

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

LAS CONTRADICCIONES DE LA ADMINIS-
TRACION PUBLICA Y LA ADMINISTRA-
CION SOCIAL

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

SOMETE A LA CONSIDERACION DE SU SINODO
GABRIEL DIAZ DE LEON RAMOS



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.

LAS CONTRADICCIONES ENTRE LA ADMINISTRACION
PUBLICA Y LA ADMINISTRACION SOCIAL

DEDICATORIAS

A MI PADRE:

Ejemplo de honorabilidad y fortaleza
que en el ayer guió los pasos del ni
ño y corrige hoy, los errores del hom
bre.

A MI MADRE:

Abnegación y ternura que con -
su dulzura supo encauzar mis -
más difíciles pasos.

A LILI:

La novia dulce de aquellos diffe-
les días, hoy por hoy la esposa -
tierna y abnegada.

A MIS HERMANOS:

Raymundo e Hilda, Ricardo,
Socorro y Jesús, con fra-
ternal cariño y gran espe-
ranza en su futuro.

A MIS SOBRINOS:

Mundo y Ricardo, con
el deseo siempre re-
novado de un mejor -
futuro para ellos.

AL LIC. RAUL F. ESQUIVEL PASOS:
En reconocimiento a su profesionalismo y gran calidad humana, — sin cuya orientación jamás habría probado la satisfacción del litigio.

AL MAESTRO ALBERTO TRUEBA URBINA:
Cuya labor socialista, dá sabor a realidad, a los preceptos socializantes de nuestra Ley Fundamental.

A HECTOR:

El otro hermano que la vida me ne
gó, pero que por fortuna la amis-
tad me brindó.

A LA SRA. MA. TERESA MENESES DE OCHOA:
Cuyo entusiasmo y dedicación en su tra
bajo, la vuelven la colaboradora ideal
en toda empresa.

AL LIC. FLORENTINO MIRANDA:

Sin cuya orientación, no habría sido posible la realización de este trabajo.

AL LIC. RENE RAMON ROSALES HERNANDEZ.
Cuya actividad docente, es ejemplo para la juventud.

A MIS MAESTROS.

A MIS AMIGOS Y CONDICIPULOS.

A MI MUY QUERIDA FACULTAD.

AL PROLETARIADO UNIVERSAL.

VII

I N D I C E.

I N D I C E

	Pags.
Dedicatorias.....	I
Introducción.....	XI

CAPITULO PRIMERO

LA ADMINISTRACION PUBLICA
(BURGUESA)

a) La Administración Pública.....	1
b) Organos de la Administración Pública.....	14
c) Fines de la Administración Pública.....	36
d) Fundamento Constitucional de la Administración Pública.....	39

CAPITULO SEGUNDO

-EL PODER: CONCEPTO FUNDAMENTAL
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA-

a) La Noción del Poder.....	43
b) El Poder del Estado.....	47
c) El Poder legítimo Originario.....	50
d) Los factores reales de poder, en las decisiones de la Administración Pública.....	53

CAPITULO TERCERO

ESTADO Y SOCIEDAD

	Pags.
a) La Sociedad y sus elementos.....	55
b) La Administración Pública, como necesidad so - cial.....	62
c) El Sistema Económico, sustentador del Estado - Burgués.....	64

CAPITULO CUARTO

LAS CONTRADICCIONES ENTRE LA ADMINISTRACION
PUBLICA Y LA ADMINISTRACION SOCIAL.

a) La Ciencia Burguesa de la Administración Públi <u>ca</u>	66
b) La Ciencia Marxista en la Administración Públi <u>ca</u>	76
c) Las divergencias Políticas y Sociales entre la Administración Pública y la Administración So- cial.....	82
d) La subordinación de la Administración Social - a la Administración Pública.....	94

CAPITULO QUINTO
LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917, PUNTO DE
PARTIDA DEL ESTADO Y ADMINISTRACION SOCIAL

	Pags.
a) Breve reseña histórica.....	97
b) Hacia un Estado de Derecho y Administración Social.....	105
Conclusiones.....	108
Bibliografía General.....	115
Indice.....	VII

INTRODUCCION

Antes de empezar a desdoblar las páginas - de este trabajo es necesario que apuntemos el objeto que el mismo se propone, hay que poner de manifiesto el sentido. el porqué de su título y para - ello debemos entender la realidad social a la que se enfrenta México; realidad, que presupone el enfrentamiento de dos grandes bloques heterogéneos y antagónicos, que en el proceso dialéctico de la - historia han acervado cada vez más sus diferencias, esos dos grandes bloques son por una parte los poseedores y por la otra los desposeídos, los primeros creadores del estado político burgués, los segundos los infatigables soñadores que con sus manos han labrado este suelo, que con su sangre han fertilizado el campo mexicano. La realidad social es cada vez más cruda es por eso que autores de la talla del Doctor Alberto Trueba Urbina, han plasmado en sus obras la necesidad que surja al mundo-jurídico el Estado Político Social y por ello pone de manifiesto el fecundo sentido social que entraña la Constitución Mexicana de 1917, que recoge en su articulado derechos de naturaleza eminentemente social que van formando la red en la que seguramente en un futuro no muy lejano, habrá de reposar el Estado Político Social, Estado que cambiará el panorama de México y en el que las clases proletarias verán surgir a la realidad derechos e instituciones de contenido altamente social, que vendrán a reivindicar sus escondidos y olvidados derechos - que a partir de 1917 van posesionándose no sólo de

la vida institucional de nuestro México, sino también de las conciencias de todos aquéllos que como nosotros han oído la suave voz de la tierra y el campo, de todos aquéllos "soñadores", que anhelan un reparto más equitativo de la riqueza en beneficio del conglomerado social: soñadores, que de antiguo han dejado escuchar su voz y para ejemplo mencionaremos a un Hidalgo, a un Morelos, a un Ponciano Arriaga, éste último, brillante expositor en el Congreso Constituyente de 1856, 1857, quien desde la tribuna habló a nombre de ese pueblo miserable para proponer el reparto más equitativo de la riqueza y consecuentemente de la tierra, palabras, que la historia ha guardado celosamente entre sus páginas para recordarnos a todos y cada uno de los que nos llamamos mexicanos que la justicia social es necesaria, que el derecho social ¡si existe! y que es necesario que se imponga definitivamente en la vida política institucional de esta patria tan desangrada, por luchas fratricidas y extranjeras. Traigamos a estas páginas, el pensamiento de don Ponciano Arriaga, conocido de todos nosotros como su Célebre Voto Particular, para alegrar nuestro espíritu y embellezar nuestros sentidos por el alto contenido patriótico social que conlleva, el que a la letra dice: "Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo.— Ese pueblo no puede ser libre ni republicano y mu

cho menos venturosos, por más que cien Constitu--
 ciones y millares de leyes proclamen derechos --
 abstractos, teorías bellísimas, pero impractica--
 bles en consecuencia del absurdo sistema económi--
 co. Poseedores de tierras hay en la República Me--
 xicana, que, en fincas de campo o haciendas rústi
 cas, ocupan... una superficie de tierra mayor que
 la que tienen nuestros estados soberanos, y aún -
 más dilatada que la que alcanzan una o unas nacio--
 nes de Europa..... cuando no se lanzan al camino--
 del robo o la perdición... viven bajo el yugo del
 monopolista, que, o los condenan a la miseria, o
 les impone condiciones exorbitantes..... ¿Cómo--
 se puede concebir racionalmente ni esperar que ta--
 les infelices salgan alguna vez por las vías lega--
 les, de la esfera de colonias abyectas y se con--
 viertan por las mágicas palabras de una ley escri--
 ta en ciudadanos libres, que conozcan y defiendan
 la dignidad e importancia de sus derechos?.....
 Se proclaman las ideas y se olvidan las cosas....
 nos divagamos en la discusión de derechos y pone--
 mos aparte los hechos positivos. La constitución
 debiera ser la Ley de la tierra; pero no se cons--
 tituye ni se examina estado de la tierra.... De -
 la más acertada combinación de ambos - del órden--
 material e intelectual debe resultar la armonía -
 que se busca como el principio de la verdad en to--
 das las cosas. Si exclusivamente nos ocupamos de
 la discusión de principios políticos adelantare--
 mos mucho ciertamente, porque demostraremos que--
 son injustos y contrarios a la naturaleza del hom--
 bre, todos los obstáculos que, como un derecho, -
 se han opuesto a la igualdad y a la libertad: ne-

ro no habremos andado mas que la mitad del camino y la obra no será perfecta en tanto no queda expedita la actividad humana en todo lo que interesa a la vida material de los pueblos.... El esfuerzo de la educación, es decir, la proclamación de los derechos para los hombres de la era contemporánea, ha bastado para hacerlos ilustrados y aún sabios, si se quiere pero no ha servido para darles capitales ni materias se han hecho abogados y médicos sin clientela, agricultores sin hacienda, ingenieros y geógrafos sin canales ni caminos, artesanos muy hábiles pero sin recursos, La sociedad en su parte material, se ha quedado en la misma: la tierra en pocas manos, los capitales acumulados, la circulación estancada."

Por fortuna el panorama va cambiando y la renovación se siente próxima, el reparto más equitativo de la tierra y la riqueza toma cada vez — más, un acentuado sabor a realidad, se "proclaman las ideas", pero también se atienden las cosas, los derechos reivindicatorios de la clase — proletaria ya por lo menos se consagran en el ámbito formal y para reafirmar nuestra aseveración—mencionemos el artículo 123 de nuestra Carta Magna, el cual, arroja a la realidad social, proyectiles que derrumban poco a poco, dificultosa, pero tenazmente principios clásicos del derecho burgues, permitiendo con ello, que "el indio dormido", rompa su indiferencia y pacibilidad y exija sus derechos, pero, el camino aún es largo, apenas empezamos; es necesario que nos demos cuenta de la realidad existente y no nos dejemos llevar—

por palabras engañosas y promesas de dudoso cumplimiento, es necesario que vayamos caminando con paso lento pero seguro, armonizando nuestro esfuerzo, nuestra lucha, con los hombres que están en el poder; para limpiar el camino de trabas y obstáculos, para lograr así, de común acuerdo gobernantes y gobernados — el establecimiento de una Administración Social; que se imponga por la fuerza del Derecho y la razón, una administración que nutra sus principios en los factores reales del poder, que construya y no destruya y de la que emanen consecuentemente, disposiciones más equitativas en beneficio del bien común: ¡El progreso de nuestra Patria !

He aquí el objeto del presente trabajo; poner de manifiesto, las contradicciones, los obstáculos que se encuentran dentro de nuestra actual Administración Pública, para que surja la tan ansiada — Administración Social.

CAPITULO PRIMERO
LA ADMINISTRACION PUBLICA
(BURGUESA)

a) LA ADMINISTRACION PUBLICA.- Dificil ta rea es la de conceptuar un determinado vocablo — cuando se habla en sentidos tan disímbolos de él, y este es el caso del concepto de Administración-Pública el cual a través de largos años ha sido— enunciado de muy diversas maneras, sin embargo, es ta afirmación no debe desanimarnos sino al contra rio, alentarnos para poder formular un con cepto lo mas certero posible en relación con la — Administración Pública, reconociendo desde ahora— nuestras limitaciones francamente con el fin de — evitar después el desaliento, poniendo nuestra me jor voluntad para estudiar a los diversos Autores que han dejado plasmado en sus obras, su concepto particular de lo que es la Administración Publica.

Antes de analizar a los Autores, debemos— destacar desde un punto de vista sociológico la — importancia de la Administración Pública, la cual es tan antigua como el hombre mismo, en nuestra — manera muy personal de pensar, y he aquí el por— qué de nuestro pensamiento, el hombre desde su — origen ha encontrado como fenómeno intrínseco a— su naturaleza vivir en sociedad, desde antiguo ha tenido la necesidad de vivir en conglomerado para la mejor protección de sus intereses de aquí que, Aristóteles haya enunciado su indiscutible Máxima, el hombre es un animal político, consecuentemente al vivir en sociedad surgió la clase gobernante y

la clase gobernada, como fenómeno necesario para la buena armonía de grupo, clan o tribu como le llamemos. Ese grupo gobernante por necesidad imperiosa, tenía que administrar los diversos bienes-comunes del grupo social para beneficio de éste;— estableciendo por ende condiciones protectoras para el mismo, surgiendo así la idea de particularidad en relación con los bienes personales de cada uno de los componentes del conglomerado social y— la idea de generalidad en relación con los bienes en común y pro indivisos del grupo, de aquí que la Administración Pública desprenda el carácter de organizadora de los distintos bienes del público, entendido este como el ente social sustentador de la Administración, siendo esto un fenómeno reversible, el grupo social que nutre a la Administración Pública y ésta que crea disposiciones en provecho y beneficio de éste.

A fin de apoyar nuestra aseveración inicial en relación con el concepto de Administración Pública, menester se hace traer a estas líneas los pensamientos de algunos Autores, para poner de manifiesto la gama de manifestaciones y conceptualizaciones que en torno a la materia que nos ocupa se han formulado.

Para el Profesor Andrés Serra Rojas (1)—
"La Administración Pública es una organización que tiene a su cargo la acción continua encamina-

(1) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo,—
Pág. 47.

da a la satisfacción de las necesidades de interés público con elementos tales como: un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso en caso necesario, de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares".

En el concepto anterior encontramos que — Serra Rojas presupone en su criterio de Administración Pública, tres nociones fundamentales que podemos resumir de la siguiente forma:

a.— La estructura y organización del Poder Ejecutivo que podríamos denominar la Noción — Organicista, es decir, el conjunto de personas e instituciones que tienen a su cargo administrar— en beneficio de la colectividad, los diversos bie nes que constituyen el patrimonio público, contando para ello con un patrimonio propio y adecuado— y un personal capacitado;

b.— La función que le compete al Poder — Ejecutivo en razón de la llamada División de Po— deres y facultades que le son consagradas consti tucionalmente, noción que podríamos llamar compe titiva, es decir, el conjunto de facultades que — le son expresamente consagradas al Poder Ejecutivo, titular de la Administración Pública, en nues tra Carta Magna, lo que le dá a la actividad admi

nistrativa el carácter de legalidad. Siendo esta función de carácter continuo y regular para la satisfacción de intereses públicos;

e.- La noción que podríamos denominar Finalista es decir, aquella que persigue ese conjunto de personas e instituciones con la suma de facultades consagradas constitucionalmente, para beneficio de la colectividad a la que administra — así como el aseguramiento del interés estatal.

Podemos resumir el concepto que nos ocupa diciendo, que la Administración Pública para este autor es el conjunto de personas e instituciones, que cuenta con un patrimonio propio y adecuado, — con un personal capacitado y con una suma de facultades expresamente consagradas, que persigue — como finalidad asegurar el interés estatal en función del interés social, protegiendo para ello — los derechos de los particulares, siendo esta función de carácter general y continuo, garantizado— su ejercicio a través de la fuerza coercitiva del Estado.

Apuntaremos otro concepto de Administra— ción Pública y para el efecto comentemos el pensa— miento de García Oviedo y Martínez Useros (2), los cuales nos dicen que el concepto de Administración

(2) Carlos García Oviedo y Enrique Martínez Use— ros, Derecho Administrativo, Pág. 3.

"ofrece una doble estimativa: en sentido objetivo-objetivamente es una acción, una realización de -- actividades para un fin, mientras que subjetivamente explica una estructura orgánica, un ente o una pluralidad de entes a los que está atribuida la -- función de administrar".

Dicho en otras palabras la acepción de administración, nos ofrece la posibilidad de conceptualizarla desde dos puntos de vista, el uno material-objetivo que implica una acción positiva, crear, - manejar una serie de cuestiones encaminadas a organizar al conjunto de personas que forman el núcleo social; y el otro subjetivo que revela un conjunto de instituciones cuya actividad es crear las normas o condiciones de aplicación en el campo de la Administración.

Siguiendo con el sistema que nos hemos impuesto de traer hasta estas páginas diversos criterios de Autores, encontramos el del Doctor Bartolomé A. Fiorini, el cual lo expone al hablar de la Administración Pública en la Enciclopedia Jurídica Omeba (3) y nos dice: "La Administración Pública es una de las manifestaciones específicas del poder del Estado. El lenguaje común identifica, con este término, dos conceptos jurídicos diferentes, - sin perjuicio de la íntima relación que existe entre los mismos. Cuando se refiere a un sujeto -- identifícase administración pública en Poder Ejecutivo, y se le utiliza también cuando se clasifican

las tres clases de actividades del Estado. Doctrinaria y objetivamente, la expresión Administración Pública define la actividad funcional de ciertos órganos del Estado que se encuentran en relación con el Poder administrador... Tradicionalmente conceptuábase a la Administración Pública como la actividad estatal que ejecutaba la ley. No había ningún error en esta definición, pero limitábase el concepto y la función que representaba. La Administración Pública, en puridad de verdad, realiza la ley obrando dentro de sus cuadros, normados los fines de la misma. No es ejecución automática de una norma, sino su realización material oportuna, eficaz y efectiva a través de potestades reglamentarias o discrecionales e imperativas. Esta ejecución inmediata y real de oportunidad y efectividad, la exhibe en el dato substancial, cual es su concreción práctica. Esta nota la diferencia con la actividad legislativa, que se caracteriza por su carácter abstracto y genérico. La concreción es también específica de la actividad jurisdiccional, pero presenta la nota diferencial en la forma y modo como ésta se realiza: un litigio y un órgano independiente de las partes... Esta clase de actividad estatal no puede concebirse, en cuanto realización de sus fines, sin las facultades propias del poder público... Todas las funciones-

(3) A. Fiorini Bartolomé. La Administración Pública, en la Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires 1954, Págs. 489 y ss.

estatales - legislación, jurisdicción y administración- se encuentran investidas de los atributos -- del poder público... Genéricamente, estas manifestaciones reciben el nombre de potestades, y su conjunto califican el poder de cada función... Las potestades de la Administración Pública pueden clasificarse según el modo y la forma de su manifestación exterior: en reglamentarias, imperativas, ejecutivas, sancionadoras, y algunos también agregan las jurisdiccionales.... La actividad de la Administración Pública sólo puede imponerse eficientemente en tanto se presente en forma organizada. La organización es consustancial con los fines de la misma. El principio de la dependencia se supera-- con la organización jerárquica de la Administración Pública. No puede concebirse jerarquía sin dependencia.... Según la consistencia de esta dependencia, entre los órganos de la actividad con respecto al órgano central o principal, puede clasificarse la administración pública en centralizada o descentralizada... Esta distinción ninguna relación tiene, pese a sus relaciones inmediatas, con la denominada centralización o descentralización-- política. La clasificación de la Administración Pública en la forma enumerada tiende a la mayor -- eficacia de la actividad de la Administración Pública, en tanto que la segunda tiene por mira la -- unidad organizada de un Estado.... La centralización administrativa distingue como único titular y ejecutor de los distintos poderes de la administración a un solo órgano, que dentro de la escala jerárquica es el superior. La descentralización administrativa, por el contrario, distribuye el po--

der de la administración en diversos órganos en — forma parcial o calificada, sin perjuicio del derecho de control e investigación que le corresponde al órgano central o superior."

Para este Autor que nos ocupa, la Administración Pública es en primer término una manifestación específica del poder del Estado, atribuyéndole a éste la categoría de importancia suprema, sin poder, nos dice no pueden concebirse disposiciones administrativas ni de ninguna índole; en otra parte de su pensamiento nos pone de manifiesto la noción funcional de la administración, toda vez que nos dice que esta acepción se refiere a la forma — de funcionar de ciertos órganos relacionados con — el poder administrador, dicho en otro giro la Administración Pública es la actividad del órgano — administrativo, actividad ésta, que tiene su resultado y efectos dentro del núcleo social para la — cual va dirigida su función administradora. El autor que comentamos atribuye a la Administración Pública como elemento consubstancial a la misma: la organización; es decir, la sistematización de las diversas formas de actuar en tal o cual campo, de los órganos administrativos, con un fin específico: la tutela y mejoramiento del interés público. Concluyendo, la Administración Pública para nuestro autor es la manifestación específica del poder, que mediante procedimientos organizados y sistematizados, dicta las disposiciones pertinentes para la protección, tutela y mejoramiento del interés — público y por ende de la sociedad.

Ahora bien para el Doctor Alberto Trueba Urbina (4), la Administración Pública es el "conjunto de elementos que componen al Poder Ejecutivo, - sus funcionarios, agentes de órganos, sus empleados, así como las funciones que se les encomiendan a éstos, por la realización de la fuerza pública - en el orden administrativo".

Encontramos en la definición de este Autor, - dos características fundamentales; a saber: una de carácter estructural del Poder Ejecutivo - elementos que componen al Poder Ejecutivo- por lo que - nos lleva a analizar la organización misma de este poder, es decir, el conjunto de órganos que cuadyuban con el Ejecutivo en la práctica de la Administración Pública; la segunda característica, que - presupone de suma importancia, es la referente a - las funciones que estos órganos realizan, refiriéndose al sentido subjetivo de la Administración Pública, por decirlo así, al conjunto de actividades que realizan los diversos órganos administradores, en el ámbito administrativo.

En primer término encontramos que el Doctor Alberto Trueba Urbina, al enunciar su concepto de Administración Pública involucra necesariamente la División de Poderes, precisamente porque refiere - la función administrativa pública al Poder Ejecutivo y a sus diversos órganos colaborádores; división

(4) Trueba Urbina Alberto, Nuevo Derecho Adminis - trativo del Trabajo, Tom. I Pág. 39.

ésta, consagrada en nuestra Ley Fundamental en sus artículos 49, 80 y siguientes, lo que constituye - la noción estructural en la definición antes asentada, situación ésta, que la explica en cuanto a - su sentido objetivo; sin embargo al referirse a -- las funciones que le son encomendadas al órgano -- administrador, deja de explicar en qué consisten-- estas clases de funciones, por lo que nos vemos -- precisados a recurrir al estudio del artículo 89 - de nuestra Carta Magna, el cual establece entre -- otras funciones del Ejecutivo "promulgar y ejercitar las leyes que expida el Congreso de la Unión, - proveyendo en la esfera administrativa a su exácta observancia"; con esto queda claro el sentido sub- jetivo de la Administración Pública, dicho de otra manera, propicia los medios para que las leyes dic tadas por el Poder Legislativo, tengan su exácta- aplicación en el ámbito administrativo, utilizando para ello, agregaríamos las prerrogativas con las- que cuenta el Poder Público, entre otras la fuerza coercitiva del Estado.

Nos parecerá poco clara la definición que -- nos dá este autor, si no nos adentramos en la esen cia de su pensamiento, el cual ha sido manifiesta- mente definido a través de sus diversas obras y de sus cátedras, pensamiento que en relación con la - materia que tratamos nos viene a explicar el carác ter de las funciones de la Administración Pública, el cual y según su pensamiento debe ser eminente- mente social porque deberá perseguir la reivindica

ción de los derechos de los económicamente débiles, por medio de la socialización de los bienes de la producción; de aquí la importancia de las funciones sociales que le han sido encomendadas al Poder Ejecutivo en los artículos 27 y 123 Constitucionales, los cuales definitiva e inequívocamente marcan según el pensamiento del Doctor Alberto Trueba Urbina, el advenimiento del Estado socialista.

Para finalizar el análisis de este autor y redondear su pensamiento, comentemos lo que sostiene respecto a la Constitución Mexicana de 1917, la cual es para el referido Autor una Constitución Política Social, porque tiende a diferencia de las Constituciones Políticas Burguesas, a la tutela, -- protección y reivindicación del proletariado, que abre las posibilidades de requebrajar los residuos del Estado burgués que en ella existen, para dejar franca la entrada al Estado Socialista (5).

Concluyendo podemos decir que el concepto de Administración Pública del Doctor Trueba Urbina, -- reviste características sociales, que en armonía -- con los órganos administrativos, conducirán al estado actual a un Estado Socialista, llevando a las clases proletarias al poder.

Comentemos ahora lo que respecto a la Administración Pública nos dice Hans Kelsen, quien --

(5) Trueba Urbina Alberto, Apuntes tomados de su clase del Derecho de Trabajo II.

considera que el término Administración Pública — llos, es demasiado general y que el Estado solamente se ocupa de una pequeña parte y nos dice — al respecto : "solamente una parte de la administración es dirigida por el Estado, más no el resto, que es llevado por corporaciones autónomas que cuidan de cierta tarea administrativa pública en lugar del Estado, en gran número de casos, el Estado se limita a ordenar una materia administrativa mediante una ley, dejando la ejecución de la misma a cargo de una corporación autónoma." (6)

Aunque en rigor terminológico, el párrafo anterior transcrito de la obra de Hans Kelsen, no constituye en sí una definición de lo que es la Administración Pública, lo hemos anotado con el objeto de comprobar nuestro acerto inicial, en el que afirmamos que en torno a la Administración Pública se han expresado gran variedad de conceptos. El autor que comentamos nos da la idea genérica de Administración; es decir, la acción positiva cuyo continente lo forma, el órgano administrador cuya actividad la encamina a la organización de un conjunto de entes individualmente considerados, haciéndonos presumir la división entre Administración Pública y Administración Privada, aunque muy veladamente, toda vez que refiere a toda función organizada, de la actividad de un conjunto de seres, la categoría de Administración, —

(6) Kelsen Hans, Teoría General del Estado, Pág. 240.

dejando al Estado sólo una parte de la Administra—
ción Pública; que de acuerdo al pensamiento de este—
autor, podríamos llamar Administración Pública del —
Estado, ya que en su análisis, no presupone el inte—
rés público y sí por el contrario, concede funciones
de Administración Pública a todo ente físico o moral
que realiza actividades que benefician a un determi—
nado grupo social; olvidandose del carácter de gene—
ralidad y regularidad que concede a las funciones de
la Administración Pública, don Andrés Serra Rojas.

Para dar término al análisis de autores con re—
ferencia a la Administración Pública; ya que de lo —
contrario, sería tarea demasiado tediosa y extensa—
continuar analizando más y más autores, mencionare—
mos el concepto que de Administración Pública nos dá
Pierre Escoube, concepto que encontramos al estudiar
la obra del maestro Andrés Serra Rojas de Derecho Ad—
ministrativo (7), mismo que a la letra dice: "La —
Administración Pública es el conjunto de medios de —
acción, sean directos o indirectos, sean humanos, ma—
teriales o morales, de los cuales dispone el gobier—
no nacional para lograr los propósitos y llevar a ca—
bo las tareas de interés público que no cumplan las—
empresas privadas o los particulares y que determi—
nan los poderes constitucionales, legalmente dedica—
dos a recoger y definir la política general de la —
Nación".

El autor que comentamos entiende por Administra—

(7) Serra Rojas Andrés, ob. cit. Pág. 48

ción Pública un conjunto de medios de toda índole: — materiales, personales, morales, etc., a través de — los cuales el gobierno —órgano administrador— realiza las tareas de interés colectivo, que por razones — económicas o de otra índole no realiza la iniciativa privada, debiendo ser esta suma de medios, legalmente establecidos en la legislación, a fin de que la — función administrativa revista caracteres de legalidad. A pesar de lo completa que parece ser esta definición, deja algunas lagunas que felizmente subsana la definición que nos dá Serra Rojas, tales como — la generalidad y continuidad en las funciones de la — Administración Pública.

Por último, destaquemos las constantes que aparecen en todas y cada una de las definiciones asentadas en líneas anteriores, y así vemos que todos los Autores están de acuerdo en considerar que la Administración Pública: es una función del poder público, organizada y sistematizada, con un fundamento — constitucional, de carácter imperativo y general; — tendiente a organizar y dirigir al conjunto de bienes que forman el patrimonio de la colectividad, en beneficio del interés estatal y de la propia colectividad, contando para ello, con la fuerza coercitiva del Estado, cuyo fundamento se encuentra en el mandato popular; hecho valer a través del sufragio.

b) ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.— Para poder ocuparnos del estudio de los órganos de la Ad

ministración Pública, se impone como quehacer previo el de dilucidar la concurrencia de los tres poderes— en el Estado mexicano; quien en su Ley Fundamental,— recoge la idea de Montesquieu de la división tripartita del poder, estableciéndose en su artículo 49, — lo siguiente: "El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo— y Judicial...". En principio parece ser que la división tripartita del poder es perfectamente aplicable pero, la realidad es bien distinta ya que, al entrar en función estos "tres poderes" se confunden, siendo casi imposible delimitar específicamente su campo de acción; y toda vez que nuestro artículo 39 Constitucional establece que: "Todo poder público dimana — del pueblo y se instituye en beneficio de éste...",— resulta que toda actividad estatal que persiga un beneficio público, sería una actividad concerniente a la Administración Pública, pero lo cierto es, que en realidad no existen en si tres poderes propiamente dicho, con tres funciones cada uno, sino que un poder— único e indivisible con tres funciones distintas, en manos de tres órganos supremos que le son indispensables (8).. Podríamos decir, que el poder es único— e indiviso, que para su aplicación a la realidad requiere de una división de funciones, encomendadas a tres órganos distintos, quienes se encargan de desarrollar las funciones que le son encomendadas.

En efecto, con esto queremos conotar, que el poder estatal leglamente establecido, es decir, con

(8) Esquivel Pasos Raúl F., Derecho Adjetivo Civil— y Penal (su confrontación), Tesis Profesional,— Seminario de Derecho Procesal Civil, México 1971

tando con el respaldo del sufragio popular, realiza sus funciones que le son encomendadas por el pueblo (artículo 41 Constitucional) a través de tres distintos caminos: el creador del orden normativo nacional (Poder Legislativo); el ejecutor de ese orden normativo (Poder Ejecutivo) y el sancionador por la infracción a ese orden normativo (Poder Judicial). - En apoyo a esto, comentemos lo que nos dice Serra Rojas (9), al referirse en su obra de Ciencia Política a Montesquieu, de quien nos da su pensamiento - mismo que a la letra dice: "Todo gobierno puede ser libre si se observa la división de poderes (división de funciones) de modo que ninguno de ellos pueda predominar sobre los demás". "En cada Estado -nos sigue diciendo respecto a la idea de Montesquieu- hay tres clases de poderes: la potestad legislativa (Poder Legislativo), la potestad ejecutiva referente al derecho de gentes (Poder Ejecutivo) y la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del Derecho Civil (Poder Judicial). Mediante el primero el príncipe o el magistrado hacen las leyes temporales o definitivas y modifica o deroga las ya existentes. Mediante el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Mediante el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares.

Serra Rojas (10), nos dice, que: "La idea bási-

(9) Serra Rojas Andrés, Ciencia Política, Tomo I, —

Pág. 472

(10) Idem.

ca de Montesquieu al exponer su doctrina fué la de - asegurar la libertad del hombre, por la diversificación de los poderes y por la necesidad de evitar la concentración de esos poderes en uno solo".

A pesar de todo, y no obstante que nuestra Ley-Fundamental hable de tres poderes, esto no puede ser realmente válido, por lo que debemos concluir aceptando la división de funciones dimanadas de un - todo: El Poder del Estado, delegado a éste por la - soberanía nacional en beneficio del pueblo y para el pueblo.

Explicado el porqué de esa división de funcio- nes en la actividad pública, analicemos los órganos- encargados de la Administración Pública propiamente- dicha, y así nos encontramos, que el ejercicio de la Administración Pública compete al Poder Ejecutivo, - el cual según el artículo 80 Constitucional se depo- sita en una sola persona que se denomina: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y es el artículo 69 del propio ordenamiento, el que le confiere esa obli- gación al Ejecutivo al establecer: "A la apertura - de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Pre- sidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que- guarde la Administración Pública del país....".

Por tal motivo estudiaremos, aunque muy breve-

mente, la organización del Poder Ejecutivo, ya que es éste, el titular de la Administración Pública.

El Poder Ejecutivo, como ha quedado establecido, es sólo uno de los tres órganos del Estado que tiene encomendada la acción de gobierno del mismo y — que se trata, dentro del ámbito de sus facultades específicas de una función administrativa.

Como hemos visto, dentro de nuestro sistema institucional, el Ejecutivo se encuentra encomendado a una sola persona que es el Presidente de la República (artículo 80 Constitucional), por lo que, valderamente podemos afirmar que es él, el depositario, mandatario del Poder o mejor dicho de la función Ejecutiva, que para su ejercicio se transforma en una fun—ción administrativa, que siendo general y continua adquiere la categoría de función Administrativa Pública con esto se implica, que el Presidente de la República sea el único responsable de la actividad adminis—trativa del Estado y de sus colaboradores (Secreta—rios y Jefes de Departamento), lo cual nos viene a explicar el sentido de la disposición constitucional — contenida en el artículo 69 que establece; el deber, — por parte del Presidente de la República, de rendir — un informe por escrito ante el Congreso de la Unión, — representante del pueblo, del estado que guarda la — Administración Pública; deber éste, que se explica — con mayor claridad, si tomamos en consideración la — protesta que el Presidente de la República debe hacer

respecto del mandato popular que le es conferido a — través de la elección, protesta que debe ser rendida ante el propio Congreso de la Unión, la cual reza: — "El Presidente, al tomar posesión de su cargo prestará ante el Congreso de la Unión, o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que en ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la unión; y si así no lo hiciera que la Nación me lo demande" (11).

En efecto, afirman Rabasa y Gloria Caballero al referirse a esta cuestión: "México es un estado de derecho, lo que significa entre otras cosas, que los encargados del Poder Público —refiriéndose al Presidente de la República— deben actuar con estricto apego al orden jurídico y, dentro de éste, a una base o Ley Fundamental: La Constitución. De aquí que el primer mandatario, haga, al tomar posesión de su cargo solemne protesta pública de que cumplirá y hará — cumplir las disposiciones constitucionales y todas las leyes en vigor. Es de tal importancia esta declaración que en el texto de la Carta Magna, aparece la forma exácta con que se debe hacer". (Artículo 87 anotado con anterioridad). (12)

(11) Artículo 87 Constitucional.

(12) Rabasa, Emilio O. y Caballero Gloria, Mexicano — esta es tu Constitución, Cámara de Diputados, — México 1968, Pág. 232

Con el fin de redondear la idea sobre los órganos de la Administración, traigamos a estudio lo que nos comenta Serra Rojas en su obra de Derecho Administrativo, para que después pasemos al análisis de los diversos sectores que integran a la Administración Pública, el Autor citado, al referirse a los órganos de la Administración Pública, nos dice: "La Administración Pública Federal cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y descentralizados, sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y sus medios de control. A estos órganos oficiales se unen las empresas privadas de interés general y las demás entidades que cooperan en la realización de una finalidad pública. Entre los órganos centralizados se cuenta a las Secretarías de Estado, a los Departamentos Administrativos. Personas públicas, Autoridades Administrativas y los servidores públicos forman la estructura de la organización administrativa. Los órganos desconcentrados se sitúan en el régimen de la centralización administrativa y se caracterizan por estar dotados de ciertas facultades que les permiten un mejor desenvolvimiento, sin romper totalmente los vínculos de la jerarquía administrativa. Los órganos descentralizados mantienen un régimen jurídico especial que les permite actuar con determinada autonomía orgánica y técnica, manteniendo con el poder central las estrictas relaciones de control referidas a la política general, económica y administrativa del Estado". (13)

(13) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Pág. 48

A efecto de dar por terminado lo relativo al estudio de los órganos de la Administración Pública, y para explicar más claramente la división que hace respecto a los mismos Serra Rojas en el párrafo anterior, pasemos al estudio de los dos grandes sectores que componen la Administración Pública mexicana, y por consiguiente, estudiaremos el sector Estatal y el sector Paraestatal.

1.- Sector Estatal.- Como lo hemos visto — constatado, en nuestro régimen institucional, el sector Estatal lo constituye el titular de la Administración Pública, es decir, el Presidente de la República y las diversas Secretarías y Departamentos de Estado, sin querer decir con ésto, que la Administración Pública cuente, dentro del Sector Estatal con varios órganos autonomos e independientes que por sí ejerzan la función administrativa, toda vez que como ha quedado asentado; el único titular de la Administración Pública, es el Ejecutivo Federal (Presidente de la República) quien atribuye facultades a los distintos Secretarios y Jefes de Departamento, a fin de hacer más expedita la función administrativa; podemos concluir, que el Sector Estatal lo integra el Poder Ejecutivo Federal y nó como se ha creído, aún en los círculos oficiales, el Gobierno Federal.

Analicemos estos dos conceptos: El Poder Ejecutivo, responde a un concepto político fundamen—

talmente y no así el concepto de gobierno federal, — que responde a la idea de una concepción jurídica, es decir: a la Dirección General del Estado; dicho en — otro giro el concepto de gobierno federal, implica el conjunto total de facultades que le son delegadas por el pueblo al supremo poder del Estado, o sea, que el término Gobierno Federal se refiere al género o dicho de otro modo al Poder Indiviso y único; y el término Ejecutivo Federal, refiere una de las funciones, concretamente la Ejecutiva (Administrativa) de ese poder, de aquí que Ignacio Burgoa (14) desarrolla el concepto que comentamos, dentro del capítulo denominado — "Las formas de gobierno" en el que interesa de manera general lo relativo a los Poderes del Estado, analizando la división de poderes como noción fundamental de la democracia de los Estados modernos.

Así pues, el Sector Estatal lo constituye el Ejecutivo Federal, quien encomienda funciones a los — Secretarios y Jefes de Departamento con el fin de facilitar la difícil función de administrar, obligación ésta que como se ha visto, le es encomendada específica y constitucionalmente.

Para concluir necesario se hace que destaquemos la importancia que para este sector reviste la — centralización, toda vez, que es a través de esta figura como se maneja el sector estatal a diferencia —

(14) Burgoa Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Págs. 527 y ss.

del Paraestatal.

En efecto, como hemos visto en su función — administrativa, el Ejecutivo no delega sus facultades en los Secretarios y Jefes de Departamento, sino, por decirlo así, los habilita para que realicen las diversas actividades que le son encomendadas, debiendo ser el Ejecutivo el que decida en última instancia. — De aquí que, el único responsable, sea el Presidente de la República así como el único centro de imputación jurídica, el Ejecutivo Federal.

Serra Rojas (15) al hablarnos de las características de la centralización nos ilustra al respecto; él señala que: "En el régimen centralizado (el que opera en el Sector Estatal) se mantiene la unidad de coordinación y subordinación de todos los órganos. — Las órdenes corren a lo largo de toda la administración, sin que pueda limitarse o pueda destruirse más que por los propios titulares en su esfera de competencia".

En otra parte de su obra que comentamos, nos dice lo que debe entenderse por centralización: "se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria y coordinada y directa de los órganos administrativos al Poder Central

(15) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Pág. 518

bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas". (16)

Con esto queda claro lo relativo al Sector - Estatal y la forma de realizar sus funciones a través de la centralización administrativa.

Ahora bien, pasemos al estudio de ese otro - Sector:

2.- Sector Paraestatal.- Al igual que en el Sector Estatal, la noción de centralización administrativa adquiere un rango de supremacía, dentro del - Sector Paraestatal adquiere un rango igual la descentralización, por lo que nos habremos de referir a - ella.

Según Serra Rojas: "La descentralización administrativa es un modo de organización, mediante el cual se integra legalmente una persona jurídica de - Derecho Público... Es un procedimiento administrativo relativo a la organización de entidades autónomas, en las cuales las facultades de decisión que corresponden a los órganos superiores, se transfiere a una entidad administrativa, estableciendo una relación -

(16) *Ibidem*, Pág. 512

jerárquica sui generis, que no es de jerarquía. La -- descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el Poder Central y se situa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste, -- las estrictas relaciones de control". (17)

Así pues, podemos desprender de la definición de Serra Rojas, que la descentralización administrativa, es la forma en que puede constituirse una persona de Derecho Público, con desvinculación jerárquica del órgano central que la crea y con relación de estricto control.

A través de la descentralización se otorga a entidades jurídicas de Derecho Público una cierta autonomía que permite que realicen sus funciones por sí mismas, otorgándoseles en última instancia, la facultad de decisión dentro de su campo competitivo de acción, con la única limitación de que esta determinación o decisión, sea acorde con la política general de la nación, la cual es fijada y controlada por el Sector Estatal.

Gabino Fraga (18), sostiene que la descentralización puede ser: Por Servicio, por Región o por -

(17) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Págs. 597 y ss.

(18) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Págs. 209- y ss.

Colaboración. Analicemos, aunque muy brevemente, estas tres formas de descentralización que nos propone el autor citado con antelación.

Descentralización por Servicio.- A fin de comprender el término de descentralización por servicio, estudiemos lo que respecto al mismo nos dice Serra Rojas: "La descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de Derecho Público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos" (19).

Podemos desprender de esta definición o concepto dado por Serra Rojas, que la descentralización por servicio, responde en nuestro medio a una necesidad de tipo social, es decir, se necesita la intervención de organismos especializados que atiendan necesidades de interés público, que por su importancia deben ser desarrollados por un personal capacitado que pueda en un momento dado, dar la solución mas acertada a un determinado fenómeno que se presente dentro de su campo específico.

Encontramos dentro de la "Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos

(19) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I Págs. 622

mos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal" y concretamente en su artículo segundo la definición de esta clase de descentralización, que nos explica el porqué de la misma, el referido artículo señta: "Para los fines de esta Ley, son organismos-descentralizados las personas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo-Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I.- Que su patrimonio se constituya total y parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto especifico; y

II.- Que su objeto o fines sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigacion científica y tecnológica o la obtención y la aplicacion de recursos para fines de asistencia o seguridad social...."

Con esto queda comprendido que la descentralizacion por servicio, responde a una necesidad de índole social y toda vez que esta clase de descentralización cuenta con autonomía, personalidad jurídica y un patrimonio propios al igual que las otras dos —

clases de descentralización propuestas, resulta fácil comprender, que con ésto, se agiliza la Administración Pública, al no tener que trasladarse la resolución a organismos superiores, lográndose con ésto una mayor celeridad en los asuntos administrativos.

Descentralización por Región.— Veámos brevemente esta clase de descentralización, la cual obedece a circunstancias cien por ciento políticas.

En efecto nuestro artículo 115 Constitucional establece esta clase de descentralización, la cual obedece como hemos afirmado a la necesidad política, que la administración central tiene de vigilar y controlar a través de núcleos pequeños, la política general del país, contando con ello con las prerrogativas que le concede la Constitución, entre otras, las funciones de control y fiscalización; siendo reconocida esta forma de descentralización, como la base de la organización política y administrativa así como territorial de los Estados.

Al referirse nuestro tantas veces citado autor Andres Serra Rojas (20), a esta cuestión, nos dice: "La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política, que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadinas y municipales, bajo un régimen-

(20) Ibidem, Págs. 610 y 611.

jurídico especial que implica los siguientes elementos:

- a.- Un núcleo de población agrupado en familia;
- b.- Una porción determinada del territorio nacional;
- c.- Determinadas necesidades colectivas -citadinas municipales-, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y de la entidad federativa".

Podemos términar aseverando con Serra Rojas (21), que en el Estado Mexicano la única forma de descentralización por región que existe, es el Municipio Libre.

Descentralización por Colaboración.- Es aqué lla que presupone la actividad de ciertos particulares que colaboran con los fines del Estado en forma voluntaria.

(21) Idem.

Este tipo de descentralización ha sido severamente criticado, toda vez que autores de la talla de Acosta Romero, afirman que la descentralización — por colaboración no es tal, ya que no puede concebirse desde ningún punto de vista que en un determinado momento, los particulares puedan tener ingerencia en la Administración Pública; la cual presupone un carácter general y continuo y en beneficio de la colectividad y la actuación de estos grupos, por ejemplo las Cámaras de Comercio, que se forman al respaldó de la descentralización administrativa, persiguen fines de grupo, pero jamás de beneficio general, pudiendo en un determinado momento a través de su unión presionar por decirlo así al titular del Ejecutivo Federal, a fin de que decreta una disposición cualquiera que beneficie directamente los intereses que representan, rompiendo con ésto la característica fundamental de la Administración Pública; cuya pauta relevante es la persecución del bienestar e interés común de la sociedad.

Antes de dar término a este breve análisis de la descentralización que forma parte de la Administración Pública, comentemos las notas relevantes que se encuentran en su constitución.

Del estudio realizado en los párrafos precedentes, podemos encontrar que los órganos descentralizados de la Administración Pública, cuentan a saber: Con una personalidad jurídica propia, con un patrimo-

nio propio y con cierta autonomía.

Analicemos muy brevemente, estos elementos - característicos de los órganos descentralizados y sólo de manera enunciativa sin profundizar en ello, por no constituir los mismos, materia del presente trabajo.

Personalidad Jurídica.- El Derecho mexicano considera como sujetos de Derecho, a las personas físicas y morales, incluyendo dentro de estas últimas - a las corporaciones de carácter público reconocidas - por la Ley.

Tal aseveración encuentra un fundamento en - el Título Segundo del Libro Primero, relativo a las personas del Código Civil en vigor, el cual en su artículo 25 reconoce como personas morales a:

I "La Nación, los Estados y los Municipios;

II Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la Ley...."

De aquí que, podamos afirmar que los organismos descentralizados, sean "centros de imputación jurídica" al estar dotados de personalidad y capacidad-

jurídicas, distintas a las del Estado, ya que, son organismos públicos legalmente constituidos por el Poder Legislativo o bien por decretos del Ejecutivo, quienes les dan el carácter de públicos.

Patrimonio.- Al analizar el contenido del artículo segundo de la "Ley para el Control, por parte del Ejecutivo Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal", vimos que el patrimonio de estos organismos se integra total o parcialmente por: "... Fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue al Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico".

Quede con esto enunciado de qué manera se constituye y cómo está formado el patrimonio de los organismos descentralizados.

Autonomía.- En realidad la autonomía de que gozan estos órganos, es una autonomía sui generis ya que ésta se refiere a aspectos técnicos, guardando en relación con el órgano central una interdependencia que se ve robustecida, a través del control y fiscalización por parte del Ejecutivo Federal, y aunque bien es cierto, que cuentan con cierta facultad de decisión, la misma deberá ser conforme con los lineamientos generales de la Administración central.

Para poner término al estudio relativo de los órganos de la Administración Pública y a manera de resumen, nos permitimos apuntar sus características relevantes, transcribiendo para el efecto lo que dice el Doctor Andrés Serra Rojas, en su libro de Derecho Administrativo, quien señala las características tanto de la centralización como de la descentralización:

"Órganos administrativos centralizados:

El órgano centralizado realiza de una manera general, los fines del Estado en materia federal.

Los órganos centralizados no tienen otra personalidad, que la personalidad general del Estado.

Algunos órganos centralizados federales pueden tener su propia personalidad, como en el caso del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios Federales.

Los órganos centralizados no tienen otro patrimonio, que el patrimonio general del Estado.

Los bienes que forman el Patrimonio del Estado, están sometidos a un régimen jurídico general.

Los bienes de la Federación, se rigen por la Ley General de Bienes Nacionales.

Los órganos centralizados, están sometidos a la dirección administrativa y financiera del Estado.

El régimen jerárquico, mantiene la unidad de la administración pública.

Los Poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, competencia, son necesarios para mantener la unidad de los órganos del Poder Central.

El control de los órganos centralizados se realiza a través de la propia administración pública de acuerdo con la ley.

Organos administrativos descentralizados:

El órgano descentralizado también realiza fines especiales del Estado en materia federal.

El órgano descentralizado, tiene una personalidad jurídica propia, otorgada por una Ley o Decreto.

La personalidad de los órganos descentralizados, es independiente de la personalidad general del Estado.

El órgano descentralizado tiene un patrimonio especial, regido por normas de Derecho Público.

El patrimonio de los órganos descentralizados son Bienes del Estado, pero sometidos a un régimen jurídico especial.

Los bienes de los órganos descentralizados cuando desaparecen vuelven al Patrimonio del Estado.— Artículo 3, fracción IV de la Ley General de Bienes Nacionales.

Los órganos descentralizados gozan de cierta autonomía técnica, incluso pueden adoptar ciertos principios de las empresas privadas. En el Estado moderno no se rompe esta autonomía técnica y se mantiene la unidad financiera del Estado.

La autonomía orgánica, mantiene un régimen jurídico especial o independiente y puede comprender no sólo los servicios públicos, sino otros fines del Estado.

Esos poderes con respecto del Poder Central y los órganos descentralizados, se transforman o desaparecen.

Es aplicable la ley de responsabilidades a -

los órganos descentralizados.

El Poder Central realiza el control de los -
órganos descentralizados, a través de las Secretarías
del Patrimonio Nacional, Hacienda y Secretaria del Pa-
trimonio. (22)

Dejemos en claro que la Administración Públi-
ca para su mayor efectividad, funciona con dos clases
de sectores: El Sector Estatal y el Sector Paraesta-
tal, adoptando para el primero la forma centralizada-
y para el segundo la descentralización en sus diver-
sas modalidades; pasemos ahora al estudio de los fi-
nes de la Administración Pública.

c) FINES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.- Con-
respecto a los fines de la Administración Pública, he-
mos visto que se identifican con la idea de beneficio
colectivo; de otra manera dicho todo fin que persiga-
la Administración Pública deberá ser tal, que logre -
el mayor bienestar de la colectividad.

Refiriéndonos el pensamiento del Profesor-
Bernard Gournay, Serra Rojas (23), nos dice que éste-
distingue cuatro distintas funciones de la Administra-
ción Pública; consecuentemente con cuatro fines que -
persiguen cada una de estas funciones, las cuales son

(22) Ibidem, Págs. 625 y 626

(23) Ibidem, Págs 52 y 53

para el referido Profesor las siguientes:

1. "Las funciones de Soberanía, en las que — se incluye la defensa, las Relaciones Exteriores, la Policía y la Información".

Podemos decir que la Administración Pública, persigue a través de esta función como fin esencial — la preservación de la paz, tanto en el ámbito nacional como internacional, propiciando por los diversos — órganos informativos el debido conocimiento de su administración a sus administrados.

2. "Las funciones Económicas, como Ingresos — y Egresos del Estado, Crédito, Productividad, Agricultura, Industria".

Mediante esta función la Administración Pública, persigue como finalidad el mayor aumento del — Patrimonio Nacional, en beneficio de la colectividad, fijando para el efecto las normas necesarias para el más adecuado manejo y control de la Economía Estatal.

3. "Las funciones Sociales como Salubridad y Asistencia; Alojamiento y Urbanismo, Derecho Social, — Redistribución de la Renta".

Dentro de nuestra realidad social, acaso —

sea ésta la más importante función de la Administración Pública; ya que persigue la protección y tutela del núcleo social económicamente más débil, siendo — esta actividad cada día mucho más compleja, no solo — en nuestro medio, sino al nivel internacional, agudizada cada día más y más por la antagónica lucha de — clases; llegará el día en que la Administración Pública abarque todos los sectores de la producción, para — que el fin que se persigue con esta función sea realmente posible, mediante la socialización definitiva — de los medios de la producción.

Como última función de la Administración — Pública el Profesor Gournay, propone:

4. "Las funciones Educativas y Culturales, — como la Investigación Científica pura, la Enseñanza — General Técnica, Artística, Deportiva de niños y adolescentes y el fomento cultural" .

Como complemento de la función social del Estado y por ende de la Administración Pública, surge — la función Educativa y Cultural, cuya finalidad es — preparar las conciencias a través del estudio y conocimiento de los verdaderos problemas, a los que se — enfrenta la Administración Pública para propiciar el mejor bienestar de la colectividad, mediante el trabajo compartido de todos sus integrantes.

Con ésto nos percatamos de que los fines de la Administración Pública son de dos clases distintas a saber: Unos que tienen por objeto la organización de los diversos componentes, que integran la Administración Pública, así como de los bienes que integran su patrimonio, con el fin de poder mantener su unificación, conservando con ésto sus facultades de decisión y dirección de la actividad pública y privada de todos y cada uno de los entes que integran el Estado-Administrado; los otros y los más importantes, son — aquellos que persiguen el equilibrio, entre los diversos núcleos sociales con el establecimiento de medidas reguladoras en beneficio colectivo, tendientes a evitar el desmoronamiento social, en perjuicio de la unidad nacional.

Sería prolijo enunciar con exactitud todos y cada uno de los fines que persigue la Administración Pública, porque resulta que cualquier disposición — del Ejecutivo en la esfera administrativa persigue un fin, bástenos esa división de funciones y fines consecuentemente, que proponen Bernard Gournay, la cual — abarca genéricamente todos los fines de la Administración Pública, solamente agreguemos que éstos persiguen el mejoramiento del núcleo social, por disposición expresa que le confiere al titular de la Administración Pública el pueblo, único poder soberano.

d) FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.— A manera de apéndice, mencionare—

mos los artículos constitucionales que fundamentan la función de la Administración Pública.

En primer lugar veamos el sujeto pasivo de la Administración Pública; es decir, el conjunto de entes sobre los cuales van a producir sus resultados las decisiones y disposiciones emanadas del titular de la Administración Pública; y nos encontramos, que es precisamente el sujeto pasivo de la Administración Pública, la fuente emanante de donde surgen todas y cada una de las actuaciones de los diversos órganos en el poder.

En efecto, en el artículo 39 de nuestra Ley Fundamental, nos encontramos que el único depositario de la Soberanía Nacional es el pueblo, y con esto queremos decir que es éste el único con facultades para decidir la forma de su gobierno; apuntemos lo que reza el referido artículo: "La Soberanía Nacional, reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo Poder Público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Resulta pues, que el pueblo, el conglomerado social es el que dá nacimiento al Poder del Estado y consecuentemente a la función Ejecutiva, de donde surge la Administración Pública, presentándose con esto-

un fenómeno revisible, del modo siguiente: El pueblo confiere su facultad de administrarse a un Órgano supremo, a través de un mandato hecho valer por el sufragio, y es el Órgano supremo el que le da forma a este mandato, encargándose de su debida aplicación dentro de los diversos componentes de su mandante (pueblo) para beneficio de éste. De aquí que podamos decir, que la fundamentación constitucional de la Administración Pública, la encontramos en la división de poderes que el propio ordenamiento recoge en su artículo 49, que relacionado con el 89 señala como encargado de la Administración Pública al titular del Poder Ejecutivo Federal, quien según el artículo 80 del propio ordenamiento, es el Presidente de la República.

Precisando el artículo 49 Constitucional, — señala las tres clases de Poderes que coexisten en el Estado mexicano, el artículo 89 del mismo ordenamiento, establece como facultad del Presidente, en su — fracción primera de la "Promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exácta observancia;...." con lo que encontramos que constitucionalmente se establece la Administración Pública, a mayor abundamiento analicemos el contenido del artículo 69 de nuestra tantas veces citada Carta Magna, el cual impone al — titular del Poder Ejecutivo Federal, la obligación de rendir un informe por escrito ante el Congreso de la Unión, del estado que guarda la Administración Pública.

Resumiendo diremos que el artículo 39 Constitucional, reconoce como único poder soberano al pueblo, el que ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión (artículo 41 Constitucional), los cuales para su ejercicio se dividen en tres (artículo 49), siendo el Poder Ejecutivo el encargado de la Administración Pública por mandato constitucional (artículos 69, 80 y 89); he aquí los artículos Constitucionales que fundamentan la Administración Pública mexicana.

CAPITULO SEGUNDO.

-EL PODER: CONCEPTO FUNDAMENTAL DE
LA ADMINISTRACION PUBLICA-

a) LA NOCION DE PODER.- En el lenguaje común y corriente la palabra poder, refiérese a la facultad que se tiene de hacer algo; sin embargo, mucho más profundo es el significado dentro del mundo jurídico, toda vez que se refiere a muy variadas significaciones. No siendo objeto de este trabajo el poder nos referiremos a él solamente en forma superficial y en el entendimiento de que lo trataremos, porque aparece como elemento esencial de la Administración Pública.

Analicemos lo que respecto al poder nos apunta el Doctor Lino Rodríguez-Arias Bustamante (24) y a propósito nos dice: "Summer-Maine ha dicho, con razón, que en la humanidad primitiva hay en presencia, en las relaciones sociales, no individuos, sino grupos, de los cuales dimana el elemento "poder", que sirve de aglutinante entre los miembros de la sociedad, por ser quien hace a los unos solidarios de los otros, porque la existencia de un poder presupone la de una subordinación . Por tanto, si aquél es fuente

(24) Rodríguez-Arias Bustamante Lino, Poder en el Derecho, en la Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXII, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires 1954, Págs. 473 y ss.

de la solidaridad humana, ésta se descompone, por su parte, en dos términos correlativos: poder y deber; — de análoga manera a como la obligación jurídica se — desdobra en crédito y deuda... El poder no significa mera violencia; verbigracia, el empleo de la fuerza — bruta por el ejército o la policía. Tampoco se debe restringir el concepto al poder político, que encarna el Estado. Existe también el poder económico y administrativo, así como el de persuasión que se manifiesta a través de la religión, la educación y los medios de comunicación para las masas, tales como la prensa, el cine y la radiodifusión; es decir, que él se halla presente siempre que la presión social opera sobre el individuo para inducirle a una conducta determinada.— Por eso, el poder puede manifestarse dando órdenes o ejerciendo influencias sin exigirse una conducta especial... En cuanto cambia a la estructura de la sociedad, concomitantemente varían sus poderes y medios de control, estableciéndose nuevos tipos de autoridad, — que establecerán nuevas fuerzas de coacción contra — los descontentos e inadaptados. Porque la sociedad, — como la naturaleza, tiene horror al vacío, si bien el proceso de sustituir unos poderes por otros vaya — acompañado de la producción de una crisis. Actualmente, en la tarea de abolir los poderes del sistema capitalista, hay que eliminar lo antes posible los — poderes ineficaces que vienen siendo un gravamen artificial para la sociedad, procurando no caer, al realizar este saneamiento social, en una disciplina inhumana que interfiera injustamente las aspiraciones normales de los ciudadanos... A este respecto, podemos distinguir tres formas básicas de organización del poder: Ia) El libre arbitrio, por el que la violen—

cia desencadenada por los individuos o grupos conduce al caos o a la anarquía . 2a) La destrucción organizada, como la de las guerras, revoluciones, etcétera, que muestra formas externas de organización, pero sus métodos violentos y sus finalidades destructoras la - inclinan hacia el libre albedrío; y 3a) El poder encauzado, que se halla concentrado en instituciones, - implicando normas de convivencia humana, sujetas a - principios, códigos y reglas . El poder es controlado y, a su vez, controla la conducta. Este poder - institucionalizado, puede resultar peligroso, cuando es demasiado benévolo o rígido. Nuestro poder se mide por el grado y la extensión de nuestro control - sobre los otros hombres (incluyendo sus servicios), y a su vez, se encuentra controlado en la medida en que los otros hombres restringen nuestra voluntad de someterlos".

El Autor que comentamos, refiere al concepto poder, toda actividad jerárquica que se impone por diversos medios (guerras, revoluciones o bien principios jurídicos e instituciones), obligando a los que carecen de ese poder a aceptar las decisiones emanadas de él, de aquí la diferencia entre poder legítimo y poder no legítimo. Al referirse a las formas de organizar el poder, nos señala, el libre arbitrio que - viene a ser simplemente la violencia desencadenada por determinados grupos de individuos, misma que conduce a la reacción y a la anarquía. Otra forma que nos - apunta, es la destrucción organizada que en última -

instancia es la fuerza razonada hecha valer a través del ejército para imponerse a los pueblos por el uso de las armas. La forma más importante que nos propone y acaso la mejor es la del poder encausado, es decir, es el establecimiento del mismo a través de la ley, lo que dá nacimiento a las instituciones tanto del derecho público como del derecho privado, permitiéndose con ésto, la convivencia pacífica del conglomerado social y en consecuencia la solidarización de las instituciones a través de la adecuada Administración Pública, dirigida por los órganos del poder, llevados al mismo, por la voluntad popular hecha valer a través del voto.

Para ampliar un poco más lo relativo al concepto del poder, comentemos lo que nos dice Maurice Duverger (25): "En tanto que se obedece solamente por que se está coaccionado hacerlo, por la presión física, la dominación económica o el encuadramiento colectivo, no existe realmente poder, sino solo poderío. El poder aparece cuando los que obedecen, creen además, que es normal que ellos obedezcan, que ésto es bueno, justo, legítimo, Así el poder comprende —

(25) Duverger Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Colección Demos - Biblioteca de Ciencia Política, Trad. Castellana Isidro-Molas, Jorge Solé-Tura, José Ma. Valles, Eliseo-Aja y Manuel Cuerpe, Ediciones Ariel. 5a Edición . Barcelona, 1970 Págs. 26 y 27.

dos elementos: 1) La coacción material (fuerza pública del Estado, diríamos nosotros); y 2) La creencia - de que esta coacción está bien fundada". (En nuestro sistema institucional, los órganos del poder público - están revestidos de legitimidad, toda vez, que les es conferido el mandato de representación popular en el artículo 41 Constitucional).

Una vez que hemos analizado, aunque muy brevemente, el concepto de poder en general, pasemos al estudio del Poder del Estado, el cual faculta a los - diversos órganos del gobierno con determinadas funciones, con el fin de hacer posible el ejercicio de la - soberanía nacional; cuya base se encuentra en el pueblo.

b) EL PODER DEL ESTADO.- La teoría tradicional señala como tercer elemento del Estado; el Poder - (los otros dos el Territorio y la Población) y es la teoría moderna la que precisa que el único poder soberano es el del Estado; así pues en nuestra vida institucional, si todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de este (artículo 39) resulta que el único poder soberano es el pueblo, el cual lo ejerce a través de sus representantes, luego entonces, el poder para hacer aplicado materialmente, objetivamente, requiere de agentes físicos (gobierno) que se nutren en el poder del Estado para dictar disposiciones que recaen sobre la población del Estado, quien se someta a ellas por considerar que las mismas son -

necesarias para mantener la unidad nacional..

En efecto, nos dice Serra Rojas: "El poder es a la vez una fuerza moral y jurídica y una fuerza material, la primera lo encausa y lo justifica (el pueblo lo ejerce a través del poder que le confiere a sus representantes), la segunda lo organiza y la tercera le permite mantener la supremacía de un poder que manda sobre los demás poderes". (26)

La relación de Poder y Estado, es una relación de necesidad y es por eso que el Autor que comentamos afirma: "El orden jurídico que integra al Estado, es inconcebible sin el poder del que se le prevee para su efectividad. Estado y Poder mantienen una estrecha relación, siendo difícil en ocasiones señalar cual es aquella parte del Estado que no se manifiesta como Poder o cual es el aspecto del poder que no sea totalmente regulado por el mismo Estado en un proceso de autolimitación y autodeterminación". (27)

Ahora bien, sin tratar de profundizar mucho en este tema, sino únicamente destacar su importancia en relación con el estudio de nuestra materia, pensemos que para que la Administración Pública, mejor dicho, la actividad administrativa tenga eficacia, lo hemos repetido hasta el cansancio, requiere de que sus decisiones vayan acompañadas por una fuerza coer-

(26) Serra Rojas Andres, Ciencia Política, Tomo I, —
pág. 287

(27) Idem.

citiva que haga efectivo su cumplimiento, y esta fuerza es aplicada por el Poder del Estado; sin embargo, este poder debe estar regulado, pues de lo contrario sería arbitrario e injusto; el Doctor Mario de la Cueva, nos dice al respecto: "El poder del Estado merece esta denominación, cuando es la organización del poder coactivo de un orden jurídico justo".. (28)

En consecuencia, todo Poder del Estado tiene un marco jurídico, dentro del cual ha de actuar. Sus funciones entonces son limitativas, en ningún momento podrá actuar fuera de ese marco, porque sería atentar contra la propia legitimidad del Poder.

Para el autor que comentamos, el Poder del Estado debe ser, un Poder Social, Jurídico y Constitucional (29).

Podemos finalizar este breve inciso sobre el Poder del Estado, destacando sus características más importantes en función con la Administración Pública, y así tenemos que, es una facultad de mando, que constituye un elemento esencial del Estado, que aglutina-

(28) De la Cueva Mario, Apuntes de su Clase de Teoría del Estado, Editados por Francisco Berlín Valenzuela, Agosto 1961, Facultad de Derecho, U.N.A.M Pág. 285

(29) Ibidem, Pág. 280

las voluntades individuales de la colectividad, revistiendo la característica de soberano; característica ésta, que le es atribuida por el pueblo, único poder soberano, el cual a través del voto confiere a los órganos representativos del Estado, la facultad de decidir en última instancia la política del país; lo que en relación con la Administración Pública, destaca la justificación de la función administrativa — del Ejecutivo quien amparada en el Poder Soberano, — promulga y ejecuta las Leyes del Legislativo, en la esfera administrativa.

Para seguir con el plan trazado en el temario de este trabajo, pasemos al estudio del Poder Legítimo Originario.

c) EL PODER LEGITIMO ORIGINARIO .— Partamos de la base, de que todo poder es legítimo, cuando emana del pueblo y enmarca su funcionamiento dentro de un estricto marco jurídico de Derecho, tal y como lo apuntábamos en líneas anteriores y al referirnos al pensamiento del Profesor Mario de la Cueva. (30), — del cual afirmábamos que todo poder legítimo debe ser: Social, Constitucional y Jurídico, queriendo significar con ello, que todo acto de autoridad que implique el ejercicio del poder soberano del Estado, — deberá tener un respaldo jurídico constitucional y — deberá ser factible de realización social, de lo contrario se rompería con la ortodoxia del derecho, el cual regula conductas humanas; es decir, actos resultantes de la actividad humana.

(30) Idem.

Ahora bien, si todo Poder para ser legítimo— debe ser instituido por el orden jurídico, recopilador de la voluntad soberana del pueblo, ¿Cómo es posible— pues, hablar de la existencia de un poder legítimo origi- inario? La cuestión se resuelve de la siguiente — manera: el poder legítimo originario, lo constituye— el conjunto de entes que forman al pueblo, diríamos — con Fernando Lasalle, el poder originario legítimo se encuentra en todos y cada uno de los integrantes del— pueblo, quienes ante la inexistencia de un orden jurí- dico, plasmarán la realidad social en un documento — escrito que tendrá el carácter de ley fundamental.

Con el fin de explicar más claramente esta — cuestión, estudiemos al Poder Constituyente que es el depositario del poder legítimo originario, por consi— guiente, veamos la definición que del mismo nos dá — Serra Rojas en su Ciencia Política... "El Poder Cons- tituyente —nos dice— es el órgano inmediato al que — se reconoce el derecho de elaborar el orden supremo — de una Nación o las transformaciones que ese orden re- quiera (31).

Diferenciamos ahora y siguiendo la Doctrina— Constitucional, entre el Poder Constituyente origina— rio (legítimo), o revolucionario y el Poder Constitu— yente constituido permanente o derivado.

(31) Serra Rojas Andrés, Ciencia Política, Tomo I, —
Pág. 477

El primero, lo constituye en sí, la totalidad del pueblo y no dimana del orden jurídico existente, sino de un proceso político, que se inicia por lo regular con el desconocimiento del propio orden jurídico y el ofrecimiento de una nueva Constitución, convocándose a los representantes del pueblo para tal efecto (32).

En nuestra realidad política, el actual régimen institucional deviene de un movimiento revolucionario, que rompió, con el orden jurídico establecido y en ejercicio del poder originario, que alcanzó su legitimación ante el referendum del pueblo mexicano, creando un nuevo orden de contenido político-social, vertido en la Constitución de 1917 y en especial en los artículos 27 y 123.

El segundo Poder Constituyente o mejor dicho, el segundo tipo o sea el permanente o derivado, justifica su existencia en la propia Constitución, la cual, en su artículo 135 establece la forma en que puede ser reformada o adicionada. El referido artículo reza: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de la legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su ca-

(32) Idém.

so, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas", de lo que desprendemos, que el Poder Constituyente permanente o derivado lo integra el Congreso de la Unión, formado por la Cámara de Senadores y la de Diputados.

De aquí que podamos hablar, de un Poder Constituyente originario, es decir, de un poder origina—rio que es investido de legitimación cuando recoge la voluntad general, para plasmarla en la Ley Fundamen—tal.

d) LOS FACTORES REALES DE PODER EN LAS DECI—SIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.— Con el objeto—de finalizar lo relativo al poder, avoquémonos al es—tudio de nuestro último inciso, referente al mismo, y habremos de partir de la base de lo que se entiende —por factores reales del poder. Fernando Lasalle (33) uno de los dirigentes del movimiento socialista en —Alemania al principiar la segunda mitad del siglo —XIX, lo explica en una de sus conferencias dadas a la clase trabajadora alemana, y nos dice: "Que los fac—tores reales del poder, son la realidad política de —una comunidad, ellos son la fuerza activa que determi—na la estructura Social y Estatal y prosigue en el mo—mento én que esos factores reales del poder son copia—dos y se extiende en una hoja de papel, ya no son sim—ples factores reales del poder, sino que se han eregi—

(33) Lasalle Fernando, Qué es una Constitución, Págs.

do en derecho, en instituciones jurídicas y quien atente contra ellos, atenta contra la Ley y es castigado". De aquí la importancia de esos factores reales del poder, los cuales nutren el orden supremo en un determinado Estado; decíamos al principio del presente trabajo, que la reforma social se ha venido apoderando cada vez más del orden jurídico e institucional de nuestro México, esto responde a eso, que Lasalle calificó de factores reales del poder, la realidad social mexicana se encuentra en un estado de transición, en el que se advierte el advenimiento, como piensa el maestro Trueba Urbina, del Estado Socialista. Por esto la importancia que juega los factores reales del poder, en la administración pública, cuyo titular, se ve impelido constitucional y socialmente a convertir los principios abstractos contenidos en nuestra Carta Magna, en realidad palpable, principios tales, como el reparto agrario (artículo 27) y la predominancia del factor trabajo en la producción (artículo 123), por tal motivo, es que Trueba Urbina, concede a la Administración Pública un carácter eminentemente social y reivindicador de la clase proletaria; el momento histórico que vive la Administración Pública actual, es decisivo, por desgracia muchos son los obstáculos con los que topa a diario el titular de la misma, para poner en práctica definitiva y totalmente la Administración Social; obstáculos tales entre otros y tal vez el más importante el Económico Clasista, que tenazmente lucha por conservar sus privilegios, ante la ya inminente socialización de los bienes de la producción.

CAPITULO TERCERO

ESTADO Y SOCIEDAD

a) LA SOCIEDAD Y SUS ELEMENTOS.- El hombre de naturaleza inminentemente social, realiza toda su actividad dentro de la sociedad; es en ella, donde desarrolla su personalidad y facultades intelectivas. El hombre aislado desde su nacimiento, no podría tener idea de lo bueno o de lo malo, de lo injusto o de lo justo, etc., es precisamente la interrelación sociológica, lo que informa al hombre sobre su naturaleza, es la sociedad la que proporciona los grados de diferenciación específica con relación a todos y cada uno de los entes biológicos, tanto racionales como irracionales; porque el hombre vive en sociedad, es que se percata de que es un ser con diferenciación específica de los demás, es la sociedad, en última instancia, la que proporciona al individuo la idea de sí mismo; tan importante es la sociedad que no podemos pasarla por alto en el presente estudio, porque para ella y por ella es la función administrativa del Estado, y en general toda la acción del Poder del Estado.

Repasemos brevemente algunos conceptos sobre la sociedad:

El Doctor Ignacio Greco (34), nos dice—
 (34) Greco Ignacio, Sociedad, En la Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXV, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires 1968, Págs. 662 y ss.

que "La palabra Sociedad tiene en Sociología tres significados principales, estrechamente vinculados entre sí: 1o.) Como expresión de lo que podría denominarse la socialidad o condición social del individuo humano 2o) La Sociedad en cuanto sistema de interacción; 3o) La Sociedad en cuanto grupo.

La Sociedad como condición del individuo humano.— El hombre no solo es un animal gregario como, por ejemplo: las hormigas, las termitas o las abejas, — es además, un animal social.

Esto significa, ante todo que el individuo humano, sólo puede desarrollar su personalidad y tomar conciencia de sí en la Sociedad, a través de un proceso de interacción con los otros individuos del grupo (reproduce el pensamiento de George H. Mead).

La Sociedad como sistema de interacción.— Se trata pues de un todo complejo que incluye conocimientos, creencias, arte, moral, derecho, costumbres — y todas las demás capacidades y hábitos adquiridos — por el hombre en cuanto miembro de la sociedad (se — refiere al pensamiento de Edward B. Tylor).

Con esto, nuestro Autor, refiere que todo — ese conjunto de conocimientos, arte, ciencia, etc., — en interacción con todos los individuos del núcleo —

social nutre la ideología de cada miembro, conformando así su manera de ser.

La Sociedad como grupo.- En esta acepción, nos dice Greco, que la Sociedad representa un grupo - inclusive de todos los grupos, es el único que no es subgrupo de otro grupo, los demás grupos no abarcan - nos sigue diciendo - como ella, la totalidad de la vida del individuo...."

Podemos delucidar en este estudio, que de la Sociedad hace Greco, que es factible conceptuarla desde los tres índices de clasificación propuestos, - pues todos son perfectamente válidos; el hombre, ya lo decíamos, siguiendo el pensamiento de Aristóteles, es eminentemente social, es decir, la Sociedad es algo intrínseco a la naturaleza del hombre, por otra parte la interacción entre los diversos entes del grupo es lo que hace que el individuo, tome conciencia de sí mismo; y en cuanto a contingente material, la sociedad está formada por un grupo de individuos que al relacionarse entre sí, produce normas morales, de trato social y legales, perfectamente admitidas y practicadas por todos los componentes.

La Doctora Lilian Nora Gurfinkel de Wendy (35), nos hace un estudio muy interesante sobre el -

(35) Gurfinkel de Wendy Lilian Nora, Sociedad, Capitalismo y Derecho. * Tomo XXV, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1968, Pág. 679.

* En la Enciclopedia Jurídica Omeba,

origen de la Sociedad y las diversas doctrinas políticas que surgieron en relación con ésta, nos permitimos transcribir su análisis por considerarlo interesante, para los fines de la materia que nos ocupa.

".... Si en la sociedad primitiva la densidad humana es débil no es menos cierto también, que — aún en la Edad Media la vida social es precaria. El comienzo de la Edad Media representa una época de crisis producida por el derrumbe de toda la organización feudal. Lo angustioso no era ver desaparecer un mundo sino construir uno nuevo, siendo la expresión más cabal del esfuerzo en ese sentido el Renacimiento. Se trata de un fenómeno netamente urbano que se da con la concentración de la población en las ciudades, como ocurrió en las del norte de Italia, y en el sur, — en Florencia. Las actividades comerciales, el desarrollo industrial y el avance de las ciencias, son — los pilares donde se asentará una nueva concepción — del hombre y del mundo en que vive... Desde comienzos del siglo XVI y a lo largo del XVII y XVIII, se — va desarrollando una serie de concepciones filosóficas que culminan con una nueva idea del "hombre". Grocio, en su obra De jure belli ac pacis, siguiendo en sus concepciones a Aristóteles, escribe en 1625: que — siendo el hombre un ser social por naturaleza, con — cierta un pacto con el Estado, contrato que luego se exterioriza en la constitución política, siendo por — ello legítimos los gobiernos y las instituciones derivadas de la misma. Pero el contrato social no está —

en la naturaleza del hombre, es un acto externo que deriva de la oportunidad. Del Vecchio, apoyándose en esta premisa funda la obligación de obediencia al soberano. Hobbes, pocos años después, también habla de la existencia de un contrato entre el soberano y sus súbditos, pero se basa para tal conclusión en premisas opuestas a las de Grocio. Hobbes considera al hombre naturalmente egoísta e incivilizado; si su libertad fuera ilimitada, las guerras no tendrían fin. Por ello el individuo cede una parte de su libertad al Estado y éste le garantiza el orden y la paz. Locke refuta a Hobbes y siguiendo la corriente de Grocio, afirma la existencia de un pacto social que el soberano debe respetar, pues en caso de no hacerlo, el pueblo, dada la violación cometida, recobra su soberanía y cesa el deber de obediencia. Rousseau: recoge la idea del contrato social tan en boga en su tiempo; pero para él, la garantía de que el hombre seguirá gozando de su felicidad primitiva, su libertad y la igualdad, es conservar íntegros los derechos que el hombre tiene por naturaleza. Para Rousseau, portanto, el pacto social es consecuencia de la naturaleza del hombre. El Estado recoge los derechos cedidos por el individuo y los transforma en derechos civiles, garantizando la igualdad y la libertad. Estas teorías son luego retomadas a partir del siglo XX en que se produce el derrumbe del individualismo racionalista".

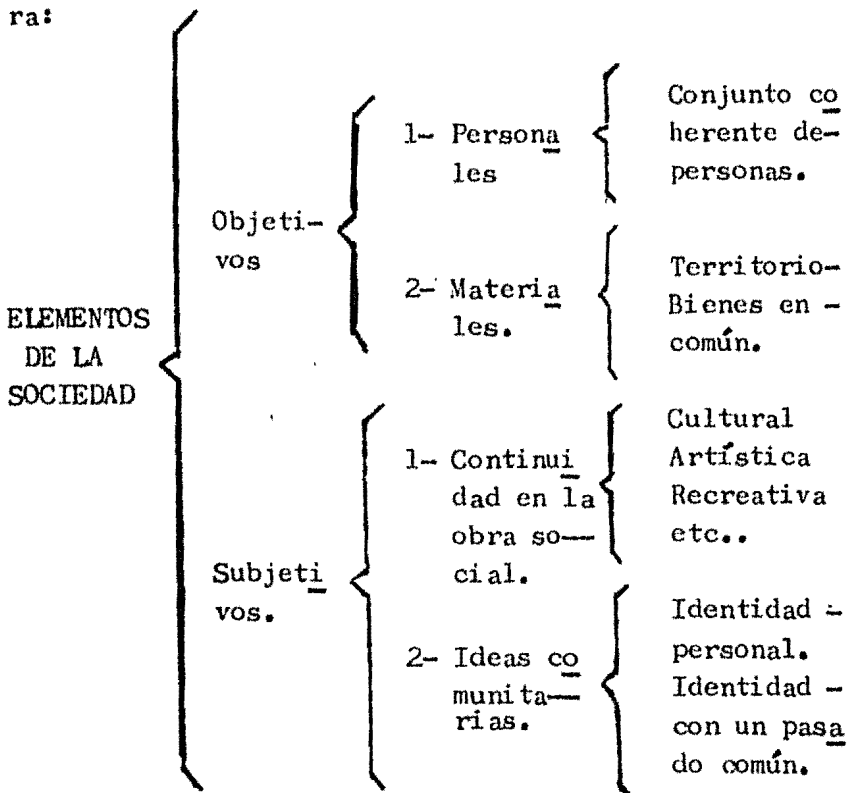
Como hemos visto en los párrafos precedentes el concepto de Sociedad es sumamente importante no so

lo para el estudio de la Administración Pública, sino de todo el derecho, arte, ciencia, etc., pues es la Sociedad la que informa todos y cada uno de estos renglones, que indican actividad humana y es así, como nos dice la Doctora de Wendy, que la transformación de la Sociedad ha dado origen a muy diversas teorías político-sociales, por ejemplo: la de Vecchio, que funda la obligación social de obediencia al soberano, la de Hobbes que nos habla del hombre lobo del hombre mismo; la de Locke y su pacto social y más tarde Rousseau, etc., teorías todas éstas de gran trascendencia en su época, y resultantes de la actividad social reinantes en las mismas.

Continuemos, y toca en turno, analizar los elementos de la Sociedad, mismos que se desprenden del estudio hasta aquí realizado, pero, resumamos en pocas líneas los elementos de la Sociedad, trayendo para el efecto al estudio el pensamiento de Don Andrés Serra Rojas, el cual nos dice al hacer el análisis de los elementos de la Sociedad; en principio, él señala, como elementos en primer término: "1- Un grupo humano coherente, de acción general y unitaria; — 2- Persigue como finalidad este grupo la cooperación y realización de fines e intereses principales, como su propio mantenimiento, su preservación y su continuidad biológica; 3- La obra social es continua, — apremiante, y arraigante para estimular las relaciones sociales complejas de seres humanos, diversos en sexo, edad, condición económica, etc.; 4- El asentamiento personal es necesario para asegurar la subsis-

tencia y la acción social permanente; 5- El grupo social es actuante, creador, estimulante de la acción - cultural colectiva en sus variadas relaciones y pro- cesos; 6- El grupo social imprime su propio carácter a las creaciones sociales, de tal modo que hasta en - la misma obra individual, en el creador excepcional o en el genio, aparece todo lo que es experiencia o sentido social. El grupo social adquiere conciencia de - su unidad social histórica.

Con esto encontramos que los elementos de - la sociedad podemos clasificarlo de la siguiente mane - ra:



b) LA ADMINISTRACION PUBLICA, COMO NECESIDAD SOCIAL.- Como apuntábamos en el texto de este trabajo con antelación, la Administración Pública como función coordinadora de los diversos ideales e intereses del núcleo social, surge como una necesidad, por lo menos hasta nuestros días, de la sociedad, la cual enfrascada en su egoísmo se devora así misma, ya Tomás-Hobbes lo advertía al decir que el hombre es el lobo de sí mismo.

La Administración Pública en cuanto a su función social como lo propone Gournay, justifica su existencia en cuanto que es una función necesaria dentro de la Sociedad, el titular de la misma, debe preservar el equilibrio entre esos dos grupos antagónicos: Los poseedores y los desposeídos, que en luchas fraticidas tratan de apoderarse de la facultad de decisión que le ha sido encomendada al Estado.

En la realidad social mexicana, y en general en todo el mundo, asevera la catedrática de teoría del Estado, Doña Aurora Arnaíz Amigo: "El auge de los descubrimientos científicos repercutirá en la estructura social y organización Estatal del futuro.- Es lamentable -nos sigue diciendo- que no provenga la reforma directamente de la concepción humanista, sino de la materialista, del aprovechamiento de los modernos descubrimientos de la aplicación atómica, cuyos alcances aunque dislumbrados aún se ignoran. No serán tan solo las contradicciones objetivas del sistema social (diríamos Capitalista Burgués), los que va-

van a repercutir en el futuro, ni tampoco la acción de las masas desposeídas.— Ni siquiera el impulso humanista de los intelectuales compasivos que contemplan como la humanidad se deshace así misma y — cuan equivocados y malsanos son los fundamentos de — las organizaciones humanas en todos sus alcances...— Sobre el futuro repercutirá —concluye— algo postergado por los marxistas y hasta por el propio Marx: — La Revolución Científica, que ha abierto en nuestro siglo XX una nueva era histórica, que ha de trascender en el hombre, en su sociedad y en su universo" — (37)

Muy ilustrativo resulta lo afirmado por Arnaíz Amigo, más sin embargo pensamos, que la sentencia de Marx dentro del proceso histórico dialéctico habrá de cumplirse, surgiendo el socialismo, desapareciendo por ende el estado y el derecho y con ellas las funciones de éste, entre ellas la de la Administración Pública, entre tanto el papel de ésta, es — determinante y necesario y debe tender al equilibrio de los diversos factores que componen la economía — nacional, pero, no propiciando la lucha de clases — sino destacando la idea de confraternidad humana, — aplicando para el efecto las disposiciones contenidas en los artículos 27 y 123 Constitucionales.

Debemos actuar contra la deshumanización — del hombre, volviendo para ello a prestar la atención a nuestra naturaleza de seres humanos.

(37) Arnaíz Aurora, Ciencia del Estado, Tomo II, —
Pág. 303

c) EL SISTEMA ECONOMICO, SUSTENTADOR DEL ESTADO BURGUES.— No podemos pasar por alto la importancia que en la organización Estatal tiene el sistema económico en tal o cual momento y en un determinado estado, es por eso que en relación con el Estado mexicano, afirmariamos, que es el sistema económico existente, el que propicia el funcionamiento del Estado Burgués actual; con características sociales muy veladas, que lentamente se van abriendo paso, apoderándose poco a poco de las instituciones nacionales.

En efecto y al nivel internacional, desde que Smith expuso su célebre frase "dejar hacer dejar pasar", que en unión con el individualismo propuesto anteriormente por los Enciclopedistas franceses; la libre concurrencia de los factores económicos en el mercado, fué propiciando la acumulación de los grandes capitales, volviendo a quienes los ostentaban, los detentadores del poder, quienes establecieron la forma de gobierno más adecuada a sus intereses, lo que viene a dar origen al capitalismo como sistema político; por eso nuestra aseveración inicial de que el sistema económico imperante no sólo en México, sino en el mundo, va conformando a los Estados, quienes cuentan con una crecida mayoría de indigentes que viven sin hogar, sin trabajo, sin pan, todo esto, ante la indiferencia de las que se llaman las grandes potencias del mundo; por más que se diga que los Estados modernos se forman bajo el auspicio del Derecho, todos y cada uno, "Llevan el impacto de una fundamentación mercantilista y económica, cuya fisonomía proviene de la clase minoritaria detentadora de un poder

político en su propia estructura". (38)

Si el sistema económico es el sustentador — del Estado Político Burgués, para que surja el Estado Político Social, la solución es modificar el sistema-económico, lo que se logrará mediante la socializa—ción de los bienes de la producción, lográndose ésto, mediante una adecuada administración social; el pri—mer paso a dar es el establecimiento de la Administra—ción Social, diríamos socializante de los diversos —bienes económicos, entre ellos los de la producción.

(38) *Ibidem*, Pág. 233

CAPITULO CUARTO

LAS CONTRADICCIONES ENTRE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ADMINISTRACION SOCIAL

a) LA CIENCIA BURGUESA DE LA ADMINISTRACION-PUBLICA.- Siendo el tema principal de nuestro trabajo, lo relativo al presente capítulo, necesario se — hace que analicemos detalladamente el pensamiento del Doctor Trueba Urbina, el cual como lo hemos señalado es eminentemente socialista y todo esto, porque hemos inspirado el nombre de este capítulo, en la obra de — Derecho Administrativo del referido autor.

Trueba Urbina, concede al Estado el carác— ter de sujeto de Derecho Social, además de sus funcio— nes como sujeto de Derecho Público y Privado, y así— nos encontramos que a pié de página de su obra, nos dice que: "El Estado es sujeto de Derecho Social, — para la reivindicación de los derechos del proleta— riado" (39), a diferencia, como hemos dicho, de la — teoría tradicional que sólo presupone en el Estado un sujeto de Derecho Público y Privado, lo que dá naci— miento a la teoría de la doble personalidad del Esta— do y consecuentemente a la dualidad de sus fines, to— da vez, que éstos serán de dos distintos tipos: Los — que persiguen como fin esencial la protección y tute— la jurídica de los intereses de los particulares en—

(39) Trueba Urbina Alberto, Ob. cit. Pág. 1781

tre sí y los que tiendan a la protección y tutela del interés general, en donde el Estado, interviene como sujeto pasivo; sin embargo, nuestro Autor concede el carácter de sujeto de Derecho Social al Estado, por lo que nos inclinamos a creer que concede al Estado un carácter de instrumento reivindicador del proletariado, quien finalmente habrá de llegar al poder, según la concepción Marxista.

Como hemos estudiado, la Administración Pública, persigue objetivos de bienestar común para la sociedad, sin embargo nos afirma el Maestro Trueba Urbina, aún la Administración Pública está altamente — imbuida de principios burgueses, así como el Derecho — en consecuencia. Es tan necesario que el poder público, coordinador de la vida nacional, se percate de la crisis que esta sufriendo la sociedad, ya que día con día vemos que es mayor el número de derechos que se — van imponiendo por fuerza de la razón en beneficio de la clase económicamente débil. Como apuntábamos, es el sistema económico el que imbuye a la Administración Pública de principios burgueses, por ser éste, un poderoso factor que en sus entrañas guarda, los instrumentos necesarios para mover los derroteros políticos y sociales del país.

Nuestra actual Administración, a pesar de — que dicta medidas protectoras y tutelares para el proletariado, estas son tímidamente aplicadas a la realiu

dad social, debido a la gran influencia de los grupos industriales, quienes se aferran por conservar el estado de las cosas y por ende de la política en las mismas condiciones: La circulación de los bienes materiales estancada y la riqueza en pocas manos.

Todo esto obedece en gran medida y como diría Manheim: "... A la velocidad con que la revolución industrial construyó su nueva organización (gran acumulación de riqueza en pocas manos) sin dejar apenas tiempo para que se pudiera percibir las consecuencias morales de los cambios realizados" (40)

Así pues, el factor económico, sigue dictando las bases de la política a seguir, para ello se olvida el más esencial derecho de la sociedad, diríamos el derecho a ser socializada. El hombre enfrascado en sus adelantos, se olvida de que existe, ya siquiera como persona; reflejo de esto, son las constantes guerras que el nivel internacional van regando de sangre la tierra, el hombre se ha deshumanizado, ha olvidado su naturaleza, es por eso, que Antonio García Valencia nos dice, refiriéndose al cambio habido por la revolución industrial y al referirse al actual organización capitalista burguesa: "En esa nueva organización los hombres tuvieron que sufrir un cambio decisivo, que efectivamente fué de hondas consecuencias morales: El hombre se despersonalizó, pues se convir

(40) Manheim Karl, Diagnóstico de nuestro tiempo, —
Pág. 26

tió en un ser anónimo, alejado de la satisfacción que le proporcionaba su obra al realizarla y cayó en la desesperación del que no posee más que el ingreso de su salario y, si acaso el prestigio diluido de la comunidad de la que forma parte" (41)

El hombre de animal social, según el pensamiento de Aristóteles, paulatinamente se ha ido convirtiendo en un animal económico, para ir devorándose así mismo como lo dejara escrito Tomás Hobbes, de aquí que la Administración Pública sea reflejo del desquiciamiento social que vive la humanidad. Necesario se hace, modular una nueva ideología de la Administración Pública con el fin, de que los derechos sociales consagrados en la Constitución Mexicana, se conviertan en plena y palpante realidad.

Sorokin (42), al referirse al tercer grupo de su división de las relaciones humanas que califica de Compulsivas, se expresa de la siguiente forma: — "Antagonismo y odio, y no amor y solidaridad, son el cemento que las une (refiérese a las relaciones compulsivas, que son una de las tres que forman parte de su división que hace de las relaciones humanas). Una de las partes es la víctima (desposeídos) y presa de la otra (capitalista). Resulta explotada, degradada,

(41) García Valencia Antonio, Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana, Pág. 14

(42) Citado por García Valencia Antonio, Ob . cit. — Págs. 15 y 16.

tratada cruelmente, privada de muchos derechos. No se considera como una entidad humana libre y sagrada. Se convierte en un mero instrumento en las manos de la otra parte. La reacción de los oprimidos es de disgusto y hasta de odio. Se encuentran ejemplos en el patrón cruel y su maltratado esclavo, en el ejecutor y en su víctima, en el opresor y en el oprimido, en el conquistador y en el conquistado. No es necesario decir que es la forma más cruda y el mayor obstáculo de la relación social".

En realidad, el pensamiento de este Autor, — revela las verdaderas causas que nutren la organización de los estados modernos, quienes influenciados — por las clases económicamente poderosas, se olvidan — del bien común y si acaso dictan algunas disposiciones de índole socializante, pero nada más; por fortuna en nuestro ambiente institucional, se consagran — sendos principios, instrumentos reivindicadores del — proletariado, pero, desgraciadamente aún no tienen su plena vigencia, ya que la ciencia de la Administración Pública aún se alimenta de los principios clásicos burgueses.

Ahora bien, si todas estas situaciones son — producto de la realidad existente, cabe preguntarnos, ¿cuáles son los medios más idóneos para sobrepasar este estado de cosas?, la respuesta es bien sencilla; volver al estado natural del hombre, es decir, hacer que el hombre vuelva a ser hombre; y es el Estado en este estadio el único capaz de modificar el estado ac

71

tual de las cosas, para después fenecer indefectiblemente, por obsoleto y carente de significación, como lo afirmara Carlos Marx, la misión del Estado es vitalicia en tanto se logre la socialización de los bienes de la producción, de aquí que el fin del Estado — como lo dice Spinoza, a contrario sensu: "... No es hacer pasar a los hombres de la condición de seres — racionales a la de brutos o autómatas, sino por el — contrario ha sido instituido, para que sus almas y — cuerpos desarrollen sus funciones con seguridad y para crear su razón libremente; para que no muestren — odio, cólera o astucia y se traten con malevolencia" (43)

Del olvido por parte de los gobernantes y — clases económicamente poderosas de los fines que debe perseguir el Estado, deviene la actual crisis que viven las instituciones políticas, así como el derecho-burgués, tal y como lo percibe Trueba Urbina al comentarnos: "Ciertamente, la crisis aflora en todo el — mundo después de la Primera Guerra Mundial, la cual — originó la racionalización del poder público, como — enseña Mirkin-Guetzévich, pero hasta hoy los juristas siguen viviendo a la sombra de la ciencia burguesa, con grandes inquietudes en lucha contra las fuerzas proletarias, tratando de encontrar fórmulas de — paz hasta llegar a mencionar la creación de un derecho social nuevo en oposición al individualismo (Duguit), pero ni así han roto su vinculación al régimen

(43) Citado por Edgar Bodenheimer, Teoría del Derecho
Pág.. 136

de producción capitalista originario del derecho burgués que constituye la superestructura... Los juristas burgueses de todos los tiempos tienen ideas inconvencionales en relación con el derecho, el estado y la administración pública, sus exposiciones las formulan dentro del marco de la ciencia jurídica burguesa, incluyendo en ella tanto la racionalización del poder público como algunos movimientos de renovación social (44).

Resulta inconcebible que a pesar de la crisis que actualmente se vive al nivel mundial, las ciencias sociales sigan estancadas en un atraso de siglos en relación con las ciencias físicas, García Valencia pone de manifiesto su pensamiento en relación a esta cuestión, al decirnos: "Las relaciones humanas en el campo de la Administración Pública y como parte de las ciencias sociales, sufren un atraso considerable, sobre todo si las comparamos con las ciencias físicas, al través de las que el hombre ha logrado el dominio de la energía nuclear que aplica tanto para su conservación como para su exterminio. A pesar de ello no ha podido desterrar del mundo contemporáneo las relaciones Compulsivas correspondientes a estructuras institucionales decadentes" (45)

De todo lo anotado, podemos desprender que la ciencia de la Administración Pública sigue los lineamientos clásicos del Derecho Burgués, por sobre

(44) Trueba Urbina Alberto, Ob .cit. pág. 1782

(45) García Valencia Antonio, Ob. cit. pág. 19

encima de todas las crisis existentes y futuras, tal vez sea ésto, precisamente, lo que venga empujando - el establecimiento de ese nuevo estado de cosas, que se sienten venir; Serra Rojas es drástico cuando reconoce el papel que en la época actual está jugando - el Estado, él nos dice: "El Estado moderno esta jugando su propia suerte, en este desquiciamiento colectivo. No se derrumba por viejo, sino por inútil, ya - que gobernantes y gobernados no han sabido colocarse con sábiduría frente a la complejidad de la vida social. Estamos derrotados porque viven en nosotros, - sin ser dominados, esos monstruos apocalípticos, que son nuestros instintos y egoísmos, nuestras pasiones e intereses". (46)

Bastante desolador es el pensamiento de Serra Rojas, más difiriendo de él, pensamos que aún es posible solventar la crisis actual, pero el trabajo será de todos, debemos cooperar gobernados y gobernantes, - para lograr así la mejor distribución de la riqueza, y con ello, día con día ganar terreno dentro del campo-económico a través de nuestra dedicación al trabajo - individual, en beneficio colectivo.

Trueba Urbina, al referirse a la crisis que vive el derecho burgués y en consecuencia la Administración pública, nos dice, que apesar de la incipiente socialización del derecho, aún no se alcanza a percibir en su magnitud, por los diversos juristas, porque los mismos no han profundizado en su esencia. El

(46) Serra Rojas Andrés, Prólogo. La Administración Pública y la Vida Económica de México. Francisco López Alvarez, Pág. 17

se pronuncia de la siguiente manera: "No acertamos a comprender por qué los juristas no han profundizado más en el derecho para percibir su fiebre o para palpar sus transformaciones y otear el verdadero derecho nuevo. Lo cierto es que hasta hoy no han advertido nada más que aspectos de la socialización en el derecho y menos han logrado olfatear o percibir la ciencia jurídica social, integrada por principios laborales, agrarios, económicos, etc., normas e instituciones nuevas, el constitucionalismo social y todas sus concepciones, poderes sociales, soberanía social, federalismo social, en unas palabras Estado de derecho-social...." (47)

Como un celencó sintético, agregemos que la ciencia de la Administración Pública burguesa, nutre sus principios en el derecho y teorías de índole individualista, que aunque persigue el bien común, — este fin se inclina en beneficio de los económicamente poderosos, resultando con ésto, que se busca el beneficio en común de ciertas clases, con lo que la Administración Pública adquiere un carácter partidarista, que si bien es cierto que enuncia derechos sociales, los mismos quedan restringidos ante las presiones económicas de la clase pudiente, bastenos un ejemplo para ilustrar esta cuestión: aunque es verdad que en nuestro artículo 123 Constitucional se establecen normas protectoras para el trabajador, el mismo se ve forzado a renunciar a sus derechos con el objeto de mantener su empleo, ya que representa el susten

(47) Trueba Urbina Alberto, Ob . cit. pág. 1783

to cotidiano; ¡no es posible exigir cuando se tiene - hambre!, de aquí la necesidad de un cambio radical - en el régimen actual, y el camino lo tenemos llano: - "la Constitución nos dá los instrumentos, la tierra de todos y los frutos para quien la trabaja; los medios de la producción al alcance de las inmensas masas laborantes, pero, hay que trabajar tenazmente hasta - lograr que se imponga el nuevo Estado político social tal y como lo profetiza el Doctor Alberto Trueba Urbina (48)

Concluamos con el pensamiento de Garcia Valencia, el cual nos dice: "El caos de la sociedad debe encauarse sobre bases de justicia que, planificando determinados aspectos económicos, logre dominar lo social en forma tan avanzada como hasta el momento se ha hecho con la naturaleza; pero dentro de esa planificación no solamente es menester conservar inrestrictas las libertades clásicas, sino lograr una nueva libertad que procure la plena realización de la persona humana" (49)

Con esto quede de relieve lo caduco de nuestros sistemas, apoyados en principios del Derecho clásico individualista, que ninguna operancia puede tener en la actualidad, debido al inmenso crecimiento - de las clases desposeídas, la individualidad debe ser

(48) Idem.

(49) García Valencia Antonio, Ob. cit. Pág. 24

relegada y tener importancia sólo en cuanto ésta, sea integrante del núcleo social; se debe considerar que la sociedad, entendida ésta como un todo, es el elemento aglutinante de todos sus miembros, y se debe — buscar la superación de ésta como un todo, para que sus partes consideradas individualmente se beneficien por igual, y es al través de la adecuada Administración Social como podrá lograrse el cambio definitivo y tan ansiado.

Pasemos ahora al estudio de la Ciencia Marxista de la Administración Pública.

b) LA CIENCIA MARXISTA EN LA ADMINISTRACION-PUBLICA. Bastante parco, es el Doctor Alberto Trueba Urbina, al tratar el tema referente a la Ciencia — Marxista en la Administración Pública, al inicio de — su estudio nos afirma que: "Entre el pensamiento burgues y el marxista media un abismo; sin embargo, en lo que se refiere al Derecho y al Estado y a la Administración Pública, coinciden en cuanto que son idénticas en su función de dominación del proletariado o de protección de los propietarios o capitalistas: Por esto en lo tocante al Derecho y al Estado burgueses, — Marx Engels y Lenin, no hacen ninguna distinción histórica, genética o específica entre uno y otro" (50)

Así pues, como anota Trueba Urbina, en ambas

(50) Trueba Urbina Alberto, Ob . cit. Pág. 1783

ciencias tanto burguesa como marxista del Estado y — por ende de la Administración Pública, se advierte — que el Estado y el Derecho, son instrumentos de dominación del proletariado, por medio de los privilegios a los grupos poseedores de la riqueza.

Amplíemos un poco más el pensamiento del Doctor Trueba Urbina y para ello estudiemos aunque muy — brevemente la doctrina de Carlos Marx, en lo referente al Estado y consecuentemente a la Administración — Pública como una de las funciones de éste.

Carlos Marx, parte de la base, de que toda — la historia es un proceso dialéctico, que funciona a través de contradicciones (Tesis, Antítesis y Síntesis), para formar una afirmación, que después será — contradecida por otra afirmación y así sucesivamente.

El considera que la vida de los hombres puede ser dividida en dos grandes etapas a saber: La — Prehistoria y la Historia. La primera es la vida de los pueblos primitivos, que vivían en un estado de comunismo absoluto, considera que el verdadero problema del actual estado de cosas, es la aparición de la propiedad privada que se dá, en la segunda etapa de la — vida de los hombres: La Historia, a partir de ese momento se va conformando la idea del valor económico y consecuentemente el afán de dominación; Marx considera que el concepto de propiedad privada en la historia,—

fue la Antítesis de la propiedad comunitaria, Tesis de la Prehistoria, resultando como consecuencia la Tesis cuyo contenido lo informa la apropiación de los bienes de producción por pocas manos.

Juan Jacobo Rousseau, en el discurso sobre - "Los Orígenes de la Desigualdad entre los Hombres", - desarrolla la misma idea al decir: "El primer hombre a quien, cercando un terreno, se le ocurrió decir: es to es mío y hallo gentes bastantes simples para creer le, fue el verdadero fundador de la Sociedad Civil, - Cuántos crímenes, guerras, asesinatos, cuántas miserias y horrores habría evitado al género humano, aquél que hubiese gritado a sus semejantes, arrancando las estacas de la cerca o cubriendo el foso; guardaos de escuchar a este impostor, estais perdidos si olvidais que los frutos son de todos y la tierra de nadie" (51)

Nos sigue diciendo Marx (52), que la historia de la humanidad, es un proceso dialéctico en el que los hombres se encuentran frente a frente como Te sis y Antítesis.

Mario de la Cueva, al referirse al Manifiesto Comunista en su obra, nos transcribe el siguiente párrafo: "... Toda la historia de la sociedad huma

(51) Citado por De la Cueva Mario, Apuntes de su Clase de Teoría del Estado, Pág. 123

(52) Ibidem, Pág. 124

na, hasta el día, es una historia de lucha de clases libres y esclavos, patricios y plebeyos, barones y siervos de la gleba, maestros y oficiales; en una palabra opresores y oprimidos, frente a frente siempre, empeñados en una lucha ininterrumpida, velada algunas veces, y otras franca y abierta, en una lucha que conduce en cada etapa a la transformación revolucionaria de todo el régimen social o el exterminio de ambas clases beligerantes" (53)

Especificando, para Carlos Marx, la lucha — de clases es la Ley fundamental de la historia, con esto se quiere significar, que a partir de que el — hombre hace la distinción entre "lo tuyo y lo mío", — irremisiblemente inició su lucha por la obtención de satisfactores, que ante la apropiación particular de los mismos, adquirieron un valor, que los dejó fuera del alcance de las clases que por incapacidad física o de cualquier otra índole no pudo apropiarse de éstos, he aquí la verdadera esencia del pensamiento de Carlos Marx, en cuanto a devenir económico de la historia: La apropiación de los bienes e instrumentos — de la producción por un reducido número de individuos ante la gran mayoría que quedó desposeída.

Por otro lado para la doctrina marxista, el Derecho es un instrumento al servicio de los intereses de la burguesía, por cuya razón, es necesario un-

(53) De la Cueva Mario, Ob. cit. Pág. 125

cambio radical y aún violento del estado de cosas, — eliminando con ello, todas las trabas que impiden que el proletariado se apodere de los medios de la producción, para lograr así, la desaparición del capitalismo, consecuencia de la Antítesis de la Prehistoria: — la propiedad privada, lo que para la doctrina marxista implicaría también la desaparición del Derecho, — que es la obra del capitalismo, haciendo posible con-ésto, la vida social comunitaria, basada en el equilibrio de la Administración, la cual sería social, lo — que a su vez implicaría el imperio de una verdadera — distribución de la riqueza.

Rosales Hernández, al referirse a Marx en su obra y en relación con el derecho del proletariado y al cambio del estado actual de las cosas, nos dice: — "Cuando Marx asevera que hay desproporción y desequilibrio en la referida manera de vivir, es que esta — tomando en cuenta que, la realidad socioeconómica — corresponde a una incongruencia consigo misma, por lo que tiene que sufrir una transformación natural, esto es, que tiene que hacerse patente socialmente la Anti-tesis del capitalismo, sólo que ésta presencia será — lenta, por lo que es el proletario de todo el mundo — quien tendrá que acelerar el ritmo de los aconteci— mientos, lo cual mediante la revolución proletaria" — (54)

Concluyendo, para Carlos Marx, el futuro de la humanidad, es la socialización de la sociedad, a —

(54.) Rosales H. Rene Ramón, El Derecho y las Garan— tias Sociales, Pág. 33

través del socialismo, es decir, la propiedad socializada de todos los medios de la producción y la propiedad individual en cuanto a los bienes de consumo, lográndose con lo primero la supresión de la lucha de clases y con lo segundo la seguridad personal individual, pero siempre ésta en función de la colectividad.

Con esto podemos percatarnos, que la ciencia de la Administración Pública, dentro de los lineamientos del pensamiento marxista vendría a ser, una función social, que implicaría necesariamente y en el último plano de la teoría marxista, la ciencia referente al control de los bienes de la producción comunitarios, considerados éstos como un todo indiviso pertenecientes a todos los componentes del núcleo social - por igual, y como desaparecerá la propiedad privada, todos estos bienes serán de todos y sus frutos serán susceptibles de apropiación particular para su consumo, consecuentemente la Administración Pública (social) sería una simple función de orientación para proteger la conservación de los elementos de la producción, sin controlar sus productos, ya que éstos pertenecerán en forma individual a cada ente social.

Ahora bien, el Doctor Trueba Urbina, nos comenta en relación al cambio social que se siente ya próximo, que son las garantías sociales consagradas en los artículos 27 y 123 de nuestra Ley Fundamental, las que marcan la pauta para el nacimiento del nuevo estado social, mismo en el que él presupone la exis-

tencia de los bienes comunitarios de la producción, — concediendo al titular de la Administración Pública — la función renovadora y redentora del actual estado — de cosas, afirmando que: "Las estructuras jurídicas — nuevas originan el cambio social, mediante un orden — jurídico nuevo, que podrá realizar el Presidente de — la República como jefe supremo de la Administración — Pública y Social" (55).

Hasta aquí hemos visto los principios que — sustentan a la concepción marxista del Estado, el — cual viene a ser para la misma, el instrumento de de — nominación del proletariado y por ende el de protec — ción y tutela para la clase económicamente privilegia — da, y siendo la Administración Pública una realiza — ción del Estado al través de sus órganos, consecuente — mente ésta, se vuelve instrumento de denominación pa — ra el proletariado; por fortuna y tal como lo hemos — comentado, las cosas van cambiando, se vislumbra ya — el advenimiento de un Estado socializante de los me — dios de la producción.

c) LAS DIVERGENCIAS POLITICAS Y SOCIALES EN — TRE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ADMINISTRACION SO — CIAL.— Tal y como su nombre nos lo indica el presen — te inciso habrá de referirse a las divergencias que — tanto políticas como sociales encontramos en nuestra — actual Administración Pública, divergencias que en — contra posición unas con otras van tejiendo la tupida

(55) Trueba Urbina Alberto, Ob. cit. Pág. 1784

red donde muy pronto habrá de reposar el nuevo Derecho Social, tal y como lo denomina el Maestro Trueba Urbina.

A lo largo del desarrollo del presente trabajo, nos hemos referido al Derecho Social, sin entender o mejor dicho sin precisar el porqué de su denominación, por lo que abriremos un pequeño paréntesis para precisar su naturaleza y el porqué de su denominación.

El calificativo empleado por el Doctor Alberto Trueba Urbina, al referirse al derecho reivindicador y tutelar del proletariado, es criticado por algunos Autores, quienes consideran que todo el derecho es social, toda vez que es creado por la sociedad y es el regulador de la actividad de la misma, - dicho de otro modo el derecho es un conjunto de normas que regulan actividades factibles de realización humana, cuyo ámbito de validéz es la sociedad; ahora bien, siendo término toral para el presente estudio - lo relativo al llamado derecho social y en razón de lo propuesto en el apartado anterior, analicemos lo que respecto a él se ha dicho, así como algunas corrientes contradictorias a su denominación; para tal efecto vayamos al estudio de la obra del Maestro Rosales Hernández (56), quien en lo relativo al concepto de Derecho Social comenta los diversos partidos - que se han tomado en relación con este nuevo derecho

(56) Rosales H. Rene Ramón, Ob. cit. Págs. 55 y ss

y así nos presenta cuatro diversos tipos de tendencias relativas a la denominación de éste:

"A.- Unos consideran que este nuevo derecho tiene por naturaleza ser social —no en sentido sociológico— y por ésto merece la calificación de Derecho Social;

B.- Otros juristas sostienen que se trata de un "Derecho Clasiista", porque tiene el objeto de proteger estrictamente a las clases menos favorecidas;

C.- Otros autores sostienen que se trata de un "derecho Mixto" y en última instancia, de un derecho sui generis y por lo tanto, indeterminable todavía su naturaleza y calificación semántica;

D.- Por último, otros autores sostienen que no se trata precisamente de un derecho sui generis, —sino aún determinándose su naturaleza jurídica, la de nominación debe ser tal, que no sea equívoca ni multivoca, pues como nueva ciencia jurídica debe tener su específica nomenclatura que denote con precisión su —contenido y naturaleza".

Entre los autores que sostienen la justificación de calificar a éste nuevo derecho como Derecho

Social, el autor que comentamos nos señala a Francisco H. González Díaz Lombardo (57), de quien afirma — que éste sostiene que "frente al derecho individual — ha surgido contemporáneamente un nuevo derecho, llamado Derecho Social, por que en tanto el derecho individual regula las relaciones entre sujetos que tienen intereses normalmente encontrados, el Derecho Social — regula las relaciones surgidas a la luz y el calor — del amor al prójimo". Aclarándonos el pensamiento de este autor, Rosales Hernández nos dice que en este derecho impera el principio de la solidaridad humana, — mas adelante da la definición de Derecho Social propuesta por Díaz Lombardo, la cual dice: el Derecho Social es: "Aquel orden de la Sociedad en función — de una integración dinámica teleológicamente dirigida a la obtención del amor y bienestar social de las personas y de los pueblos, mediante la justicia social", la cual entiende como la integración de la persona al lugar privilegiado que le corresponde (58)

Podemos desprender que la asignación concedida al Derecho Social, tiene su base en las relaciones que regula, las cuales no son de controversia entre — los diversos componentes de la relación, sino de cooperación e integración de un orden justo a través de la convivencia pacífica de todos, con la posesión común de los diversos satisfactores morales, culturales y económicos, que hacen posible la vida humana en comunidad.

(57) Citado por Rosales H . René Ramón. Ob. cit. pág. 55 y 56.

(58) Idem.

Por otra parte el autor que comentamos, al referirse al grupo de los Autores que consideran el derecho nuevo (Social) como un derecho de clases, nos señala entre otros al Doctor Mario de la Cueva, del cual apunta refiriéndose a la naturaleza del llamado Derecho Social: "... La discusión al respecto es casi inútil, pues en tanto subsista la injusticia del régimen capitalista y en tanto se encuentre dividida la sociedad como consecuencia de esa injusticia, en e clases sociales, el derecho del trabajo (derecho llamado por Trueba Urbina, Derecho Social) será protector de una clase,... de donde se concluye que el derecho de trabajo es un derecho de clases... el derecho del trabajo ha sido llamado legislación social, - tiende a serlo, pero aún no lo es, y el día que lo lo gre dejará de ser lo que es: la legislación actual - es una legislación de clase. Cuando éstas sean destruidas, aquélla concluirá y desaparecerán las garantías por inútiles" (59)

Este autor que nos comenta el Licenciado Rosales Hernández, considera que la denominación de Derecho Social, no es equívoca en sí, sólo que no atiende a la sociedad en conjunto, sino que encamina sus logros sólo a una parte de ella: los económicamente débiles, y piensa que mientras las clases sociales existan, no podrán considerarse al Derecho Social como tal, y más aún, considera que al desaparecer la división de clases, el llamado Derecho Social perderá razón de ser. Nos inclinamos a creer que el Autor —

comentado por Rosales Hernández, dá a la acepción social, un carácter sociológico, toda vez que la refiere a un conjunto de individuos, que en relación con la apropiación de los bienes de la producción crean la división de clases (poseedores desposeídos). Más adelante apuntaremos el porqué consideramos que el nuevo derecho, debe ser denominado Derecho Social.

Dentro de los autores que se inclinan por considerar la naturaleza del llamado Derecho Social, como de naturaleza mixta, Rosales nos señala a Paul Roubier, el cual considera que la división del derecho en público y privado se debe a la naturaleza de los sujetos de derecho a quienes va dirigido, empertratándose del llamado Derecho Social, se trata de un derecho mixto, pues por un lado interviene el Estado como sujeto de Derecho y por otro los individuos que otorgan su consentimiento. Este derecho mixto nos sigue diciendo se divide en dos: Derecho Mixto Concreto o Profesional y Derecho Mixto Abstracto o Regulator. Dentro del primero encontramos el derecho de los comerciantes, el derecho de trabajo y el derecho agrario; dentro del segundo encontramos el derecho penal, derecho procesal y las normas que regulan los conflictos de las leyes en el tiempo y en el espacio; es decir, para el Autor en cuestión el nuevo derecho comparte características de derecho público y de derecho privado, lo que le dá el carácter de derecho mixto (60).

(60) Ibidem, Págs. 63 y 64

Para finalizar este breve paréntesis sobre el Derecho Social, mismo que encuentra divergencias para su aplicación con el derecho burgués, lo que hace que la Administración Pública, actividad visible del Estado, esté llena de divergencias tanto políticas como sociales, comentemos lo referente al último grupo de autores dentro de las cuatro tendencias analizadas por Rosales Hernández, los cuales consideran que el nuevo derecho debe tener una denominación específica por necesidad científica, dentro de esta tendencia aparece el propio autor que comentamos mismo que sostiene que ante la necesidad de poner nombre a lo nuevo, se inclina a denominar este nuevo derecho, Derecho Clasista, por que nos dice, que efectivamente es un derecho proteccionista y reivindicatorio, es decir, un derecho parcial a favor de los económicamente débiles porque de lo contrario al negarse su parcialidad hacia la clase desposeída, se estaría negando su carácter reivindicador, tutelar y proteccionista, termina comentándonos que por ser un derecho en creación no se le puede asignar un nombre en específico, de aquí que le atribuya el carácter de clasista en función al sujeto pasivo (61)

Por nuestra parte, consideramos que la denominación de Derecho Social es la más acertada, por que en realidad la connotación de social, no implica una acepción sociológica; si llegamos al verdadero sentido de la terminología, nos percataremos de ello:

(61) Ibidem, Pág. 64

En efecto, sociológicamente lo social refiere el conjunto de personas y aquí indiscutiblemente - que sería un derecho de clases, y precisamente de la clase económicamente débil, más la realidad es otra, con la connotación de social, que se le atribuye al - nuevo derecho, se quiere significar lo relativo no al sujeto pasivo del derecho, sino al fin que se persigue, es decir, como diría González Díaz Lombardo, la solidaridad humana a través del amor al prójimo, porque en realidad el derecho para la teoría social, es un mero instrumento que por necesidad ha tomado el - proletariado como bandera, para llegar al fin, al Estado comunitario de las cosas . No se persigue con este nuevo derecho, el derrocamiento estrépitoso de las clases económicamente más fuertes, sino de sus instituciones, lo que es bien distinto, lo que se quiere - lograr a través del Derecho Social, es la compartición de los bienes de la producción entre ambas clases, que constituyen en sí la sociedad, no podemos decir que el nuevo Derecho Social, sea un derecho de - clases, toda vez que abarca a ambas clases; si el Derecho Social no tomara en cuenta a las clases detentadoras de los medios de la producción, ¿cómo formaría su contenido?, la cuestión se resuelve de la siguiente manera: el Derecho Social presupone y toma - en cuenta, tanto a los desposeídos como a los poseedores, solo que surge en un momento en que sociológicamente históricamente hay división de clases, y el papel - que le asigna a cada una de ellas, es el que tienen - en la realidad; bástenos un ejemplo, no podemos decir que el Derecho Mercantil verbigracia sea el derecho - del acreedor, en tratándose de un crédito porque establece normas que protejan el crédito de éste, a - través del aseguramiento de los bienes del deudor;

por el contrario es el derecho tanto del acreedor como del deudor, sólo que cada uno en su papel . Al — otear el fin del derecho económicamente hablando en— contramos que trata de destruir la división de clases y por ende la lucha entre las mismas, de donde se — fortifica nuestra afirmación, toda vez que toma en — cuenta a ambas clases, por lo que, no puede ser consi— derado un derecho de clases o clasista, a pesar de — que establezca la desigualdad jurídica, ello responde al papel que juega en las fuerzas creadoras de lo so— cial, éste mira a la sociedad, mejor dicho, la equipa— ra a una gran confraternidad de hombres.

Después de haber agotado aunque muy preca— riamente lo relativo al estudio del derecho social, — el cual se impuso como materia obligatoria de estudio en el presente capítulo debido a que es él, el que — alimenta las divergencias políticas y sociales entre la Administración Pública y la incipiente administra— ción social, pasemos al estudio de las mismas.

El Doctor Alberto Trueba (62), sostiene que al ser nuestro actual Estado un Estado político-social dentro de su Administración Pública Social, se en— cuentran sendas divergencias que se entrelazan unas — con otras, dando a las decisiones del Ejecutivo un do— ble caríz, que unas veces protege al interés indivi— dual y otras destruye este interés, en beneficio del— interés social.

(62) Trueba Urbina Alberto, Ob. cit. Pág. 1785

En efecto nos comenta que dentro de nuestra propia Constitución, se encuentran divergencias y nos dice refiriéndose al artículo 27 de la misma, que en él encontramos normas que establecen la propiedad privada y normas que la destruyen en beneficio del interés colectivo, veamos el artículo en cuestión el cual en su parte inicial dice: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en —

perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población — que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en — cantidad suficiente para las necesidades de su pobla— ción, tendrán derecho a que se les dote de ellas, to— mándolas de las propiedades inmediatas, respetando — siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.”

De la lectura de este artículo encontramos — la base de la aseveración que en párrafos preceden— tes hace nuestro Autor, ya que por un lado constitu— cionalmente se faculta el establecimiento de la pro— piedad privada y por el otro el medio para destruirla en función de la utilidad pública, lo que hace que la propiedad privada, exista en México sólo en función — del interés colectivo, arrojando ésto una divergencia palpable dentro de nuestra Carta Magna.

Busquemos ahora otra divergencia dentro de — nuestro orden institucional y así encontramos que en — el artículo tercero de la propia Constitución aparece otra divergencia entre ambos mundos: el político bur— gués y el político social.

Es el mencionado artículo tercero Consti— tucional, en donde por un lado se establece que la edu— cación es un derecho connatural a la persona, que le— pertenece considerada como individuo, pero además, es — ta educación debe ser de tal índole que fomente en el individuo además del desarrollo armonioso de sus fa—

cultades, el sentido de solidaridad humana al nivel - no sólo nacional sino internacional, a través de la - independencia y la justicia social.

Con esto nos percatamos, que si bien es cierto que la educación es un derecho del individuo, ésto se vé en cierta manera restringido en función del interés social, toda vez, que esta educación deberá ser tal que fomente en el individuo el sentido de solidaridad y justicia social; por lo que podemos desprender que la educación en México comparte la característica socializante surgida por primera vez en el mundo constitucionalmente en México en el año de 1917.

Podríamos enumerar algunas divergencias más - dentro de nuestro régimen institucional, pero bástenos con las ya anotadas, toda vez que con esto nos - percatamos de la función histórica decisiva que tiene el actual estado, de propiciar a través de la socialización de los factores de la producción tanto materiales como intelectivos, el advenimiento del estado-comunitario de las cosas, en otras palabras lograr el establecimiento real y verdadero de lo que dejara - asentado Rousseau "Los frutos de todos la tierra de - nadie".

Para poner punto final a estas consideraciones sobre las divergencias entre ambas administraciones: La Pública y la Social, anotemos lo que nos co-

menta el Licenciado Rosales Hernández, el cual nos dice que: "es importante destacar, que nuestra Carta-Magna, más que ninguna otra en el mundo, logra conciliar las dos tendencias históricamente más importantes de la filosofía política, que por su contenido se transforma en praxis política, a saber: el individualismo y el socialismo" (63)

Es el Maestro Trueba Urbina el que señala — cuando desaparecerán las divergencias existentes entre ambas administraciones la Pública y la Social, al decirnos que: "Las contradicciones se esfumarán definitivamente cuando desaparezca la Administración Pública (Burguesa) y sobre sus ruinas se edifique exclusivamente la Administración Social, única que existirá en el porvenir por que absorberá las funciones políticas. La Administración Social siempre es honesta sin alternativas y sin contradicciones: "Es el paso hacia el Estado socialista" (64). Más todo esto pensamos, que será la historia la encargada de revelarnoslo, ya sea en uno o en otro sentido.

d) LA SUBORDINACION DE LA ADMINISTRACION SOCIAL A LA ADMINISTRACION PUBLICA.— Debido al estado actual de las cosas, debemos pensar valedera y lógicamente que la Administración Social está subordinada a la Administración Pública Burguesa, toda vez que como se ha analizado, el factor económico es el sustentador del régimen capitalista burgués y al predominar éste, consecuentemente la Administración Pública tené

(63) Rosales H. René Ramón, Ob. cit. Pág. 78

(64) Trueba Urbina Alberto, Ob. cit. Pág. 1785

derá a la perseveración de los intereses capitalistas y aunque bien es cierto que la tendencia del titular de la Administración Pública se vuelve cada vez más socializante, aun no nos es dado pensar que la Administración Social sea la que predomine, mientras no se logre el cambio completo.

A fin de poner término al presente capítulo, por que de lo contrario redundaríamos, toda vez que se ha estudiado detalladamente las características de una y otra forma de Administración, y por que vemos en la vida cotidiana en forma palpable la predominancia de la Administración Pública Burguesa sobre la Administración Social naciente, bástenos apuntar el pensamiento de nuestro reconocido autor en esta materia, Don Alberto Trueba Urbina, el que a la letra dice: "Tanto la Administración Pública, como la Administración Social, en nuestro régimen político-socialista, están jefaturadas por una misma persona, el Presidente de la República, de acuerdo con nuestras normas constitucionales, como se ha dicho muchas veces. De aquí resulta que la democracia política es la única que rige en el país con los defectos que a diario se le atribuyen. Y aunque se diga que el Presidente de la República, en el ejercicio de sus funciones, es de izquierda y si se quiere marxista, entre tanto no logre un cambio radical en las estructuras económicas, su actuación será eminentemente política, burguesa-progresista, a pesar de ser de izquierda y marxista. Por tanto, las normas del artículo 27 que facultan a la nación para imponerle a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés pú-

blico y al Ejecutivo Federal para llevar a cabo el —
fraccionamiento de los latifundios y lograr una equi-
tativa distribución de la riqueza pública, así como —
la Declaración de Derechos Sociales del artículo 123—
que tiene la función de socializar la propiedad priva-
da, teórica y prácticamente, están subordinadas una y
otra al Jefe del Estado. Cuando nos referimos al Es-
tado identificamos a éste con la nación. Mientras —
el cambio social no se lleve a la realidad política,—
la Administración Social estará subordinada a la Ad-
ministración Pública....." (65)

CAPITULO QUINTO.

LA CONSTITUCION MEXICANA DE 1917, PUNTO DE
PARTIDA DEL ESTADO Y ADMINISTRACION SOCIAL

a) BREVE RESEÑA HISTORICA.-- Una vez que hemos estudiado el panorama actual que presenta la Administración Pública, que día con día se vuelve más socializante, y que hemos visto la crisis que sufre el Estado burgués, veamos aunque en forma muy sucinta, en donde tuvo origen todo este estado de cosas que se palpan en la realidad mexicana, origen, que autores como el Maestro Trueba Urbina lo señalan en forma definitiva en la Constitución Mexicana de 1917, a la cual le asigna el carácter de la primera Constitución en el mundo político-social.

Como es bien sabido de todos nosotros, la situación política y social en México Independiente era harto desigualitaria, despues de los cuatrocientos años de dominación española un México nuevo despierta de su letargo de tantos años y por desgracia, el pequeño infante se encuentra con una realidad bastante desoladora, sus grandes extensiones de terreno están en pocas manos; sus riquezas han sido acaparadas por las minorías y su población, he ahí su gran problema, la mayoría de su población hambrienta y desgarrada, sin esperanza y falta de fé.

Un México inexperto empieza a gobernarse — por sí solo y busca afanosamente entre sus ancestros — una guía que le facilite su mejor gobierno, y es así — que encuentra pensamientos pregonados por sus libertadores; pensamientos tales como el del Cura Hidalgo — que al inicio al movimiento de Independencia, hace — proclamas en favor de la igualdad de los hombres; y — encuentra también ideas en torno a la mejor distribución de la tierra y de la riqueza, mismas que fueron — plasmadas en ese texto que dejara escrito para la posteridad, Don José María Morelos y Pavón; "Los Sentimientos de la Nación" y ese México joven se entusiasma y la falta de fé se va diluyendo, en el remanso — apacible de la esperanza de un mejor nivel de vida para todos los mexicanos, y es así, que en un febrero de 1856 se instalaba el Congreso Constituyente que — habría de dar a México sus segunda Constitución propiamente dicha: La Constitución de 1857.

En el seno de este Congreso se van a dirimir cuestiones relativas a la igualdad social, a través — del mejor reparto de las tierras; sin embargo, no vayamos a pensar que todas estas ideas relativas al reparto equitativo de la riqueza hayan sido escuchadas — con benevolencia, ya ni siquiera con paciencia por — los grupos conservadores, todo lo contrario, los debates fueron acalorados y contradictorios, la misión — histórica que se le había asignado al Congreso Constituyente de 1856, era sumamente difícil, extraordinaria y trascendente , ya que la meta a seguir esta obstaculizada por una montaña de oposiciones, acumuladas

en los treinta años de vida independiente del país, — más que real nominativa, así como precaria.

Más los liberales, no renegaban del calor que les prodigaba a sus almas el anhelo vivificante de la justicia social, no se daban por derrotados se guros de que el primer paso en falso, los llevaría — al derrocamiento estrepitoso y con ello el de sus — ideales.

Dado esos supuestos, la asamblea tenía que lograr efectivamente el reconocimiento incondicionado de los valores de la integridad humana y por ende de la personalidad, consignar y garantizar tanto la li— bertad como la igualdad, conseguir la aplicación real de tantos derechos que hoy por hoy nos son tan conocidos y familiares, pero que en esa época, era aún — desconocidos; derechos tales como la no esclavitud, — la libertad de prensa, de pensamiento, de reunión, de audiencia, etc.

Más sin embargo a pesar de las voces llenas de emoción y henchido fervor patriótico, como las de Vallarta, Zarco, el Nigromante, Ponciano Arriaga cuyo pensamiento de éste último, hemos dejado anotado en — la introducción de este trabajo, etc., el Derecho So— cial, aun no ve su aparición, y el resultado de este Congreso fue el nacimiento de una Constitución Políti— ca Individualista, que recoge ya en su capitulado el reconocimiento de los derechos humanos, pregoados —

en el movimiento revolucionario francés; pero el gran paso ya ha sido dado, el México joven se va volviendo adulto y erige sus instituciones.

Pero los monstruos apocalípticos que viven dentro de los hombres, el egoísmo y bajas pasiones, — como lo escribiera Serra Rojas (66), aún siguen ganando batallas, la lucha entre conservadores y liberales sale del seno del Congreso Constituyente y corre por las calles, dejando tras de sí, humo, fragor y — muerte, la situación política-social de México es — inestable, y se suceden gobiernos tras gobiernos, ante el desconsuelo del pueblo que ve morir sus ilusiones, a manos de santanistas, porfiristas, etc., y — aún las ideas sociales no tienen "rostro ni forma"; — todo es palabra.

Veinte de Noviembre de 1910, fecha clave en el que el pueblo cansado de tantas promesas toma las armas, e inicia su movimiento revolucionario que tiene su inicio en el Plan de San Luis, que un mes antes había sido elaborado y firmado por Don Francisco I. — Madero, ante el grito de "Sufragio Efectivo No Reelección", lanzado contra el gobierno de Don Porfirio — Díaz, dictador férreo que tanta desesperanza dejara — en el pueblo mexicano.

(66) Serra Rojas Andres, Prólogo. La Administración — Pública y La Vida Económica de México, Francisco López Alvarez, Pág. 17

La gesta heroica del pueblo mexicano, ha—
bría de tener su fin, en la proclama de una Constitu—
ción cuyo mérito fué "Recoger no sólo las aspiracio—
nes del proletariado mexicano sino también las del —
proletariado universal" (67)

En efecto, en el seno del Congreso Constitu—
yente de 1916-1917, se ventilan situaciones de tal —
magnitud, que al establecerse en su articulado, rom—
pen con la ortodoxia jurídica constitucional, toda —
vez que se integra un título especial que recoge ga—
rantías sociales, que se ponen de manifiesto al ser —
reguladas las relaciones de los dos grandes factores—
de la producción: El Capital y el Trabajo..

Pero todo esto no obedece en sí más que a —
la realidad socio-económica de México, los verdaderos
paladines de la revolución eran gentes del pueblo en—
su inmensa mayoría, gentes sin recursos económicos —
que dejando sus hogares iniciaron la aventura glório—
sa de la Reforma Social, por ello querían que en la —
Ley Fundamental, se dejaran escritos y para siempre —
los derechos por los que habían vertido su sangre; en
ese Congreso Constituyente no van a estar ya los per—
sonajes sumisos y mustios que vivieron durante la co—
lonia y el porfirismo, y a los cuales Rubén Romero —

(67) Trueba Urbina Alberto, The Mexican Constitution—
of 1917, is Reflected in The Peace Treaty of Ver—
sailles of 1919, en español New York, 1974, —
Pág. 9

(68), desprecia a través de su personaje "Pito Pérez" cuando éste último deja escrito en su testamento: — "... Para los pobres mi desprecio por que no se levantan y lo cogen todo en un arrebató de suprema justicia; esclavos miserables de una iglesia que les predica resignación y de un gobierno que les pide sumisión sin darles nada a cambio....".

En ese Congreso van a estar los hombres nuevos, que suplen su falta de técnica jurídica con su vibrante emoción patriótica y socialista, ahí vamos a encontrar entre otros a un Cayetano Andrade a un Rubén Martí, a un Heriberto Jara, a un Héctor Victoria, a un Dionisio Zavala, a un Froylan Manjarrez, a un José Natividad Macías, y a un Fernando Lizardi, éstos últimos de gran preparación jurídica y elocuencia asombrosa.

Traigamos a estas páginas en forma sucinta los pensamientos de algunos Constituyentes de ese Congreso, los cuales se refirieron al trabajo por ser la clase trabajadora en su inmensa mayoría la que gestó el gran movimiento social de 1917.

Fue el Pensador Mexicano Fernando Lizardi el que al discutirse el dictamen del artículo quinto, el que al final de cuentas daría nacimiento al artículo 123, el que se opuso que dentro del mismo, se regula-

(68) Citado por Rosales H. Rene Ramón, ob. cit. pág.

ra lo relativo a la jornada máxima de trabajo la que había sido propuesta en ocho horas arguyendo, que dicha regulación le quedaba al artículo como "un par de pistolas a un santo cristo".

Debido a la discusión suscitada por Fernando Lizardi, otros Constituyentes toman la palabra para apoyar la regulación de cuestiones específicas del trabajo en la Constitución por lo que Héctor Victoria Representante genuino de la clase trabajadora, manifiesta su inconformidad con el artículo quinto como lo presenta la Comisión y con el proyecto del C. Primer Jefe, ya que considera que en ninguno de los dictámenes dan el trato y respeto que merece el problema obrero.... Que lo único que cabe en el artículo quinto, es que se señalen bases fundamentales sobre las que deben legislar, que la Comisión no se concrete a decir que el convenio ha de durar un año, pasando por otras cuestiones importantísimas como las de higiene-talleres, etc. Señala que entre esas bases en que se ha de legislar cabe la jornada máxima, descanso semanal, salario mínimo, higiene en los talleres, fábricas y minas; la creación de tribunales de conciliación y arbitraje, convenios industriales, la prohibición de trabajos nocturnos a mujeres y niños; accidentes, indemnizaciones y seguros, etc... De esa manera, el Diputado Victoria, con su magnífica intervención, sienta propiamente las bases del artículo 123 Constitucional.

Es Froylan Manjarréz, quien con su brillan-

te discurso, al igual que los otros Constituyentes de ascendencia genuina del pueblo, enciende la mecha de la pasión y el fervor socialista de la asamblea al — salir en defensa abierta del trabajador, declara que está de acuerdo en que en la Constitución se plasmen definitivamente y para siempre los derechos de la clase trabajadora, toda vez que es ésta, la que a través de su contingente humano, realizó la revolución mexicana. El señala que nuestra Constitución debe ser — más explícita al hablar del problema de los trabajadores, por lo tanto se le debe dedicar toda la atención debida y propone la creación de un título especial — para el trabajo, al decirnos "No es un artículo, no — una adición, sino todo un capítulo, todo un título — de la Carta Magna (69). Debemos destacar que la petición de Manjarréz es aceptada por los Constituyentes creándose un Título Especial en nuestra Constitución que lleva por nombre: Del Trabajo y de la Previsión Social, con lo que se dá nacimiento al Estado-Político Social, según el pensamiento de nuestro tantas veces citado Autor, Alberto Trueba Urbina.

Por último traigamos el pensamiento de Don José Natividad Macías, el cual nos dice que el problema entre el capitalismo y la clase obrera, consiste — en que el capitalista dá al trabajador una cantidad — pequeñísima por ser la parta débil, la más insignificante, mientras él se queda con todo lo demás; que de

(69) Trueba Urbina Alberto, El Nuevo Artículo 123, —
Págs. 42 y ss.

bia verse que el capitalista no se lleve el excedente en su totalidad, sino que dé al trabajador una parte igual en importancia, en relación con sus servicios - (70); retrotrayéndonos en el tiempo el pensamiento de Macias, nos hace recordar el pensamiento de ese otro Constituyente del Congreso de 1856-1857, Don Ignacio-Ramírez, el Nigromante, el cual vislumbraba ya la necesidad del reparto de las utilidades, concediéndole al trabajo un rédito, por que como él afirmaba que en tanto al trabajador se le condenara a comerse su salario, la caja de ahorros sería una ilusión y el banco del pueblo una metáfora.

Todos estos Constituyentes como hemos visto, marcaron la pauta para que surgiera a la luz una nueva Constitución de Corte Socialista, tal y como lo hemos afirmado al comentar el pensamiento de Don Alberto Trueba Urbina, comprobando con ello nuestra aseveración que le da nombre a este capítulo, es decir, la Constitución Mexicana de 1917, es el punto de partida del Nuevo Estado Social y por ende de la Administración Social.

b) HACIA UN ESTADO DE DERECHO Y ADMINISTRACION SOCIAL.- Podemos concluir afirmando que estamos en el camino para alcanzar el nuevo Estado pregonado, por los humanistas del futuro, que como el Maestro — Trueba Urbina, sienten ya muy cercano el advenimiento de éste, es por eso que hicimos hincapié a través de—

las páginas de este trabajo; de todas las Reformas, — que a partir del 1917 se van amalgamando a la ideología del pueblo mexicano. El camino, se vuelve camino al andar, las brechas van siendo alineadas; los arquitectos de ese nuevo Estado Social, están conclu— yendo sus planos y los van trazando firmemente con — la pluma resplandeciente de la equidad y la justicia cuya tinta es tomada en la Constitución de 1917, la — cual llegó, cuando la obscuridad y el monopolio de la injusticia y la desigualdad cubría este Valle del Anahuac; a pesar de lo tortuoso que aún es el camino, el Estado Social va tomando forma y color, ya no es un — fantasma que en la noche acaiga de la desesperanza — y la fatiga merodeaba entre las conciencias de los — desvalidos, la voz quebrantada de las gargantas se— dientas de mejores cosas, ya se escucha en los estrados del Congreso, y esa voz ya tiene repercusión en — la realidad social mexicana, y aunque timidamente se van colocando en la vida institucional los pensamientos emitidos por esas voces, empero, no debemos desalentarnos, el movimiento aún es muy jóven y consecuentemente esta lleno de errores, errores tales como el de dejarse arrastrar por las palabras engañosas de dirigentes mal intencionados, que se revuelcan en sus — pasiones y egoismos y que se desesperan ante el nacimiento de ese nuevo estado de cosas.

Dejemos que la historia la Maestra infati— gable de la vida, nos de su fallo al correr el tiempo cuando nuestros ojos tal vez ya no puedan ver, el establecimiento absoluto y definitivo de ese tan acari—

ciado y deseado Estado Social, mientras tanto sigamos estudiando, preparándonos tenázmente, a fin de que — los cambios no nos sorprendan por que entendamos sus causas, prometámonos que ante cualquier flaqueza de — nuestro entendimiento y nuestra esperanza, iremos al estudio del pasado de México, para que horrorizados — de él, redoblemos nuestros esfuerzos para lograr que el movimiento armado de 1910 no se detenga en su andar, para que las garantías sociales pregonadas y con sagradas en 1917 no se derrumben; dejemos definitivamente nuestro egoísmo y pasiones y tendamos cada día más y más a la solidaridad y confraternidad humanas:— Fines esenciales del Derecho Social.

Como punto final a estas consideraciones, — anotemos el bello pensamiento de L.J. Hernández, quien al referirse a la Revolución Mexicana, gesta heroica del pueblo mexicano, nos dice: "La palabra revolución palabra muy amada, quedó en boca de los mexicanos y — allí queda. Unos piensan que es una realidad, otros que es una arma y otros, muy pocos, los más reflexi— vos, saben que es una expresión de nostalgia" (71)

(71) Citado por Carpizo Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, Pág. 7

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

PRIMERA.- La Administración Pública es una función — del Poder del Estado, organizada y sistematizada, con fundamento constitucional de carácter imperativo y general, tendiente a organizar y dirigir en provecho de la colectividad y del propio Estado, los diversos bienes que forman el patrimonio de la sociedad; tratando de socializar los diversos medios de la producción de beneficio de los núcleos sociales económicamente débiles, contando para ello con la fuerza coercitiva del Estado; cuyo fundamento se encuentra en el mandato popular hecho valer a través del sufragio.

SEGUNDA.- El término Poder Ejecutivo Federal, debe — ser diferenciado del término Gobierno Federal del Estado, toda vez que aquél es sólo una parte de éste. El gobierno Federal del Estado está encomendado a tres poderes: — Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Poder Ejecutivo Federal, es sólo el encargado de la Administración Pública.

TERCERA.- A pesar de que en nuestra Ley Fundamental — se hable de la División de Poderes, ésto no puede ser realmente válido, por lo que, de-

bemos concluir aceptando la división de funciones, dimanadas de un todo: El Poder del Estado, alimentado éste por la voluntad soberana del pueblo, único titular de la soberanía nacional.

CUARTA.- La Administración Pública para su mayor — efectividad, funciona con dos Sectores: el-Estatal y el Paraestatal, dentro del primer Sector opera la Centralización Administrativa y dentro del segundo la Descentralización.

QUINTA.- Los organismos descentralizados son personas morales de derecho público, creadas por el Estado a través del Poder Legislativo y en ocasiones por el Poder Ejecutivo y que — cuentan consecuentemente con un Patrimonio, personalidad jurídica y Autonomía propios.

SEXTA.- La única forma de descentralización que podemos denominar como tal, es la "descentralización por servicio" y no así las llamadas "por colaboración" y "por región", ya — que la primera no busca en sí la prestación de un servicio público o la satisfacción de una necesidad colectiva, sino el aseguramiento de los intereses sectoriales de los grupos que se constituyen en razón a este —

tipo de descentralización; por otro lado, -- la segunda solo responde a una descentralización política pero no administrativa.

SEPTIMA.- Los fines de la Administración Pública pueden dividirse en dos grupos: el primero -- que lo constituye lo relativo a la organización y funcionamiento de los distintos órganos que conforman a la administración pública y el segundo que podemos catalogar de más importante, toda vez que lo constituye los fines de la Administración Pública tendientes, --según el pensamiento del Doctor -- Trueba Urbina-- a la socialización de los -- diversos factores de la producción, a través del establecimiento de medidas reguladoras en beneficio de los grupos económicamente débiles, con el objeto de evitar el desmoronamiento social, en perjuicio de la unidad nacional.

OCTAVA.- La Administración Pública Mexicana tiene su fundamento Constitucional, en los artículos 39 en el cual se reconoce como único Poder-Soberano al pueblo, mismo que ejerce su Soberanía por medio de los Poderes de la Unión (artículo 41), los cuales para su ejercicio se "dividen" en tres (diríamos funciones, no poderes) tal y como lo establece -- el artículo 49, siendo el Poder Ejecutivo --

el encargado de la Administración Pública, por mandato expreso (artículo 69, 80 y 89).

NOVENA.- El Poder del Estado pensamos, siguiendo la doctrina clásica, debe ser un Poder: Social Jurídico y Constitucional.

DECIMA.- En relación con la Administración Pública - el Poder del Estado viene a ser: Una facultad de mando que constituye un elemento esencial del Estado, que aglutina las voluntades individuales de la colectividad, adquiriendo el carácter de soberano; característica que le es atribuida por el pueblo, único poder soberano, el cual a través del voto confiere a los órganos representativos del Estado, la facultad de decidir en última instancia la política del país, lo que en relación con la Administración Pública - destaca la justificación de la función administrativa del Ejecutivo.

DECIMA PRIMERA.- La Sociedad es sumamente importante, no solo para el estudio de la Administración Pública, sino de todo el derecho, ciencia, arte, etc., pues es la sociedad la que informa todos los renglones que denotan actividad humana; no podemos concebir instituciones jurídicas ni de ninguna índole fue

ra de la sociedad, el hombre aislado no es sujeto que interese al derecho.

DECIMA SEGUNDA.- Debido al sistema económico nuestra actual Administración Pública, tiene matiz del clasismo burgués, que se refleja en la timidez con que son aplicadas las medidas tutelares y reivindicatorias del proletariado surgidas a la luz del derecho social y dictadas por el titular de la Administración Pública, quien se ve influenciado por las clases económicamente poderosas, que se aferran por conservar el actual estado de cosas en las mismas condiciones: la circulación de los bienes materiales estancada y la riqueza en pocas manos.

DECIMA TERCERA.- Siguiendo el pensamiento del Doctor Alberto Trueba Urbina apuntamos, que son las garantías sociales consagradas en los artículos 27 y 123 Constitucionales, las que marcan la pauta para el nacimiento del nuevo Estado Político-Social, cuyo advenimiento se siente ya próximo.

DECIMA CUARTA.- Consideramos que la denominación de derecho social, al nuevo derecho vislumbrado por autores de la talla del Doctor Alber

to Trueba Urbina, es la más acertada, si - atendemos no a los sujetos pasivos de este nuevo derecho, sino a los fines que persigue, es decir, la socialización de los bienes de la producción, para lograr con ésto el establecimiento del estado comunitario - de los bienes de la producción y la apropiación particular de los bienes de consumo, resultando con ésto, la supresión de - la lucha de clases y la seguridad personal dentro de un orden social comunitario.

DECIMA QUINTA.- Debido a que nuestro Estado actual es de matiz político-social sin estar definido todavía en forma absoluta, encontramos divergencias en nuestra legislación que se - reflejan en nuestra Administración Pública verbigracia la que aparece en nuestro artículo 27 Constitucional, el cual establece por un lado el medio para crear la propiedad privada y por el otro el medio de - abolirla, en función del interés social. .

DECIMA SEXTA.- Podemos pensar lógicamente, que por - el actual sistema económico y debido a las presiones que tiene el titular de la Ad- - ministración Pública, por parte de los grupos económicamente poderosos; la Adminis- tración Social, está subordinada a la - Administración Pública de caracteres burgueses.

DECIMA SEPTIMA.- En la Constitución Mexicana de 1917 es en donde se consagran por primera vez en el mundo garantías de carácter socializante por lo que podemos concluir valederamente,- que el nuevo Estado de Derecho y Administración Social, tiene su punto de partida en ésta.

DECIMA OCTAVA.- Cuando la propiedad privada de los instrumentos de la producción desaparezca y vuelva al hombre a ser hombre, entendiendocomo tal, es decir, que se despoje de sus egoismos y vuelva al estado comuntario de las cosas: las ideas serán realidad, y el Estado Social un hecho palpable y perenne.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

A. FIORINI BARTOLOME, Dr., La Administración Pública, En la Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I, Editorial-Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1954.

ARNAIZ AMIGO AURORA, Ciencia del Estado, Tomo II, Editorial Antigua Librería Robredo, México, 1961.

BODENHEIMER EDGAR, Teoría del Derecho, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1946.

BURCOA IGNACIO, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.

CARPISO JORGE, La Constitución Mexicana de 1917, Edición Conmemorativa de la Constitución de 1917, coordinación de Humanidades, Dirección General de Publicaciones, U.N.A.M., México 1969.

DE LA CUEVA MARIO, Apuntes de su Clase de Teoría General del Estado, Editados por Francisco Berlín Velezuela, Agosto, 1961, Facultad de Derecho, U.N.A.M.

DUVERGUER MAURICE, Instituciones Políticas y Derecho-Constitucional, Quinta Edición, Demos-Biblioteca de -

Ciencia Política, Traducción Castellana: Isidro Molas Jorge Solé Tura, José Ma. Valles, Eliseos Aja y Manuel Garpe, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970.

ESQUIVEL PASOS RAUL F., Derecho Adjetivo Civil y Penal (su confrontación), Tesis Profesional, Seminario de Derecho Procesal Civil, U.N.A.M. 1971

FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A. México, 1960

GARCIA OVIEDO CARLOS Y MARTINEZ USEROS ENRIQUE, Derecho Administrativo, Novena Edición, Editorial E.I.S.A Argentina, 1968.

GARCIA VALENCIA ANTONIO, Las Relaciones Humanas en la Administración Pública, Segunda Edición, Editorial — Porrúa, S.A., México, 1964.

GURFINKEL DE WENDY LILIAN NORA DRA., Sociedad, Capitalismo y Derecho (Teorías acerca del origen de la sociedad). En la Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXV Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1968

KELSEN HANS, Teoría General del Estado, Editora Nacional, México, 1972.

LASALLE FERNANDO, Qué es una Constitución, Editorial-Siglo XX, México 1968.

MANIETM KARL, Diagnóstico de Nuestro Tiempo, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1946.

RABASA O. EMILIO Y CABALLERO GLORIA, Mexicano esta es tu Constitución, Cámara de Diputados, México, 1968.

RODRIGUEZ ARIAS BUSTAMANTE LINO, Poder en el Derecho en la Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXII, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1954.

ROSALES H. RENE RAMON, El Derecho y las Garantías Sociales, Academia Mexicana de Investigaciones Jurídicas, Sociales, Políticas y Económicas (AMIJSPE), México, 1970

SERRA ROJAS ANDRES, Ciencia Política, Tomo I, Instituto Mexicano de Cultura, Impresora Galve, S.A., México, 1971.

SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, Tomo I, - Cuarta Edición, Editorial Manuel Porrúa, S.A., México 1968.

SERRA HOJAS ANDRES, La Administración Pública y la Vida Económica de México, Prólogo, Francisco López — Alvarez, Editorial Porrúa, S.A. México, 1956.

TRUEBA URBINA ALBERTO, El Nuevo Artículo 123, Editorial Porrúa, S.A. México, 1962

TRUEBA URBINA ALBERTO, Nuevo Derecho Administrativo — del Trabajo, Tomos I y II Editorial Porrúa, SA. — México, 1973.

TRUEBA URBINA ALBERTO, The Mexican Constitution of 1917, is reflected in the Peace Treaty of Versailles of 1919, en español, New York, 1974.

LEGISLACION.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES, Trigésima Cuarta Edición, Colección Porrúa, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Volúmen preparado por la Secretaría de la Presidencia.
Impreso en los talleres de Complejo Editorial Mexicano, S.A. de C.V., Edición de 1,000,000 ejemplares, —
15 de julio de 1971.

LEY PARA EL CONTROL, Por parte del Gobierno Federal - de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal..

NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, Décima Octava Edición, Comentada por Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge, Editorial Porrúa, S.A. México, 1972.

OTRAS OBRAS CONSULTADAS..

BURGOA IGNACIO, Las Garantías Individuales, Tercera - Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1961

DIARIO DE LOS DEBATES, Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917.

DRIESCH HANS, El Hombre y el Mundo, Segunda Edición, - Traducción al Español de Eduardo García Maynes, Centro de Estudios Filosóficos, Dirección General de Publicaciones, U.N.A.M., México 1960.

GARCIA MAYNES EDUARDO, Introducción al Estudio del - Derecho, Décima Sexta Edición revisada, Editorial - Porrúa, S.A. México, 1969.

HICKS J.R. Y HART A.G., Estructura de la Economía, - Cuarta Edición, Traducción al Español de R.A. Zúñiga T., Editorial Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1958

LANZ DURET MIGUEL, Derecho Constitucional Mexicano, - Quinta Edición, Segunda Impresión, Compañía Editorial Continental, S.A., México-España-Argentina-Chile, -- 1971.

RECASENS SICHES LUIS, Tratado General de Filosofía del Derecho, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1965.

SCOTT H.M., Curso Elemental de Economía, Primera Edición, Tercera reimpresión, Editorial Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1958.

TRUEBA URBINA ALBERTO, Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1970.

TRUEBA URBINA ALBERTO, Nuevo Derecho Procesal del Trabajo, Segunda Edición Actualizada, Editorial Porrúa, - México, 1973.