la reacción y de no cumplir los compromisos que había contraído.

C). MADERO, ZAPATA Y EL PROBLEMA AGRARIO

Emiliano Zapata, antes de que la revolución estallara había iniciado por decisión propia, el reparto de tierras a -- los campesinos de su Estado. Y al convocar el Plan de San - - Luis, a la lucha armada, Zapata vio en ello una oportunidad, - que necesitaba. Durante mucho tiempo había litigado ante las - autoridades porfirianas para que se le hiciera justicia a su - pueblo, víctima de los despojos de tierras que los propietarios de la hacienda El Hospicio, les hacían sufrir. Agotados los - recursos legales, no desaprovecharon la oportunidad, del Plan - de San Luis. (17)

Al triunfo de la revolución, Zapata exigía de Madero,

(17) José Mancisidor.
Historia de la Revolución Mexicana. 33a. edición.. p. 145.

El Plan de Ayala

El Plan de Ayala, dio al movimiento campesino un fondo ideológico bien definido aunque moderado y conservador en sus alcances. El histórico documento que serviría de base agraria a la revolución, declaraba al hacer referencia al problema agrario:

"Que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles y desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derechos a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan de la revolución".

Como se puede observar el sentido de este precepto, que tiene un fin restitutorio, legalista y moderado. Sin embargo, tiene preceptos de amplio contenido social y revolucionario al mencionar lo siguiente:

"En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria -- sin poder mejorar en nada su condición social, ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por

estar monopolizadas por unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa, se expropiarán-
previa indemnización de las terceras partes de esos -
monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a-
fin de que los pueblos y ciudadanos, de México obten-
gan ejidos, colonias, fundos legales para los pueblos
y campos de sembradura o de labor, y se mejore en to-
do la falta de prosperidad y bienestar de los mexica-
nos".

Finalmente nos cabe decir, que el Plan de Ayala, es -
el documento que dio las características agrarias bien defini-
das al movimiento armado, así como el primer plan serio, cuyo
fin es la solución del grave problema agrario.

D). EL MOVIMIENTO OBRERO

La clase obrera, que estuvo oprimida durante 30 años,
comenzó a despertar, formando agrupaciones, como "La Casa del-
Obrero Mundial", de donde se adoctrina a la clase obrera y cu-
yo resultado es bastante positivo. Porque surgen nuevas agru-
paciones, las que podemos mencionar como ejemplo: La Unión --
Minera Mexicana, en el norte; la Confederación del Trabajo, en
Torreón; el Gremio de Alijadores, en Tampico; La Confederación
de Sindicatos Obreros de la República Mexicana, en Veracruz.

Tomando en cuenta la importancia que adquirió el movi-
miento obrero, el gobierno de Francisco I. Madero, vio la con-
veniencia de crear el Departamento del Trabajo, antecedentes -

de la actual Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Entre las peticiones del joven movimiento obrero, para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, fueron las siguientes: la fijación del salario mínimo; la reglamentación del trabajo de las mujeres y los niños; la adquisición de un patrimonio familiar inalienable e indivisible; las seguridades necesarias contra la cesantía, accidentes enfermedades y senectud; el arbitraje obligatorio para los conflictos del capital y del trabajo; la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas capitalistas; la protección contra el agio; las facilidades indispensables para la organización y protección de la clase media; la protección del trabajo a domicilio; la representación legal de los intereses de los trabajadores ante los poderes públicos; el descanso dominical y un reparto equitativo de las cargas fiscales. (19)

E). CAIDA DEL GOBIERNO DE FRANCISCO Y MADERO

Después de la toma de protesta del 6 de noviembre de 1911, fecha en la que empezó a fungir como presidente de la República. Durante el transcurso del corto tiempo que duró el gobierno de Madero, los grupos reaccionarios realizaron una labor de zapa, con intervención de la embajada norteamericana, cuyo objeto era el derrocamiento del gobierno de Madero, objetivo que alcanzaron el 9 de febrero de 1913, fecha en la que estalló la sublevación militar dirigida por los generales Ma-

19) Ibidem. p. 172.

nuel Mondragón y Gregorio Ruiz. Cuyo desenlace trágico, fue el asesinato del presidente Francisco I. Madero y del Vicepresidente José Pino Suárez.

F). CARRANZA Y EL PLAN DE GUADALUPE

Consumado el golpe y aprehendido el presidente y vicepresidente de la República, Huerta dirigió una comunicación a los gobernadores de los estados participándoles que autorizado por el senado, se había hecho cargo del poder ejecutivo de la nación. Venustiano Carranza, que fungía como gobernador del Estado de Coahuila, al contrario de lo que resolvieron las otras entidades federativas del país, envió a la legislatura del Estado una iniciativa exponiendo su opinión, respecto de los hechos referidos a Huerta. Refutando al senado, por carecer de facultades para designar al primer magistrado de la nación y negando que el general Victoriano Huerta, esté autorizado para asumir el poder ejecutivo, y que en consecuencia (20) el mencionado general no tenía legítima investidura de presidente de la República.

Pero más tarde, al tener conocimiento del homicidio de Madero y Pino Suárez, Carranza desconoció al gobierno de Victoriano Huerta. Y en esta forma el 25 de marzo, en la hacienda de Guadalupe, se aprobó el documento que serviría de base al movimiento que él dirigió, que toma el nombre del Plan de Guadalupe.

Este documento tuvo un contenido estrictamente políti

(20) Idem p. 235

co, cuyo principal objetivo, el desconocimiento de Huerta como presidente de la República, a los poderes legislativo y judicial de la federación, también aquellos gobiernos de los Estados que después de treinta días de publicado este plan reconocieron aún a los poderes federales.

Este pudo tener un contenido social avanzado, con la propuesta de agregar al proyecto de Carranza, lineamientos - - agrarios, garantías obreras, reivindicaciones de tierras y - - fraccionamientos de latifundios, absolución de deudas y abolición de tiendas de raya. Estas proposiciones fueron presentadas a discusión por el general Lucio Blanco, pero no obstante prevaleció el criterio de Carranza, quien argumentó la necesidad de polarizar todas las fuerzas nacionales en contra del gobierno espurio de Huerta.

A pesar de los desacuerdos del primer jefe de la Revolución constitucionalista, en su discurso pronunciado en Hermosillo, Sonora el 24 de septiembre de 1913, discurso en el que delineó el programa social, que la revolución constitucionalista después de su triunfo estaba obligada a cumplir.

En el discurso, el primer jefe expresó que la revolución no debía ignorar, que una vez terminada la lucha armada - a que convoca el Plan de Guadalupe, "tendrá que principiar la formidable y majestuosa lucha social, la lucha de clases, queramos nosotros mismos y opóngase las fuerzas que se opongan, - las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas; y sólo repartir las tierras y las riquezas nacionales, no

es el sufragio efectivo, no es abrir más escuelas y no es igual a repartir riquezas nacionales, es algo más grande y más sagrado; es establecer justicia, es buscar igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la conciencia nacional". Y por último, mencionó: "Faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social". (21)

Con este enunciado de reformas sociales, la revolución estaba comprometida a satisfacer una necesidad para liquidar -- los grandes males heredados de la Colonia y los nuevos que se -- hayan creado con el capitalismo criollo.

G). TRIUNFO DE LA REVOLUCION

Después de un año de lucha fratricida, la posición -- del gobierno de Huerta se hizo insostenible, como consecuencia de las victorias de los ejércitos revolucionarios que ocupaban -- para entonces, gran parte del territorio nacional.

Huerta abandonó el territorio nacional, nombrando a -- Francisco Carbajal secretario de Relaciones y con fecha 16 de -- julio asumió la presidencia de la República, designando al general José Refugio Velasco, secretario de Guerra, mientras hacía -- gestiones con las fuerzas revolucionarias, con el objeto de detener la lucha. Enviando una misión para tratar, con el primer jefe de la revolución, lo referente a las condiciones de paz.

21) Ibidem. p. 252

Carranza designó al general Alvaro Obregón, para firmar las bases de los tratados de Teoloyuca, sobre una rendición incondicional y que establecían, la paz en el país. Finalmente las fuerzas revolucionarias entraron a la ciudad de México, el 15 de agosto de 1914.

H). LA CONVENCION MEXICO AGUASCALIENTES

El 1º de octubre de 1914, según la convocatoria del primer jefe, se inició la famosa convención cuyas sesiones se desarrollaron en Aguascalientes, con el nombramiento de Eulalio Gutiérrez como presidente de la República.

En la convención, fue donde se discutieron cuestiones de caudillismo, que problemas de fondo social, y en lugar de lograr la unión de todos los grupos revolucionarios, surgió otra facción; la convencionista, que con la villista, la zapatista y la carranzista iban a emprender una nueva lucha, para determinar quien detentaría la hegemonía de la revolución en México.

I). LABOR LEGISLATIVA DE LA REVOLUCION

Después del triunfo de la revolución, los jefes de tropa se interesaron en expedir leyes para el beneficio de la clase trabajadora.

Empezando por mencionar el decreto del 8 de agosto de 1914, publicado en Aguascalientes en el que se establecía la reducción de la jornada de trabajo a nueve horas, además del descanso semanal y la prohibición de la reducción del monto --

del salario. En el mes de septiembre de 1915 se dictó en San-Luis Potosí y Tabasco decretos fijando los salarios mínimos y reduciendo la jornada de trabajo a ocho horas y cancelando las deudas de los campesinos. En el Estado de Jalisco, Manuel M. Dieguez expidió un decreto sobre la jornada de trabajo, descanso semanal y vacaciones; el 17 de octubre, Aguirre Berlanga publicó el decreto de una incipiente ley de trabajo, más tarde sustituida, por el decreto del 28 de diciembre de 1915, que establecía; jornada de trabajo de nueve horas prohibición del trabajo de los menores de edad, salarios mínimos en el campo y la ciudad, protección del salario, reglamentación del trabajo a destajo, aceptación de la teoría del riesgo profesional y creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. El 19 de octubre el general Cándido Aguilar expidió la ley del trabajo del Estado de Veracruz, estableciendo jornada máxima de nueve horas, descanso semanal, salario mínimo, teoría del riesgo profesional, escuelas primarias sostenidas por los empresarios, inspección del trabajo, organización de la justicia obrera, promulgándose un año después en la mencionada entidad federativa la primera ley de Asociaciones Profesionales de la República. En Yucatán, el general Salvador Alvarado promulgó el 3 de diciembre de 1915, una ley conocida con el nombre de las Cinco Hermanas, cuyo contenido tenía disposiciones agrarias, de hacienda, del catastro, del municipio libre y del trabajo. La Ley del Trabajo establecía la jornada máxima de trabajo; el salario mínimo; pensiones e indemnizaciones para los obreros por accidentes de trabajo; seguros de vida contra accidentes; así-

como la obligación de higienizar las condiciones de vida de -- los trabajadores. Por último mencionaremos el proyecto de ley del contrato de trabajo que reguló Capamany, tanto en el contrato individual y colectivo de trabajo; además la legislación del Estado de Coahuila de 1916, que ordenaba que en los contratos de trabajo se consignaran las normas sobre la participación obrera en las utilidades.

En materia agraria, los dirigentes que representan a la revolución constitucionalista, expidieron importantes disposiciones sobre el problema del agro mexicano, que más tarde -- formarían la base de nuestra actual legislación agraria.

Inicialmente haremos mención del decreto de Carranza -- que se promulgó en Veracruz el 12 de diciembre de 1914, reformando radicalmente el Plan de Guadalupe. La mencionada ley favorecía la formación de la pequeña propiedad y la disolución -- de latifundios, restituyendo a los que fueron injustamente privados de la propiedad de sus tierras; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad; legislación para mejorar la condición del peón rural y -- del obrero, del minero y en general las clases proletarias.

El 6 de enero de 1915 promulgó el primer jefe de la -- revolución un importante decreto, ampliando en su contenido al anterior de 1914, y superando al Plan de Ayala.

Esta ley decretaba la restitución de tierras, aguas y -- montes, a sus legítimos dueños; ordenaba la expropiación, por-

causa de utilidad pública de la tierra indispensable para solucionar las necesidades que reclamara, el problema agrario.

Este decreto, más avanzado que el programa zapatista, sirvió de base a la reforma agraria de la revolución.

Por último el general Francisco Villa, dio a la publicidad una ley con fecha 24 de mayo de 1915, en la que decretaba el fraccionamiento de la tierra hasta que bastara para llenar las exigencias nacionales, y la asignación de bosques, manantiales a cada poblado.

J). LEGISLACION AGRARIA DEL CONGRESO CONSTITUYENTE

El Congreso Constituyente de Querétaro estableció en el artículo 27 el derecho de propiedad privada, pero señalando que las tierras y aguas corresponde en principio a la Nación, - la que ha poseído y posee la facultad de transmitir este derecho a los particulares para constituir la propiedad privada. - Fijando el derecho que posee la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. - Se restringía el derecho de adquirir tierras y aguas nacionales a los extranjeros quienes para adquirirlos estarían obligados a renunciar a todo derecho de reclamación, ante la Secretaría de Relaciones por su condición de extranjeros. Se declaraban con capacidad para disfrutar en común de las tierras, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y cualquiera otra corporación de población que guardara estado comunal. (22)

22) Ibidem. p. 309

Finalmente establecía la creación de la deuda correspondiente para el pago de indemnizaciones en casos de expropiación. En este aspecto el plan de Ayala era aún más conservador al proponer el previo pago de parte de las tierras en beneficio de sus poseedores.

K). POLITICA AGRARIA DE LA REVOLUCION

El primer reparto de tierras tuvo lugar en Natamoros-Tamaulipas. Acto que llevó a cabo el general Lucio Blanco, secundado por su jefe de Estado Mayor, general Francisco J. Mújica, en el que fraccionó la hacienda de los Borregos el 29 de agosto de 1913.

Posteriormente le tocó a Alvaro Obregón iniciar formalmente, la política agraria de la revolución, en base a los ordenamientos constitucionales.

Durante la administración del general Lázaro Cárdenas, se aceleró el proceso de entrega de la tierra a los campesinos, formándose el ejido colectivo.

El resultado de la reforma agraria tuvo como consecuencia, que se eliminó en gran parte, la enorme concentración territorial de la época porfiriana, y la servidumbre del campesino. También se reivindicaron, para la nación algunas tierras que se habían otorgado en concesión a compañías extranjeras.

L). EL ARTICULO 123 Y LA ADMINISTRACION SOCIAL

Este precepto constitucional reviste una gran importanta

cia, por el hecho de consignar en una constitución los sagrados derechos de los obreros, paralelos a los viejos derechos del hombre.

El precepto mencionado, de caracteres avanzados en su tiempo, fue resultado de los debates del Congreso Constituyente de Querétaro que se inició el 14 de septiembre de 1916, con la convocatoria de Venustiano Carranza al pueblo para que eligiera representantes a una asamblea constituyente que determinaría el contenido futuro de la Constitución.

En esta memorable asamblea, el congreso resultó constituido en su mayoría por elementos pertenecientes a la pequeña burguesía liberal, quienes destacaron: Luis Miguel Rojas, José Natividad Macías, Félix Fulgencio Palavacini, Héctor Victoria, Francisco J. Mújica, Heriberto Jara, Luis Monzón, Froylán Manjarrez, Luis T. Navarro y Pastor Rouaix.

El artículo 123, no sólo establece normas tendientes a regular relaciones obrero-patronales, sino normas cuyo objetivo es resolver el problema de la seguridad social, al abordar el problema de la vivienda, el de la educación de los obreros, el de un régimen de seguro social, el de la prevención de riesgos, protección de los menores y a las mujeres, y demás disposiciones derivadas del contenido de este artículo.

La idea en un principio fue preveer los riesgos a que estaba expuesto el trabajador. Hoy es, el de la seguridad social en un sentido más moderno y amplio.

El constituyente Mexicano de 1917, estableció como --
Previsión Social, las siguientes situaciones:

1. La prohibición de mujeres y de niños para trabajar en lugares insalubres o peligrosos y en general la protección de la mujer y al niño.
2. La atención a la mujer durante la maternidad.
3. Fomento de la vivienda.
4. La obligación de los patrones de establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad, el establecimiento de mercados públicos y edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.
5. La prohibición de expendios de bebidas embriagantes y casas de juegos de azar.
6. La obligación de observar todas las medidas sobre higiene y seguridad, para prevención de accidentes.
7. El sistema de seguros sociales obligatorios que -- consagró la fracción XXIX.
8. La obligación patronal de responder de los accidentes y enfermedades profesionales.

Para llevar adelante los postulados del artículo 123, sobre el problema de la previsión social; fue necesario la expedición de leyes y decretos, en los que se establecían instituciones y organismos, con el objeto de cumplir con el programa social de la revolución.

De esta necesidad de formar organismos para resolver-

los problemas y carencias de determinados grupos sociales, nace la idea de la administración social, que está compuesta de instituciones, dependencias del ejecutivo, organismos descentralizados, cuyo objetivo no se limita a solucionar conflictos obrero patronales, sino a la previsión social y la seguridad social de los grupos económicamente débiles.

Con esta aclaración podemos diferenciar los distintos organismos que componen la administración social, en la siguiente forma: a) aquellos cuyo objeto es la regulación de las relaciones obrero-patronales; ejemplo: Las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje; y las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje. b) aquellos cuyo objeto es la seguridad y la previsión social; ejemplo: Instituto Mexicano del Seguro Social, y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores.

Creo conveniente dar a conocer, la forma en que están compuestos los citados organismos, para tener una idea más amplia del concepto de la Administración Social, en sus formas expuestas.

LA LEGISLACION DEL TRABAJO Y LAS JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

A) ANTECEDENTES DE LA LEGISLACION DEL TRABAJO

Anterior a la federalización de la legislación del trabajo; el párrafo introductorio del artículo 123, antes de ser reformado decía: "El Congreso de la Unión y las Legislatu-

ras de los estados deberán expedir leyes sobre el trabajo fundadas en las necesidades de cada región".

Los poderes legislativos estatales, con una conciencia clara de su misión, expidieron un conjunto de leyes en el lapso que va de mil novecientos dieciocho a mil novecientos veintiocho. El 14 de enero de 1918, el Estado de Veracruz expidió su Ley del Trabajo, que es la primera de México. Esta Ley se completó con la del 18 de junio de 1924, y fue un modelo para las leyes de las restantes entidades federativas, más aún, sirvió como un precedente en la elaboración de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

La Ley del Trabajo de Veracruz produjo grandes beneficios: el reconocimiento pleno de la libertad sindical y del derecho de huelga, que ayudó eficazmente al desarrollo del movimiento obrero de la República. Las disposiciones sobre el salario y en general sobre, las condiciones de trabajo, aunadas a la política de los gobernadores contribuyeron a la elevación de las formas de vida de los hombres.

b) FEDERALIZACION DE LA LEGISLACION DEL TRABAJO

El gobierno federal había reivindicado para la Nación el dominio sobre los productos del subsuelo, atribución que exigía que todos los asuntos que pudieran afectarlo se estudiaran y resolvieran por las autoridades nacionales. Por la razón de que algunos conflictos colectivos y huelgas se extendían a dos o más entidades federativas, ninguna de las cuales-

podía intervenir, porque sus decisiones carecían de eficacia - fuera de sus fronteras.

En vista de esta situación, el poder revisor de la -- Constitución modificó en el año de 1929, el párrafo introductorio de la declaración y propuso una solución estrictamente original; La Ley del Trabajo sería unitaria y se expediría por el Congreso Federal, pero su aplicación correspondía a las autoridades federales y a las locales mediante una distribución de - competencias incluida en la misma reforma.

Y en esta forma se inició el camino para la expedi--- ción de una Ley Federal del Trabajo, aplicable en toda la República, resultado de un proceso de elaboración que estuvo precedida de algunos proyectos.

El primer antecedente fue la convocatoria de la Secretaría de Gobernación para la celebración de una asamblea obrero-patronal, que se reunió en la ciudad de México el 15 de noviembre de 1928 y le presentó para su estudio un proyecto de - Código Federal del Trabajo. Este documento es el primer antecedente concreto en la elaboración de la ley de 1931.

En los primeros días del gobierno del presidente Emilio Portes Gil, se envió al Poder Legislativo un proyecto de - Código Federal del Trabajo, elaborado por los juristas Enrique Delhumeau, Praxedis Balboa y Alfredo Iñarritu, pero encontró - una fuerte oposición en las cámaras y en el movimiento obrero, porque establecía el principio de la sindicación única ya en -

el municipio si se trataba de sindicatos gremiales, ya en la empresa para los de segundo tipo. (23)

Posteriormente la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, redactó un nuevo proyecto, y al que se le dio el nombre de Ley Federal del Trabajo. Fue presentado al Congreso de la Unión, y aprobada y promulgada el 18 de agosto de 1931, la primera Ley Federal del Trabajo. Que después fue abrogada por la Ley del primero de mayo de 1970, por hoy vigente.

Respecto a la nueva ley, Mario de la Cueva menciona: - "que la nueva ley no es, ni quiere ni puede ser, todo el derecho del trabajo, es solamente una fuerza viva y actuante, que debe guiar a los sindicatos en su lucha por mejorar las condiciones de prestación de servicios, y a los patronos para atemperar la injusticia que existe en sus fábricas. Tampoco es -- una obra final, por lo que deberá modificarse en la medida en que lo exija el proceso creciente del progreso nacional, para acoger los grupos de trabajadores aún marginados y para superar constantemente, hasta la meta final, las condiciones de vida de los hombres sobre cuyos cuerpos está construida la civilización".

c) ANTECEDENTES DE LAS JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

Estos organismos fueron creados con el objeto de pro-

(23) Mario de la Cueva.

Nuevo Derecho Mexicano al Trabajo. México 1972. p. 54

curar que las partes lleguen a un entendimiento, y para resolver las diferencias o conflictos que surjan entre los trabajadores y patrones, sólo entre ellos, o sólo entre éstos, conflictos derivados de las relaciones de trabajo.

Y tomando en cuenta las formalidades de engorrosos y retardos procedimientos, fue necesario sustituir obligadas instancias y múltiples recursos procesales, estableciendo organismos con un sentido práctico.

El primer antecedente histórico fue el decreto del 28 de diciembre de 1915, que creaba las Juntas de Conciliación y Arbitraje, posteriormente el presidente Venustiano Carranza, creó un decreto en el año de 1917, en el que señaló la forma de integración de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y las medidas que debían adoptar en los casos de paros empresariales y en el año de 1926, se publicó el reglamento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje Locales.

Posteriormente nacieron de necesidades prácticas las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, pues numerosos conflictos de trabajo afectaban directamente a la economía nacional y otros no podían ser resueltos por las Juntas de los Estados, porque trascendían los límites de su jurisdicción.

En vista de la situación creada por las condiciones, que presentaban las juntas Locales de los Estados, el Poder Ejecutivo expidió el 27 de septiembre de 1927, un decreto creador de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y de las

Juntas Federales de Conciliación, decreto que se declaró reglamentario de las leyes de ferrocarriles, petróleo y minería, todas las cuales hacían imposible la intervención de las autoridades locales.

D). LAS JUNTAS LOCALES DE CONCILIACION Y LAS JUNTAS LOCALES DE CONCILIACION Y ARBITRAJE DE LOS ESTADOS, Y DEL DISTRITO FEDERAL.

Las Juntas Locales de Conciliación:

El artículo 601 de la Ley Federal del Trabajo, menciona que en las entidades federativas funcionarán Juntas Locales de conciliación, que se instalarán en los municipios o zonas económicas que determine el gobierno del Estado.

Al respecto el Dr. Alberto Trueba Urbina, opina que las Juntas Locales de Conciliación, tendrán las mismas funciones y atribuciones que las Juntas Federales de Conciliación, en los asuntos de su competencia, ejemplo: la competencia para conocer en conciliación y arbitraje de conflictos cuyo monto no exceda de tres meses de salario. (24)

Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje:

Estos organismos funcionan en cada una de las Entidades Federativas, les corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que no sean de competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, conforme en lo dispuesto en el artículo 527, de la Ley Federal del Trabajo.

24) Ley Federal del Trabajo de 1970.
Comentada por Alberto Trueba Urbina.

Las juntas locales funcionan en Pleno o en Juntas Especiales, en Pleno están constituidas e integradas con un representante del gobierno del Estado o del Departamento del Distrito Federal en su caso, y quien fungirá como presidente de la misma (en algunos casos) con un representante de los trabajadores y otro de los patrones.

El secretario general, secretarios auxiliares y demás funcionarios y empleados, desempeñan las funciones que la Ley Federal del Trabajo, el Pleno, el Presidente de la Junta y el reglamento interior, de cada una de las Juntas les asignen.

Las Juntas Especiales les corresponde conocer de los negocios según la clasificación de las ramas de la industria, el comercio y demás actividades, que apruebe el gobierno del Estado.

Cada Junta Especial, estará integrada por el Presidente de la Junta Local cuando se trate de conflictos colectivos, o con el Presidente de la Junta Especial en los demás casos y con los respectivos representantes de los trabajadores y de los patrones.

E). LAS JUNTAS FEDERALES DE CONCILIACION, Y LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

Las Juntas Federales de Conciliación:

Las funciones que tienen estos organismos; es el de actuar como instancia conciliadora potestativa para los trabajadores y los patrones. Teniendo facultad de actuar como Juntas de Conciliación y Arbitraje para conocer y resolver los

conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones cuyo monto no exceda del importe de tres meses de salario.

Estas Juntas funcionan permanentemente y tienen la -- jurisdicción territorial que les asigna la Secretaría de Trabajo y Previsión Social; pero, cuando la importancia y el volumen de los conflictos de trabajo en una demarcación territorial no amerite el funcionamiento de una Junta Permanente, funcionará una accidental, las que se integrarán cada vez que sea necesaria, contándose para su integración con el Inspector Federal del Trabajo o el Presidente Municipal.

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje:

El artículo 604, menciona que corresponde a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre los -- trabajadores y patronos, sólo entre aquellos o sólo entre éstos derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas, salvo lo dispuesto en el artículo 600 fracción IV, donde queda excluida de su competencia el conocimiento de conflictos laborales que tengan por objeto el cobro de prestaciones cuyo monto no exceda de tres meses de salarios.

La Junta se integra con un representante del gobierno y con representantes de los trabajadores y de los patronos designados por ramas de la industria o de otras actividades económicas, de conformidad con la clasificación y convocatoria -- que expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Este organismo funciona en Pleno o en Juntas Especiales, conforme a la clasificación en ramas de la industria o actividad económica.

El Pleno de la Junta, se integra con el Presidente de la Junta que es nombrado por el presidente de la República, y con la totalidad de los representantes de los trabajadores y de los patrones.

Las Juntas Especiales se integran, con el Presidente de la Junta, cuando se trate de conflictos colectivos, o con el Presidente de la Junta Especial en los demás casos; y con los respectivos representantes de los trabajadores y de los patrones. Se establecen las Juntas Especiales cuando lo requieren las necesidades del trabajo y del capital, a juicio o criterio de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fijando el lugar de su residencia y su competencia.

Por último, corresponde a las Juntas Federales de Conciliación y a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, conocer los asuntos a que se refiere el artículo 123 Constitucional apartado A fracción XXXI y el artículo 527, de la Ley Federal del Trabajo.

F). SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

Independientemente de la vía contenciosa, la Secretaría del Trabajo, desarrolla una función conciliadora entre los conflictos del trabajo y el capital, que afecten al interés colectivo, y es el órgano a través del cual el Presidente de la-

República interviene en los conflictos laborales y ejerce la política social.

El primer antecedente de este importante organismo -- de la administración pública y social, fue el Departamento del Trabajo creado mediante la Ley del 13 de diciembre de 1911, en los primeros días del gobierno de Francisco I. Madero, dependiendo de la Secretaría de Fomento y que posteriormente pasó a formar parte de una nueva Secretaría de Estado, denominada de Industria, Comercio y Trabajo, por virtud de la primera Ley de Secretarías y Departamento de Estado, que promulgó el 25 de diciembre de 1917, el Presidente de la República Venustiano Carranza.

El progreso de las relaciones laborales, más el sorprendente desenvolvimiento del sindicalismo obrero, propiciaron la autonomía administrativa del Departamento de Trabajo mediante la reforma del artículo primero de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 30 de noviembre de 1932, promulgada por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, que comenzó a funcionar con atribuciones propias el primero de enero de 1933. Su autonomía fue confirmada en la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 22 de marzo de 1934, cambiando la denominación de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo por el de Economía Nacional.

Necesidades urgentes de carácter social originaron la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por reforma de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de

31 de diciembre de 1940, que promovió el entonces Presidente - de la República General Manuel Avila Camacho. Que posterior-- mente fue reformada el 23 de diciembre de 1958.

La actual Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976, y que abroga a - la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de di-- ciembre de 1958; a la Secretaría del Trabajo le concede las si guientes atribuciones:

- "I. Vigilar la observancia y aplicación de las disposi ciones relativas contenidas en el Artículo 123 y - demás de la Constitución Federal, en la Ley Fede-- ral del Trabajo y en sus reglamentos.
- II. Procurar el equilibrio entre los factores de la -- producción, de conformidad con las disposiciones - legales relativas;
- III. Intervenir en los contratos de trabajo de los na-- cionales que vayan a prestar sus servicios en el - extranjero, en cooperación con las Secretarías de- Gobernación, Patrimonio y Fomento Industrial, Co-- mercio y Relaciones Exteriores.
- IV. Intervenir en la formulación y promulgación de los contratos Ley de Trabajo.
- V. Elevar la productividad del trabajo, en coordina-- ción con la Secretaría de Educación Pública;

- VI. Promover el desarrollo de la capacitación para el trabajo y la investigación sobre la materia, en -- coordinación con la Secretaría de Educación Pública.
- VII. Establecer el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento;
- VIII. Vigilar el funcionamiento administrativo de las -- Juntas Federales de Conciliación y de la Federal -- de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones -- que se formen para regular las relaciones obrero -- patronales que sean de jurisdicción federal.
- IX. Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal -- que se ajusten a las leyes;
- X. Intervenir en la organización, registro y vigilancia de toda clase de sociedades cooperativas;
- XI. Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento;
- XII. Manejar la procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo;
- XIII. Organizar y patrocinar exposiciones y museos de -- trabajo y previsión social;

- XIV. Intervenir en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- XV. Llevar, las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo, de acuerdo con las disposiciones que establece la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- XVI. Intervenía en los asuntos relacionados con el Seguro Social.
- XVII. Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país, y
- XVIII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos".

En lo referente a su competencia, corresponde según el reglamento interior, procurar la coordinación de las actividades de patrones y obreros a fin de prevenir los conflictos que pudieran suscitarse entre ambas partes y, cuando tales conflictos llegaren a ocurrir, avocarse al conocimiento de los mismos para proponer administrativamente soluciones conciliadoras.

Al respecto el Dr. Trueba Urbina, opina, "La Secretaría del trabajo interviene, conciliatoriamente, en casi todos los conflictos colectivos, nulificando en la especie a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, cuya subordinación a -

dicha Secretaría en todos los conflictos no sólo colectivos, - sino individuales, es pública y notoria". (25)

G). INSTITUCIONES Y ORGANISMOS CUYO OBJETO O FUNCION ES LA PREVISION Y LA SEGURIDAD SOCIAL

Instituto Mexicano del Seguro Social

Su antecedente, se encuentra en la versión original - del artículo 123 fracción XXIX, en el que se consideró de utilidad pública el establecimiento de cajas de seguro, de invalidez, de vida, de cesantía involuntaria del trabajo, y de accidentes. Quedando los gobiernos tanto locales como federales, - de fomentar la organización de instituciones para impulsar la previsión social.

También es importante mencionar, el Proyecto para la creación del Seguro Social Voluntario, del general Obregón el 2 de junio de 1921. Este proyecto no llegó a ser ley, pero -- fue el primer proyecto de ley del seguro social. Posteriormente, como presidente de la República el licenciado Emilio Portes Gil reformó la fracción XXIX del artículo 123, para establecer los seguros sociales con carácter obligatorio. Más tarde el general Lázaro Cárdenas envió el Proyecto de Ley a la Cámara de Diputados, el 27 de diciembre de 1938, el proyecto mencionado cubría los riesgos por enfermedades y accidentes y desocupación involuntaria. Formándose un primitivo organismo que

25) Alberto Tureba Urbina.

Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. p. 585.

se denominaría Instituto Nacional de Seguros Sociales, integrado por representantes tanto de los patrones como de los trabajadores y el Estado.

La Ley del Seguro Social

El proyecto definitivo que creó la ley del seguro social, fue presentado por primera vez, por la Secretaría del -- Trabajo y Previsión Social el 10 de marzo de 1942. Posteriormente el proyecto fue aprobado por el general Manuel Avila Camacho y enviado al Congreso, que fue sancionado por éste el 31 de diciembre de 1942 y publicada en el Diario Oficial de fecha 19 de enero de 1943.

La nueva Ley del Seguro Social fue promulgada el 26 - de febrero de 1973 y entró en vigor el primero de abril del -- mismo año. Esta ley es complementaria de la declaración de de rechos sociales de 1917, porque hace extensiva la seguridad so cial, a quienes no son trabajadores, mediante la prestación de servicios sociales.

La mencionada ley dice textualmente:

Artículo 2.- La seguridad social tiene por finalidad- garantizar el derecho humano a la salud, la asisten-- cia médica, la prestación de los medios de subsisten- cia y los servicios necesarios para el bienestar indi- vidual y colectivos.

Artículo 3.- La realización de la seguridad social es

tá a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados -- conforme a lo dispuesto por esta ley y demás ordenamientos legales sobre la materia.

La organización y administración del seguro social, - está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonios propios, comprendiendo dos sistemas de seguros, que son los siguientes: el régimen obligatorio y el régimen voluntario.

El régimen obligatorio comprende los siguientes seguros:

- I. Riesgos de trabajo;
- II. Enfermedades y maternidad;
- III. Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y
- IV. Guarderías para hijos de asegurados.

Son sujetos de aseguramientos del régimen obligatorio:

- I. Las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aún cuando éste, en virtud de una ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos;
- II. Los miembros de sociedades cooperativas de produc-

ción y de administración obreras o mixtas; y

- III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupos solidarios, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la ley de crédito agrícola. Igualmente son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:
 - I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados.
 - II. Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamiento forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos;
 - III. Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento y otro género similar a los anteriores.
 - IV. Los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aún cuando no estén organizados crediticiamente.
 - V. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores; y
 - VI. Los patrones personas físicas con trabajadores-

asegurados a su servicio, cuando no estén ya --
asegurados en los términos de esta ley.

El Ejecutivo Federal, determinará por decreto, a propuesta del Instituto, las modalidades y fecha de incorporación obligatoria al régimen del seguro social, de los sujetos de --
aseguramiento comprendidos en este artículo, así como de los -
trabajadores domésticos.

El régimen voluntario del seguro social; comprende --
los seguros de carácter facultativos y adicionales.

Los seguros facultativos, consisten en el poder del -
Instituto de Contratar individual o colectivamente, para pro--
porcionar prestaciones en especie del ramo del seguro de enfer--
medades y maternidad, a familiares del asegurado que no estén--
protegidos por esta ley o bien para proporcionar dichas presta--
ciones a personas no comprendidas en los artículos 12 y 13, con
la salvedad de las personas que empleen las entidades federa--
les, estatales o municipales o los organismos o instituciones--
descentralizadas, ya que dichas personas podrán ser incorpora--
das voluntariamente al régimen obligatorio.

Los seguros adicionales se contratan para satisfacer--
las prestaciones económicas pactadas en los contratos ley o en
los contratos de trabajo que fueren superiores a los de la mis--
ma naturaleza que establece el régimen obligatorio del seguro--
social.

Estas condiciones superiores de las prestaciones pac-

tadas sobre las cuales pueden, versar los convenios, son: aumentos de las cuantías; disminución de la edad mínima para su disfrute; modificación del salario promedio base del cálculo y en general todas aquellas que se traduzcan en coberturas y prestaciones superiores a las legales o en mejores condiciones de disfrute de las mismas.

Estas prestaciones económicas corresponden a los ramos de los seguros de riesgos de trabajo y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Prestaciones Sociales:

Además de los seguros que comprende el sistema, el Instituto también otorga y proporciona prestaciones en especie y en dinero, con el fin de cubrir las contingencias de cada régimen particular.

Las prestaciones en especie comprenden; en caso de enfermedad, el otorgamiento al asegurado de asistencia médica--- quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria, desde el comienzo de la enfermedad.

Las prestaciones en dinero, consisten: en caso de enfermedad no profesional, el asegurado tiene derecho a un subsidio en dinero que se otorgará cuando la enfermedad lo incapacite para el trabajo.

El régimen del seguro social, además de otorgar prestaciones inherentes a sus finalidades, proporciona servicios -

sociales de beneficio colectivo, los que comprenden:

- I. Las prestaciones, que tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población.
- II. Los servicios de solidaridad social comprenden - - asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria.

Estos servicios de solidaridad social se proporcionan exclusivamente en favor de los núcleos de población, con profunda marginación rural, sub-urbana y urbana, y los determina el Poder Ejecutivo como sujetos de solidaridad social.

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

El constituyente de 1917 señaló con gran sentido social en el artículo 123 de la Constitución fracción XII, hizo la mención siguiente:

"En toda negociación agrícola, industrial, minera o -- cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servi---

cios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tenderán la primera de las obligaciones mencionadas".

El 14 de febrero de 1972, a iniciativa del Presidente Luis Echeverría, apareció publicada la reforma en el Diario -- Oficial de la misma fecha, sobre la fracción XII del artículo 123 de la Constitución, que dice:

"Toda empresa agrícola, industrial, minera de cual---- quier otra clase, de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar, a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

La ley que crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de abril de 1972 y reglamentaria de la fracción XII del artículo 123, apartado A, de la Constitución. Dando nacimiento a un órgano descentralizado de la administración social, con personalidad jurídica y patrimonio -- propio, integrado por representantes del gobierno, de los tra-

bajadores y de los patrones, que administran en conjunto los recursos del Instituto; además con carácter de organismo fiscal autónomo, facultado para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y su cobro.

La ley mencionada señala en el artículo 3, el objeto del Instituto y dice lo siguiente:

"El Instituto tiene por objeto:

- I. Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.
- II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para: a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas; b) Construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.
- III. Los demás que se refiere la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional y el título cuarto, capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta ley establece.

Patrimonio del Instituto:

El patrimonio del instituto se integra, I. Con el Fondo Nacional de la Vivienda, que se constituye con las aporta-

ciones que deben hacer los patrones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123, apartado A, fracción XII de la constitución, y en título cuarto capítulo III de la Ley Federal y con los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos; II.- Con las aportaciones en numerario, servicios y -- subsidios que proporcione el gobierno federal; III.- Con los - bienes y derechos que adquiera por cualquier título; y IV.- Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos - a que se refieren las fracciones II y III.

Organización del Instituto:

Los órganos del instituto serán: la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General, dos Directores Sectoriales, la Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales siendo la Asamblea General la autoridad suprema.

La Asamblea está compuesta en forma tripartita con -- cuarenta y cinco miembros designados en la forma siguiente:

Quince por el Ejecutivo Federal;

Quince por las organizaciones nacionales de trabajadores;

Quince por las organizaciones nacionales patronales.

Por cada miembro propietario, se designará un suplente.

Los miembros de la Asamblea General durarán en su cargo seis años y podrán ser removidos libremente por quien los - designe.

En esta forma terminamos de hacer mención, a dos instituciones muy importantes, y que son reflejo del esfuerzo del Estado, a fin de encontrar y dar soluciones a los problemas sociales.

H). EL AMPARO SOCIAL

La Suplencia de la Queja Deficiente:

La suplencia de la queja deficiente, consiste en la facultad del juzgador de amparo de suplir las deficiencias y omisiones de la demanda de garantías y colme las imperfecciones, carencias en que haya incurrido el quejoso en la parte impugnada de los actos, y de los conceptos de violación, mal fundamentados, o que sustituya a él en la estimación jurídica de dichos actos desde el punto de vista constitucional.

Esta figura jurídica, que otorga una función oficiosa y tutelar en algunos casos a las autoridades que conocen del amparo, como los juzgados de distrito. Los tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia, nos recuerda la notable "Ley de Indias" vigente durante el virreynato, donde las autoridades de la Colonia encargadas de vigilar la observancia de los preceptos de la mencionada legislación, tenían una función proteccionista y tutelar en beneficio del indígena.

El origen más afin a esta institución jurídica mencionada, es la suplencia del error, creada por la ley de 1882, consistiendo en la equivocación del quejoso al citar la garantía que estime violada.

Actualmente el artículo 79 párrafo primero, de la Ley de Amparo otorga la facultad de suplir el error en la demanda de amparo a los Jueces de Distrito, Tribunales colegiados de Circuito y Suprema Corte de Justicia, y se traduce en una equivocada citación o invocación de la garantía individual que el agraviado considera contravenida, tanto en su denominación, como en el precepto constitucional que la contenga.

La suplencia del error, significa que el juzgador de amparo, en la sentencia respectiva, puede corregir dicha equivocada invocación, pero sin cambiar los hechos o conceptos de violación expuestos en la demanda; a diferencia de la suplencia de la queja deficiente, que suple las carencias irregulardades, e imperfecciones de la demanda de garantías.

La primera aparición de la suplencia de la queja defectuosa, fue en la Constitución de 1917 que, en su artículo 107 fracción segunda, reformado el 19 de febrero de 1951; y decía así:

"En los juicios civiles o penales, salvo los casos de la regla IX, el amparo sólo procederá contra sentencias definitivas respecto de las que no procedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley que comenta en ellas, o que cometida durante la secuela del procedimiento, se haya reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su reparación, y que, cuando se haya cometido en primera -

instancia, se haya alegado en la segunda, por vía de agravio".

"La Suprema Corte, no obstante esta regla, podrá suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la Ley, que lo ha dejado sin defensa, o que se le ha juzgado por una ley que no es aplicable al caso, y que sólo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación".

El actual artículo 107 Constitucional y el precepto correlativo de la Ley de Amparo, se amplió la facultad, no sólo respecto del acto reclamado, sino en relación con el órgano encargado de ejercitarla, es decir, considerándola desplegable en cualquier juicio de amparo penal y en única, primera y segunda instancia, tanto por la Suprema Corte, como por los Tribunales Colegiados de Circuito y los jueces de Distrito en sus correspondientes casos competenciales".(26)

El Principio de Estricto Derecho y la Suplencia de la Queja:

En virtud del principio de estricto derecho, el juzgador de amparo en los fallos que aborden la cuestión constitucional planteada en el juicio de garantías sólo debe analizarlos conceptos de violación expuestos en la demanda respectiva,

26) Ignacio Burgoa,
El Juicio de Amparo. México
1971. p. 305

sin formular consideraciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se relacionen con dichos preceptos.

Los efectos inherentes al principio de estricto derecho, consisten en la restricción del arbitrio judicial, que, -merced a él, sólo se vierte para valorar jurídicamente los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo con el -fin de declararlos operantes o inoperantes.

El mencionado principio de estricto derecho no se establece directamente en la constitución, sino que, es interpretado a contrario sensu en los párrafos segundo y tercero de la fracción II de su artículo 107, que preven la facultad de suplir la deficiencia de la queja.

Este principio, consistente en formulismos y silogismos rígidos y fríos, parece como un velo que impide al juzga-dor de amparo la visión de la justicia intrínseca y obligándo-lo a posar su mirada únicamente en lo que entrañan los concep-tos de violación expuestos en la demanda de amparo. Pero to--mando en cuenta las circunstancias económicas difíciles de su-poner de los trabajadores y campesinos que generalmente no se encuentran en situación de expensar honorarios de un especia-lista en materia de amparo, para que con habilidad y competen-cia le redacte la demanda de garantías; además de las personas que viven en extrema miseria y donde se registra generalmente la delincuencia, los autores del delito carecen de numerario -suficiente, para el pago de los servicios profesionales de un-

abogado, que con sólidos conocimientos jurídicos los patrocine con éxito.

En esta forma partiendo de estos motivos aquí expuestos, se cimenta la razón y el porqué del amparo social en la institución jurídica de la suplencia de la queja deficiente, en los juicios de amparo penales, laborales y agrarios.

La Suplencia de la Queja en Materia Agraria y Laboral:

La suplencia de la queja en los juicios de amparo, en favor de la parte obrera, apareció por vez primera en las reformas hechas en el año de 1951, a través del artículo 76 de la Ley de Amparo, ampliándose la suplencia de la queja a la materia laboral, cuando el quejoso fuese la parte obrera, y operó desde entonces, para aquellos casos en que los actos reclamados de las autoridades responsables se fundarán en leyes declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia. También cuando el quejoso es el trabajador, y se encuentra que ha habido en contra del agraviado una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa. (27)

En este caso la citada facultad se extiende a la reparación en favor del trabajador quejoso, en todas las violaciones legales que se hubieran cometido durante el procedimiento laboral del cual haya emanado el acto combatido en amparo, y que lo hayan colocado en un estado de indefensión.

27) Alfredo Quintanilla Gutiérrez
La Suplencia de la Deficiencia de la Queja en el Juicio de Amparo. p. 101. México 1978.

En fecha 26 de diciembre de 1959, el entonces presidente de la República, Adolfo López Mateos presentó una iniciativa de reforma constitucional para que se adicione la fracción II del artículo 107 constitucional, ampliándose la suplencia de la queja a la materia agraria, cuya iniciativa fue aprobada, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el -- dos de noviembre de 1961, y tomando en cuenta tal reforma constitucional, en febrero de 1963, se incorporó una adición al artículo 76 de la ley de Amparo, la suplencia referida a la materia agraria.

Posteriormente en el decreto del 20 de marzo de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de junio de 1976, se adicionó la Ley de Amparo con un libro segundo, título único, capítulo único denominado "Del Amparo en Materia Agraria", que comprende del artículo 212 al artículo 234, que viene a reglamentar al artículo 107 constitucional fracción II último párrafo, donde se menciona la amplitud de la suplencia de la queja deficiente en beneficio de los amparos presentados por grupos de ejidatarios y comuneros.

En los amparos promovidos por ejidatarios y comuneros, las autoridades que conozcan de estos juicios, como los Jueces de Distrito, actúan en todas las fases del mismo con una marcada intervención oficiosa, supliendo no ya las deficiencias de la demanda de amparo, sino las deficiencias procesales, en las que incurra el quejoso durante el proceso. (28)

(28). Legislación de Amparo. Arts. 221, 225, 226, 229 y 231. Fracción I, II y III con relación a los Arts. 103 y 107 Constitucionales.

También podríamos hablar de la labor de investigación que realizan las autoridades judiciales que conocen de los juicios de amparo, con el fin de allegarse los elementos de convicción necesarios, para establecer si han violado o no las garantías individuales del quejoso, cuando este es de los sujetos o entidades señalados por el artículo 212 de la Ley de Amparo, o bien cuando figuren como terceros perjudicados aquellos que se pretende dejar insubsistentes por el quejoso, en los actos de autoridad en los que se reconocen determinados de rechos agrarios de los terceros perjudicados.

La mención final que hacemos del amparo social, en lo que corresponde al amparo agrario, vemos que la ley otorga una función oficiosa y tutelar, que se aparta del rigorismo del am paro de estricto derecho la autoridad que conoce de los ampa ros promovidos por campesinos, beneficiando al quejoso o a los quejosos.

CONCLUSION

Llegando a una conclusión, respecto del tema del presente capítulo, opino lo siguiente:

En México, el Estado dividió la riqueza de los latifundios, expropió los recursos energéticos y eliminó el trabajo exclavizado en minas y haciendas, trasladando masivamente mano de obra del campo a las industrias, creando los medios de comunicación, los servicios de crédito indispensables para una vida de intercambio y circulación a un país aislado en su interioridad misma, pudo establecer las condiciones para el crecimiento de una numerosa clase obrera, la aparición de una clase empresarial y una burocracia moderna.

Al mismo tiempo, el Estado se reservó el papel de árbitro frente a los conflictos sociales que fatalmente habrían de surgir entre estas clases.

La función conciliadora del Estado, a su vez, ha requerido un sistema presidencialista fuerte. Es por eso que el Presidente de la República juega un papel muy importante en el sistema político mexicano, que es la estabilidad.

El sistema mexicano ha procurado como meta principal, la estabilidad política sin importarle el precio o costo. Pero la estabilidad para que sea posible y real, requiere un mínimo de justicia a fin de no convertirse en un valor sin sentido un mero disfraz de los privilegios de las minorías empresariales y burocráticas.

El proceso de formación del sistema mexicano y sus peculiares características actuales, se inicia en los años veintes, con los gobiernos de Obregón y Calles, que fundaron la estabilidad en la creación de la estructura; en los treintas, -- Cárdenas consagró el papel central del sector público y arbitró a favor de una clase obrera en pañales. En los cuarentas, la función impulsora del Estado se inclinó hacia el sector privado, ofreciéndole las facilidades necesarias para su desarrollo acelerado. Los cincuentas, se procuró un equilibrio, que fue rebasado por el crecimiento acelerado de la población, que ya no fue posible resolver plenamente las necesidades consistentes en más educación, más empleos y más servicios.

La marginación cada vez mayor de la población dejada fuera del desarrollo nacional, era y es el panorama que se contempla a mediados de los sesentas, resultado evidente que la iniciativa privada no había cumplido con su cometido.

El desarrollo mexicano benefició ampliamente a una burguesía privilegiada, obteniendo un papel ponderante en la economía mexicana, en detrimento de la capacidad negociadora y de arbitraje del Estado Mexicano y la pauperización cada vez más angustiosa de grandes masas de población del país.

Los presente regímenes han tratado de devolver al Estado su capacidad negociadora, no sólo para lograr un entendimiento entre la clase empresarial y los trabajadores, sino también para fortalecer ese poder de negociación con los enemigos internos y externos de México.

Que como en los tiempos del medievo, cuando el Estado nació en Europa se encontraba maniatado exteriormente por la Iglesia y el imperio, y en lo interno por estamentos feudales y las corporaciones gremiales; ahora el Estado Mexicano es seriamente amenazado exteriormente por las corporaciones transnacionales, y en lo interno tiende a debilitarse su poder, ante los grupos económicamente fuertes y las sectas políticas. Peligro la estabilidad política del sistema, estabilidad lograda, en gran parte con el sacrificio de las clases populares.

Finalmente por lo mencionado, es necesario que las nuevas generaciones luchen por una Constitución Política y Social que se convierta en motor del progreso del país, y fortalezca el papel del Estado como promotor y director del progreso social de la nación, pero no en beneficio exclusivo del capital, sino de las grandes masas.

CAPITULO IV

LA TEORIA INTEGRAL DEL DERECHO EN FUNCION
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ADMINISTRACION
SOCIAL Y SUS DIFERENCIAS.

C A P I T U L O

IV

LA TEORIA INTEGRAL DEL DERECHO
EN FUNCION DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA Y LA ADMINISTRACION SO-
CIAL Y SUS DIFERENCIAS

1. ¿Por qué es importante su mención?

El Dr. Alberto Trueba Urbina ha desarrollado con originalidad propia, lo que ha llamado la Teoría Integral del Derecho del Trabajo y de la Previsión Social; por ser un importante tratadista del derecho del trabajo, creemos conveniente estudiar su teoría y así conocer qué coincidencias o afinidades puede tener con el concepto de Administración Social que hemos venido sustentando.

El maestro Trueba Urbina menciona que la Teoría Integral es la revelación de los textos del artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917, anterior a la terminación de la Primera Guerra Mundial en 1918 y firma del Tratado de Paz de Versalles de 1919. De las relaciones de este precepto afirma - - Trueba Urbina se integran los principios revolucionarios del - Derecho del Trabajo y de la Previsión Social se descubre su -

naturaleza social proteccionista y reivindicatoria a la luz de la Teoría Integral.

La Teoría Integral divulga el contenido del artículo 123, que identifica al derecho del trabajo con el derecho social, siendo el primero parte de éste que es un estatuto proteccionista y reivindicador del trabajador por mandato constitucional. El derecho mexicano del trabajo contiene normas no sólo proteccionistas de los trabajadores, sino también reivindicatorias que tienen por objeto que éstos recuperen la plusvalía con los bienes de producción.

Así, comenta el autor, tanto en las relaciones laborales como en el campo del proceso laboral, las leyes del trabajo deben proteger y tutelar a los trabajadores frente a sus explotadores; en esta forma el proceso laboral debe ser instrumento de reivindicación de la clase obrera.

Por último hace el comentario de que los poderes políticos son ineficaces para realizar la reivindicación de los derechos del proletariado en ejercicio del artículo 123 de la -- Constitución Social, que consagra para la clase obrera el derecho a la revolución proletaria, cambiando las estructuras económicas y supliendo el régimen de explotación del hombre por el hombre.

En resumen, la Teoría Integral del derecho del trabajo, es un proceso dialéctico de la Revolución Mexicana que no sólo se limita a la explicación de las relaciones sociales del

artículo 123, sino también una fuerza dialéctica para la transformación de las estructuras económicas y sociales, haciendo -vivas y dinámicas las normas fundamentales del trabajo y de la previsión social.

Si el derecho social mexicano es una irrogación de un proceso dialéctico que se fusionó en los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917, la Administración Social como hemos -visto en los capítulos anteriores su formación es consecuencia de una intervención por parte del Estado en la vida económica- y social del país. Lo que motivó la necesidad de crear leyes- e instituciones con el fin de solucionar los problemas socia--les en la forma más eficiente y, de ahí la creación de una forma de administración con naturaleza distinta a la administra--ción pública.

En síntesis la Administración Social, no es consecuencia de un proceso dialéctico como lo es el derecho del trabajo y el derecho agrario, como afirma el Dr. Trueba Urbina, sino -que es resultado de la aplicación de las normas sociales contenidas en los artículos 27 y 123 de la Carta Magna de 1917; o -sea la Administración Social es una irrogación al ser aplica--dos esos preceptos sociales.

2. El Derecho del Trabajo y sus Divisiones

Este ordenamiento jurídico de gran importancia en la-vida económica y social de México; es resultado de una larga -evolución y de una lucha contra concepciones arcaicas que se -negaban aceptar los principios que yacen en el fondo del artí-

culo 123.

El maestro Trueba Urbina, define al derecho del trabajo como "el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales e intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana".

Para una mejor comprensión de esta definición, vamos a dividirla en dos partes, según los objetivos que pretende el derecho del trabajo:

El primer objetivo es la función de proteger, dignificar y reivindicar a todos aquellos que viven de sus esfuerzos físicos e intelectuales; el segundo objetivo consiste en la realización de su destino histórico que es la socialización de la vida humana.

Si bien, es cierto que el derecho del trabajo protege al trabajador en sus derechos laborales, por hoy está muy lejos de dignificar y reivindicar a la clase trabajadora plenamente, procurando la existencia de un mínimo de beneficios y solamente una minoría obrera ha logrado condiciones decorosas de trabajo y de vida, mientras la mayoría de la clase trabajadora viven con serias carencias; por lo que se refiere a su destino histórico que es la socialización de la vida humana, corresponde a un mañana quimérico.

En sus orígenes y en la actualidad no se ha realizado división alguna del derecho del trabajo, sin embargo aunque el

derecho del trabajo es uno, éste se divide conforme a los estudios realizados por el maestro Trueba Urbina, en derecho sustantivo del trabajo, derecho sindical obrero, derecho de huelga, derecho de previsión y de la seguridad social, derecho procesal del trabajo y el derecho administrativo del trabajo.

De estas ramas del derecho del trabajo, estudiaremos brevemente cada una de ellas y así, conocer cual de ellas podríamos incorporar al estudio de la administración social.

a) Derecho sustantivo del trabajo, se encuentra integrado por normas que rigen en las relaciones entre los trabajadores y los patrones para tutelar y reivindicar a los primeros.

b) Derecho sindical obrero, se encuentra integrado por estatutos que se encargan de la organización y funcionamiento de la asociación profesional proletaria, destinado al mejoramiento y reivindicación de sus derechos.

c) Derecho de huelga, es un derecho tanto económico - como social para alcanzar no sólo el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores, sino también la reivindicación de sus derechos.

d) Derecho de previsión y de seguridad sociales, estas normas tutelan la salud e higiene de los trabajadores, también la prevención de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales así como su trabajo o la seguridad social de los mismos, mediante la paga de pensiones y jubilaciones.

e) Derecho procesal del trabajo, son normas que se -- aplican en los conflictos entre el capital y el trabajo.

f) Derecho administrativo del trabajo, está compues-- to por normas fundamentales, reglamentos, ordenanzas, que en - el ejercicio de sus funciones expide el Ejecutivo Federal para la menor aplicación de la ley, incluyendo las actividades tan-- to de las autoridades públicas como de las autoridades socia-- les en función proteccionista y redentora de los trabajadores.

De estas ramas en las que se divide el derecho del -- trabajo, las clasificaremos según su función que desempeñen: - comenzando por las que tienen la función de proteger, tutelar- y reivindicar a los trabajadores, como es el derecho de previ-- sión y de seguridad social y, el derecho administrativo del -- trabajo; las que regulan las relaciones entre los trabajadores y los patrones o exclusivamente entre los primeros, como son - el derecho procesal del trabajo, el derecho de huelga, el derecho sindical y el derecho sustantivo del trabajo.

El derecho de previsión y de seguridad social y el derecho administrativo del trabajo, no solamente tienen una fun-- ción cuya naturaleza se identifica con la administración social sino que son normas muy importantes en la función administrativa social.

3. Diferencias entre Administración Pública y Administración - Social.

A partir de nuestra Constitución de 1917, la adminis-

tración pública quedó no sólo ligada a la historia política, - sino que inició nuevas actividades de carácter social, originando la transformación de la misma cuando la ley fundamental le impone el ejercicio de funciones sociales sobre la administración pública encauzándola hacia fines sociales dándole una nueva fisonomía. Por esto la administración pública, ejerce - no sólo actividades frente a los ciudadanos, sino frente a grupos sociales en que se divide la sociedad, desposeídos y poseedores, favoreciendo a los primeros ya sea tutelándolos o reivindicándolos en sus derechos.

En los capítulos II y III hicimos referencia a la Administración Social en forma bastante amplia y mostramos su diferencia con la Administración Pública, cuyo objeto es la realización de servicios públicos que son necesarios para el mejoramiento de las condiciones de vida de la colectividad, independientemente de las condiciones de clase social cuyo fundamento es esencialmente económico y cuando la naturaleza de las leyes que se reglamentan sean de carácter social, la administración pública por medio de su titular realiza entonces una auténtica función de servicio social, ya que esta política tiene por fin favorecer a los grupos económicamente débiles.

Ante esta situación, nos damos cuenta que estamos - - frente a una forma distinta de administración, cuyos fines difieren de la administración pública que sin dejar de tener el carácter público cambia su naturaleza al aplicarse en beneficio exclusivo de determinados grupos sociales.

Así llegamos a definir a la Administración Social, como "la función que desarrolla el Estado mediante la formación o creación de organismos e instituciones cuyo objeto es la tutela, la protección y reivindicación de los grupos económicamente débiles dentro del ámbito social y económico de la comunidad".

En función de sus características, la administración social no la desarrolla el Estado por medio del Poder Ejecutivo, sino en la mayoría de los casos mediante organismos e instituciones que desempeñan sus funciones con relativa independencia del mismo, además de señalar como característica esencial, su función exclusiva en la aplicación de sus fines.

De lo anterior podemos concluir como datos substanciales o diferenciales de ambos tipos de administración lo siguiente:

Que el fundamento de la administración pública es esencialmente económico, realizando su fin independientemente de las condiciones de clase social, o sea hacia la colectividad en general; a diferencia de la administración social cuyo fundamento de las leyes que la reglamentan son de carácter social, ya que realiza una auténtica función de servicio social en favor de determinados grupos sociales y no hacia la colectividad en general, como en la administración pública.

Otra diferencia que se aprecia claramente, es la actividad de la administración pública que se realiza por medio --

del Poder Ejecutivo o por organismos dependientes de él, en -- cambio en la administración social la actividad administrativa se realiza con relativa independencia del mismo.

Estas diferencias entre ambas formas de administra--- ción las apreciaremos profundamente partiendo de la médula de la administración que es el acto administrativo y en especial, en la aplicación del mismo, motivo, por el cual creemos neces^ario analizar esta importante figura jurídica.

Comenzando por entender el acto administrativo, como un acto jurídico exclusivo del Estado, cuya realización depende de la norma jurídica que haya establecido previamente la -- mencionada conducta y su validez, no está sujeta a la voluntad del autor o si la conducta está sancionada por el derecho ya - que la voluntad del autor se encuentra expresamente facultada por la ley.

También se puede entender como acto administrativo en su sentido más amplio, todo obrar administrativo encerrado en sí mismo, separado de la totalidad de lo administrativo por ser un complemento de un fin determinado, es decir, la procuración de un fin administrativo que pueda ser individualizado en el - campo total de la actividad administrativa, es decir un acto - administrativo.

Adolfo Merkl, clasifica los actos administrativos en - actos ejecutivos y actos creadores de derecho:

Al primer grupo pertenecen aquellos actos que aplican

un precepto jurídico a un caso concreto, sin establecer por su parte un precepto jurídico; ejemplos de estos actos administrativos meramente ejecutivos son: la ejecución forzosa y el ejercicio de la coacción policíaca que son actos estrictamente técnicos.

Los actos administrativos establecedores del derecho, son aquellos que al poner en ejecución un precepto jurídico superior, establecen otro precepto jurídico inferior del que resultan también obligaciones y derechos. De los actos establecedores del derecho podemos citar los siguientes ejemplos: los reglamentos que por un lado aplican la ley, pero por otro, - crean derecho para un grupo más reducido de casos, pero con la misma generalidad que la ley condiciona, lo mismo cabe decir de las disposiciones, resoluciones y órdenes que por un lado aplican el derecho contenido en la ley o reglamento, y al mismo tiempo crean derecho para un caso concreto. Por ejemplo, - mediante la concesión industrial se otorga el derecho a ejercer determinada industria en determinadas condiciones; la concesión ferroviaria, otorga el derecho a construir un ferrocarril y explotarlo, con exclusión de tercero; el cambio de apellido concede el derecho de llevar un nombre nuevo.

Esta clasificación, nos lleva a tener una idea más restringida que la expuesta del concepto de acto administrativo público, siguiendo la teoría de Otto Mayer que restringe el concepto de acto administrativo al excluir de él todos aquellos actos que crean derecho, para una pluralidad de casos, li

mitándolo para aquellos que crean derecho para un caso individual. Así, en esta forma el mencionado autor define el acto administrativo público, como "aquella decisión que corresponde a la autoridad administrativa y que determina frente al súbdito en un caso concreto lo que ha de ser derecho para éste". Este concepto es el más restringido del acto administrativo público y abarca los actos de autoridad administrativa con carácter impositivo, excepción hecha los reglamentos.

Ya que los reglamentos son actos administrativos públicos establecedores del derecho, con los cuales, según la expresión corriente se crea derecho y se regula jurídicamente para una pluralidad de casos.

Concluyendo podemos definir el acto administrativo en estricto sentido como "un acto jurídico exclusivo del Estado - que por medio de sus agentes o funcionarios establece derecho para un caso individual o a un grupo social determinado".

Esta definición es consecuencia de la naturaleza dual de la administración pública, que como ya mencionamos anteriormente, el objeto o fin es la realización de servicios públicos que son necesarios para el mejoramiento de las condiciones de vida de la colectividad, independientemente de las condiciones de clase social cuyo fundamento es esencialmente económico, pero cuando la naturaleza de las leyes que reglamentan el acto - sean de carácter social, la administración pública realiza una función de servicio social, ya que esta política tiene por fin

favorecer a los grupos económicamente débiles y es aquí, donde encuentra plena aplicación los principios de la Teoría Integral del Derecho.

De ahí, se desprende la figura del acto administrativo social, que se forma cuando el acto administrativo tiene como fin, aplicarse en beneficio exclusivo de determinado grupo social. Este carácter exclusivista del acto administrativo social, es consecuencia por el hecho de ser un acto proveniente de la administración social y aunque sea la autoridad pública la que lo dicte, el acto administrativo social, se configura dentro de la teoría de las relaciones sociales y no públicas.

Porque los actos administrativos sociales provenientes de autoridades públicas en ejercicio de sus funciones sociales, son aplicables en beneficio de un grupo social, sean trabajadores y campesinos en otro sentido, si el acto se extiende a la comunidad es un acto administrativo público de estricto sentido.

Para afirmar nuestra idea, citaremos al doctor Alberto Trueba Urbina y en especial a su teoría del Acto Administrativo Laboral, cuando menciona que "los actos administrativos laborales provienen tanto de la administración pública como de la administración social, es decir de autoridades públicas o de autoridades sociales, en ejercicio de sus funciones laborales por ejemplo cuando la administración pública por medio del Presidente de la República, del Secretario del Trabajo y Previ

sión Social e Inspectores Federales del Trabajo, dictan medidas tutelares en beneficio de los trabajadores, aplican reglamentos laborales, o bien cuando el acto proviene de órganos administrativos de carácter social, como las comisiones del salario mínimo o del reparto de utilidades, es decir, de la Administración Social".

En otros términos, dice el autor mencionado "si el acto se extiende a la comunidad es un acto administrativo público, en tanto que si el acto administrativo sólo es aplicable a trabajadores o patrones entonces tiene el carácter de social".

La naturaleza de acto administrativo social, no puede ser más que social en cuanto a su función y destino, aunque cuando se trate de que intervengan en el acto autoridades públicas, la función también tiene que revestir carácter de tipo social.

El efecto de cualquier acto de autoridad pública o social, en ejercicio de sus funciones sociales, realizan actos administrativos en relación con grupos de trabajadores y campesinos; que producen efectos jurídicos que en sí mismos llevan la obligación de acatar el acto de que se trate ya sea que se funde en la ley o en su fuente supletoria.

Los actos administrativos sociales, destacan el sentido social proteccionista en favor de los laborantes, por ejemplo: las leyes y reglamentos laborales, por lo que las infracciones de las normas relativas originan la producción de los -

actos administrativos y sus consiguientes sanciones, especialmente cuando se trata de patrones, pues cuando el acto administrativo social se refiere a trabajadores el artículo 107 de la Ley Federal del Trabajo prohíbe que les impongan multa, cualesquiera que sea su causa o concepto a los trabajadores.

Como se aprecia claramente el sentido social y humanista de estos actos de la administración social, que debido a su naturaleza, hieren en algunas ocasiones a la administración pública, como consecuencia cuando proviene de las autoridades de la administración social o de autoridades de la administración pública en ejercicio de sus funciones de carácter social. Esto se presente debido a que nuestra propia Constitución, se aprecia una contradicción evidente, cuando un acto administrativo social proviene de las autoridades públicas, en ejercicio de sus funciones sociales, agravia la esencia de la propia administración pública, como es la modificación del derecho de propiedad privada para satisfacer necesidades sociales, consistiendo en decretos expropiatorios o de nacionalización para tutelar y reivindicar los derechos de los grupos económicamente débiles.

Podemos citar el siguiente ejemplo: Artículo 27, -- "las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que

para las demás aguas de propiedad nacional; Artículo 27 fracción VI, las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada".

Así en los ejemplos expuestos, es como la administración social necesariamente hiere a la administración pública, debido a las contradicciones entre una y otra, tomando en cuenta los propios textos constitucionales que por un lado garantizan el derecho de propiedad y por otro establecen los medios para destruirlo, quedando la determinación final en manos del jefe de la administración pública, que es el Presidente de la República, cuyos poderes resultan omnímodos, todo lo cual es el resultado del hibridismo de nuestro régimen.

CONCLUSION

La actividad administrativa se caracteriza por no ser legislación ni justicia, y su función es la de realizar el interés público en general sin preferencia alguna por determinado grupo social dicha función se desempeña por medio del Poder Ejecutivo.

Para un mejor desempeño de sus funciones, la administración pública se desenvuelve en forma de administración centralizada federal, administración local y municipal, cada una con sus respectivas jurisdicciones y reglamentos jurídicos.

La diferencia de la administración pública y la administración social, creemos haberla encontrado en la aplicación del acto administrativo, cuando el mencionado acto se aplica en beneficio común o a un grupo social determinado.

La diferencia que existe entre ambas formas de administración es que, mientras en una su fundamento es esencialmente económico independientemente de las condiciones de clase social, en la otra, su función es favorecer a determinados grupos sociales.

En concreto podemos decir que si el acto se extiende a la comunidad es un acto de la administración pública, en tanto que si el acto administrativo sólo es aplicable a trabajadores o a un determinado grupo social, entonces es un acto proveeniente de la administración social, aunque se trate de que intervengan en el acto autoridades públicas, la función también-

tiene que revestir carácter social.

Estos actos provenientes de la administración social, debido a su naturaleza, hieren en su aplicación a la administración pública necesariamente, como es la modificación de la propiedad privada para satisfacer necesidades sociales, esto sucede debido al hibridismo de nuestro régimen constitucional.

C A P I T U L O V

C O N C L U S I O N E S

1. El derecho del trabajo es un conjunto de normas sociales que tienen la función de proteger, tutelar y reivindicar a los trabajadores, y que regulan las relaciones entre los trabajadores y los patronos o exclusivamente entre los primeros.

1.1. La administración pública tiene por objeto la -- realización de los servicios públicos necesarios e indispensables, independiente de los estratos sociales a que pertenezcan y en que éste convenga al pueblo.

2. La administración social, comienza a tomar forma en las postrimerías del siglo XIX, y en los albores del actual, - cuando se agudiza la lucha por los derechos de los trabajado-- res y campesinos derechos que finalmente se plasmaron en los - artículos 27 y 123 de la Constitución Política Social de 1917, siendo estos preceptos constitucionales el fundamento jurídico

de la mayor parte de las instituciones y organismos de la administración social.

3. La Constitución Política Social de 1917, es la primera del presente siglo con marcados tintes sociales, un pro--ducto o consecuencia del movimiento armado de 1910, y de la lucha por los derechos de los trabajadores y campesinos, dere--chos que fueron plasmados en sus artículos 27 y 123, que con--tienen disposiciones de carácter proteccionista y reivindicato--rio a favor de los grupos económicamente débiles, siendo tam--bién, este ordenamiento la directriz de la actividad política, económica y social del Estado mexicano.

4. La Teoría Integral del Derecho del Trabajo es un -proceso dialéctico de la revolución mexicana, que no sólo se -limita a la explicación de los principios sociales del artícu--lo 123, sino que también se interpreta como una fuerza dialéc--tica para la transformación de las estructuras económicas y sociales, haciendo vivas y dinámicas las normas fundamentales --del trabajo y la prevensión social.

5. La administración social, es la función que desa--rolla el Estado mediante la formación o creación de organis--mos e instituciones cuyo objeto es la tutela, la protección y--reivindicación de los grupos económicamente débiles, dentro --del ámbito económico y social de la comunidad.

6. La diferencia entre la administración pública y la administración social, consiste en que en la primera su objeto

o fin es esencialmente económico y realiza su función independientemente de las condiciones de clase social, a diferencia de la administración social que desarrolla y cumple su función con un sentido eminentemente clasista y específico en favor de los grupos económicamente débiles.

B I B L I O G R A F I A

- MARIO DE LA CUEVA La Idea del Estado. México, 1975.
Universidad Nacional Autónoma de México.
- HERMAN HELLER Teoría del Estado
Fondo de Cultura Económica, 1977.
- MARIO DE LA CUEVA El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, México.
1972.
- FRANCISCO GONZALEZ DIAZ LOMBARDO El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. México, 1973.
Universidad Nacional Autónoma de México.
- ALBERTO TRUEBA URBINA Nuevo Derecho del Trabajo. México, 1977.
Editorial Porrúa, Cuarta Edición.
- ALBERTO TRUEBA URBINA Derecho Social Mexicano. México, 1978.
Editorial Porrúa. Primera Edición.

- ALBERTO TRUEBA URBINA Nuevo Derecho Administrativo del -- Trabajo. Tomo I y II. México, 1973. Editorial Porrúa. Primera Edición.
- MIGUEL ACOSTA ROMERO Teoría General del Derecho Administrativo. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1975.
- GABINO FRAGA Derecho Administrativo. México, 1975. Editorial Porrúa. Décimo-- sexta Edición.
- ADOLFO MERKL Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Nacional. México, 1975.
- FELIPE TENA RAMIREZ Leyes Fundamentales de México. 1808-1964. Editorial Porrúa. México, 1964.
- GUSTAV RADBRUK Introducción a la Filosofía del Derecho. Fondo de Cultura Económica. México, 1974.
- ROBERTO RIOS ELIZONDO El Acto de Gobierno. México, 1972. Editorial Porrúa.
- IGNACIO BURGOA El Juicio de Amparo. México, 1971. Editorial Porrúa.
- ALFREDO QUINTANILLA La Suplencia de la Queja Deficiente en el Juicio de Amparo. México, 1978. Editorial Cárdenas.
- RUDENKO LACROV La Revolución Mexicana. México, 1977. Editorial Cultura Popular.
- JOSE MANCISIDOR Historia de la Revolución Mexicana. 33a. Edición. Editorial Costa-Amic. México, 1977.

- JESUS SILVA HERZOG El Pensamiento Económico-Social y -
Político de México. 1810-1864.
Instituto Mexicano de Investigacio-
nes Económicas. México, 1967.
- GASTON GARCIA CANTU El Socialismo en México. Siglo XIX
Ediciones Era. México, 1974.

• LEGISLACION

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976.

Ley del Seguro Social
Diario Oficial del 19 de enero de 1943.

Ley Federal del Trabajo, Reformada.
Comentada por Alberto Trueba Urbina.
Editorial Porrúa, México, 1975.

Legislación de Amparo.
Comentada por Jorge Trueba Barrera y Alberto Trueba Urbina.
Editorial Porrúa, México, 1978.

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los - -
Trabajadores.
Diario Oficial del 24 de abril de 1972.

