



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Las Divergencias Políticas y Sociales Entre la
Administración Pública y la Administración
Social.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :
Miguel Angel Galván Simón



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.

I

A mis padres:

Con todo respeto y cariño,
dedico este trabajo que -
constituye el ultimo paso
para lograr la licenciatura,
porque gracias al trabajo
y esfuerzo en el campo
supieron proporcionarme
los medios para lograr
este fin; a mis padres:

Dn. FELIPE GALVAN Y MAGDALENA SIMON.

Mi mas sincero agradecimiento

GRACIAS.

II

A mis tios:

JOSE ALVAREZ Y ABIGAIL CARDENAS,

Mi eterno agradecimiento por --
el apoyo que siempre recibí de --
ellos.

GRACIAS.

III

A mis hermanos:

Reconozco su trabajo y confianza
que depositaron en mi, para que-
yo llegara a ser lo que hasta —
ahora soy, les agradezco su ayu-
da que moral y materialmente —
siempre me brindaron.

GRACIAS.

IV

A mis maestros:

Que siempre y sin ningun
interes, me enseñaron -
y orientaron hacia la me
ta que ahora estamos por
llegar.

GRACIAS.

A mis amigos y compañeros de estudio:

**Que supieron orientarme
hacia el camino del ~~—~~
bien y del estudio a to
dos ellos.**

GRACIAS.

TEMA DE TESIS PROFESIONAL

"LAS DIVERGENCIAS POLITICAS Y SOCIALES ENTRE LA ADMINIS-
TRACION PUBLICA Y LA ADMINISTRACION SOCIAL".

I T R O D U C C I O N

C A P I T U L O P R I M E R O

BASES CONSTITUCIONALES

- I.- En la Administración Pública.
- II.- En la Administración Social.

C A P I T U L O S E G U N D O

LA TRIPLE PERSONALIDAD DEL ESTADO

- I.- Como Organo Político.
- II.- Como Organo Administrativo.
- III.- Como Organo Social.

C A P I T U L O T E R C E R O

VII

IDEOLOGIA POLITICA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

I.- La Política Administrativa.

A).- En Materia Laboral.

B).- En la Protección Social.

II.- La Política en al Administración Social.

A).- La Tendencia hacia la Protección Social.

C A P I T U L O C U A R T O

FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL CONFORME AL ARTICULO 89 CONSTITUCIONAL

I.- Facultades Constitucionales de la Administración Pública.

II.- Facultades Consitucionales en la Administración Social.

C A P I T U L O Q U I N T O

I.- Las Resoluciones Presidenciales.

II.- Políticas, Económicas y Sociales.

III.- Sus Finalidades.

VIII

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

Miguel Angel Galván Simón.

México, D.F., 27 de Octubre de 1975.

I N T R O D U C C I O N

La Constitución Mexicana de 1917 precursora de las constituciones sociales, porque incluye en ella derechos y garantías sociales no es del todo comprendida circunstancia por la cuál hemos visto la necesidad de tratar de orientar — y aclarar en lo posible las confusiones que esta presenta.

La dualidad de funciones que el Presidente de la República respecto de la Administración Pública tiene que efectuar por así imponerselo la Constitución, es algo que no es admitido por la Doctrina del Derecho Constitucional; sin embargo a partir de la Constitución Político-Social de 1917— éste tiene que realizar funciones administrativas públicas y funciones administrativas sociales.

La falta de comprensión del Derecho Social — — ocasiona el descuido hacía los necesitados, por lo que consideramos la necesidad de que el Derecho Social tenga una mayor difusión como cátedra en nuestras universidades así como que se de a conocer a todo el empleado de la administración pública y con mayor razón a todos los trabajadores que laboran en los órganos de carácter social.

Esta Tesis fué elaborada en el Seminario de -
Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, bajo la Direc -
ción del Dr. Alberto Trueba Urbina y el asesoramiento del Li-
cenciado Salvador Medina Becerra.

CAPITULO PRIMERO

BASES CONSTITUCIONALES.

I.- En la Administración Pública.

II.- En la Administración Social.

CAPITULO PRIMERO

La Administración Pública, tan necesaria en una comunidad organizada, debe siempre tener un fundamento legal para que cumpla con sus fines.

En México, la Administración Pública así como la Administración Social, tienen sus bases en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (Título Burgés), de acuerdo con el maestro Trueba Urbina, nuestra Constitución es Político-Social.

Desde el punto de vista formal, corresponde — al Poder Ejecutivo Federal administrar y vigilar que se cumplan con eficiencia los Servicios Públicos que corresponden a la Administración Pública y los Servicios Sociales de la Administración Social, por que el servir a la comunidad es uno de los principales fines del Estado. En el caso de la Administración Social, ésta se dirige a una clase de individuos que por circunstancias homogéneas aunque de procedencia hetero — gánea son los que se van a beneficiar con los servicios que — ésta les va a proporcionar, y estos son de carácter social — porque van a proteger a una clase social (proletarios).

I.— Las bases Constitucionales de la Adminis — tración Pública, las encontramos en la parte orgánica de la —

Constitución Político-Social de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en el título Tercero Capítulo III del Poder Ejecutivo; en los artículos del "80 a 93 y 115" (1), que se refieren al Poder Ejecutivo Encargado de la Administración Pública y el 115 a la libre administración del Municipio. "La Administración Pública desde el punto de vista formal se identifica dentro del sistema constitucional con uno de los Poderes en los que se haya depositada la Soberanía del Estado" (2).

Por identificarse la Administración Pública con uno de los tres Poderes en los que se encuentra dividido el Estado moderno, al Presidente de la República también se ha llamado como el "Administrador del Estado"; pero éste no solo se limita a administrar, sino que tiene otras muchas funciones y facultades tan importantes como la antes mencionada como lo veremos en el desarrollo del tema. Para ello es necesario analizar los artículos que hablan del Poder Ejecutivo—

1).- Trueba Urbina A.- Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo T.1.- Primera Edición.- Editorial Porrúa S.A.- México-D.F. 1973

2.- Fraga G.- Derecho Administrativo.- Cuarta Edición.- Editorial Porrúa S.A.- México, D.F. 1948.- Pág. 229.

Federal.

El Artículo 80 de la Constitución, deposita en un solo individuo al Poder Ejecutivo, que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Este es el único de los tres Poderes que lo ocupan una sola persona, Tena Ramírez dice que "nuestra Constitución consagra así, el Ejecutivo unipersonal que reside en una sola persona, a diferencia del Ejecutivo Plural que reside en varias" (3). Y más adelante advierte que "no incurramos por lo tanto en el común error de considerar que el ejecutivo lo forman el Presidente y los Secretarios de Estado. Estos últimos, son simplemente colaboradores inmediatos de aquél" (4).

El Artículo 80 se relaciona con el artículo 49 de la Constitución, que nos habla de la división de Poderes; y dice que no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el Artículo 29. Y lo que dispone el Segundo Párrafo del artículo 131, se-

3.- Tena Ramírez F.- Derecho Constitucional Mexicano.- Décima Primera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. - 1972.- Pág.439.

4).- Tena Ramírez F.- Opus Cit.- Pág 440.

otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

El artículo 81.- Nos dice que la elección será directa y de acuerdo con la Ley Electoral.

Para ocupar el cargo de Presidente de la República, se necesita reunir requisitos de carácter político, — así como los contenidos en siguiente artículo que a la letra dice:

Artículo 82.- Para ser Presidente se requiere:

1.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento. El ser ciudadano queda incluido en la Fracc. II que dice, tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección. La ciudadanía se adquiere con la mayoría de edad, de acuerdo con el artículo 34 en relación con el artículo 35 que nos habla de las prerrogativas del ciudadano, principalmente para votar y ser votado en elecciones populares. En cuanto a que sea hijo de padres mexicanos por nacimiento, Tena Ramírez no está de acuerdo cuando dice "solo se justifica por un nacionalismo excesivo, que en general no admiten las Constituciones de otros países, que nuestra historia no justifica la presencia de este requisito" (5).

5.- Tena Ramírez F.- Derecho Constitucional Mexicano.- Decimo Primera Edición.- Editorial Porrúa S.A.- México, D.F. 1972.- Pág. 440.

Discrepamos con el maestro Tena porque, si para justificar es te requisito fuera necesario haber vivido experiencias desfavorables para nuestro país, las circunstancias actuales del Estado Mexicano tal vez serían distintas, es decir que se necesita de un marcado nacionalismo porque solo con éste se pue de conservar la integridad nacional.

III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. Es necesario que el — futuro Presidente tenga conocimiento de los problemas que — adolece la Nación para que en su régimen tienda a resolver — los y la Administración Pública vaya en desarrollo.

IV.- No pertenecer al Estado eclesiástico ni — ser ministro de algún culto. Esta prohibición se justifica en razón de la influencia que en épocas pasadas tuvo la iglesia sobre nuestro pueblo y sobre el Estado y aun en la actualidad quedan resabios de esa influencia religiosa que afecta o que obstruye el cambio de estructuras.

V.- No estar en servicio activo, en caso de — pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elec — ción.

VI.- No ser Secretario o Subsecretario de Es — tado, jefe o Secretario General de Departamento Administrati-

vo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado ó Territorio a menos que se separe de su puesto seis meses antes de la elección. Las prohibiciones contenidas en las fracciones V y VI, tienen como objeto dice el maestro Tena Ramírez "Garantizar la imparciabilidad de la elección, impidiendo que puedan hacer uso del puesto que ocupan para inclinar la decisión a su favor; continúa diciendo que estas prohibiciones solo son aplicables al Presidente electo popularmente, ya que el Presidente designado por el Congreso como interino provisional o sustituto, no es de elección" (6).

VII.- NO estar comprendido en algunas de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

El artículo 83.- Señala la fecha en que el Presidente entra a ejercer su cargo que es el día Primero de Diciembre y la duración del cargo que es de seis años. En el siguiente párrafo junto con la última fracción del Artículo 82, está prohibiendo la reelección del Presidente de la República ya sea que, éste haya llegado al cargo electo popularmente o con el carácter de interino provisional o sustituto.

6.- Tena Ramírez F.- Derecho Constitucional Mexicano.- Décimo Primera Edición.- Editorial Porrúa S.A.- México, D.F. 1972.- Pág. 442.

En el siguiente artículo, se trata de la sucesión presidencial o sea la forma de substituir la falta absoluta del presidente y establece tres denominaciones.

Artículo 84.— En caso de falta absoluta del — Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concu— rriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente INTERINO; el mismo Congreso— expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designa— ción de Presidente Interino, la Convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el periodo respectivo, de — biendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la que se— señala para la verificación de las elecciones, un plazo no — menor de catorce meses ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la — Comisión Permanente nombrará, desde luego, un Presidente PRO— VISIONAL y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso — para que éste a su vez, designe al Presidente Interino y expi— da la convocatoria a elecciones presidenciales en los térmi — nos del párrafo anterior.

Quando la falta de Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de

la Unión se encuentre en sesiones, designará al Presidente - SUBSTITUTO que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente Provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral - y haga la elección del Presidente Substituto.

El Artículo 85, nos habla de la cesación en su cargo del Presidente saliente, aun cuando no se presente el Presidente Electo para el periodo siguiente; la forma de sustituirlo que es de acuerdo con el artículo anterior; y la forma de nombrar un Presidente Interino por faltas temporales - del Presidente en el cargo.

El artículo 86, trata de la renuncia del cargo de Presidente que debe ser por causa grave y que calificará - el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.

El artículo 87, habla de la protesta que hace el Presidente al tomar posesión del cargo ante el Congreso - de la Unión o ante la Comisión Permanente en los recesos de a quél, que consiste en decir "Protesto ~~guardar~~ y hacer guardar - la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y - las Leyes que de 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

12

Unión; y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande".

El Artículo 88, dice que el Presidente de la República, solo podrá ausentarse del Territorio Nacional con permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso.

Del Artículo 89, es de donde según varios tratadistas de Derecho Administrativo, nace o se origina toda la Administración Pública tendiente a realizar los fines del Estado, así como administrar su propio patrimonio. La Administración Pública debe efectuar actividades que satisfagan el interés general así como Servicios Públicos entendidos éstos como "la actividad para satisfacer concretamente una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de regulación especial del Poder Público, deben ser regulares, continuos y uniformes" (7). Esta actividad del Estado es regulada por el Derecho Administrativo y este artículo lo veremos detalladamente en el Capítulo Cuarto.

En nuestro régimen de gobierno, encontramos que la Constitución concede un gran número de funciones y facultades al Poder Ejecutivo Federal, por lo cual es necesario que se haga ayudar por un conjunto de órganos y de per-

7).- Fraga G.- Derecho Administrativo.- Cuarta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1948.- Pág.25. Edi

sonas físicas que reciben el nombre de Secretarios y Jefes de Departamento; los órganos los entendemos como las distintas - Secretarías y Departamentos de Estado, y a los Secretarios y Jefes de Departamento, como los titulares de dichos órganos - y cuya misión es colaborar con el representante del Poder Ejecutivo para una mejor Administración Pública como lo vamos a ver en el siguiente artículo.

Artículo 90.- Para el despacho de los negocios del orden Administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley, - la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría. Son estos "los inmediatos colaboradores del Jefe del Poder Ejecutivo"(8), y son designados libremente por el Presidente de la República con fundamento en la Fracc.II del Artículo 89 y el buen funcionamiento de la actividad de - estos se refuta como una buena administración del Presidente. El Secretario de Estado es un alto funcionario dentro - de nuestro régimen de gobierno que forma parte del engranaje político y administrativo que rigen los destinos Nacionales, - es una persona que goza de la máxima confianza del Presidente cuya obligación ante éste es la de coadyuvar en la Administración

8).- Tena Ramírez.- Derecho Constitucional Mexicano.- Décimo-Primera Edición.- Editorial Porrúa S.A.- México, D.F. 1972.- Pág. 249.

tración Pública.

El Artículo 91.- Establece los requisitos — para ser Secretario de Estado que son: el de ser mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

El siguiente artículo establece lo que en la teoría constitucional se le conoce con el nombre de "Refrendo". Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho; encargado del ramo a que pertenezca el asunto, y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente relativos al gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo. El refrendo ministerial en nuestro sistema de gobierno carece de importancia porque no impone ninguna limitación al Presidente de la República, porque como dice el maestro Tena "Cuando un Secretario de Estado se negare a firmar un acto del Presidente, su dimisión sería inaplazable" (9). Voluntaria o forzosamente el-

9).- Tena Ramírez F.- Derecho Constitucional Mexicano.- Décimo Primera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. - 1972.- Pág. 250.

Secretario de Estado tendría que abandonar el cargo, porque con fundamento en la Fracc. II, del artículo 89, el Presidente de la República nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado y el sustituto necesariamente tendrá que estar de acuerdo y por lo tanto tendrá que refrendar el acto del Presidente.

En el artículo que sigue, se les impone una obligación a los Secretarios de Estado.

Artículo 93.- Los Secretarios del Despacho — luego que este habierto el período de sesiones ordinarias, — darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos. Cualquiera de las Camaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría. El maestro Tena Ramírez dice que "si la Constitución no autoriza a las — Cámaras para llamar ante ellas al Presidente de la República, es por el respeto debido a su investidura y en beneficio del equilibrio de los Poderes. Pero en su lugar y en su representación concurren a informar el Secretario del ramo"(10). Del-

10).- Tena Ramírez F.- Derecho Constitucional Mexicano.- Décimo Primera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. — 1972.- Pág. 255.

informe rendido por el Secretario de Estado ante las Cámaras, estas darán su aprobación o desaprobación, del avance obtenido y este desarrollo si así fuera se le atribuye al Presidente de la República.

Lo anterior corresponde a la Administración Pública Federal; pero en virtud de que nuestra forma de gobierno es : Democrática, Representativa y Federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos (Artículo 40), unidos en una Federación por lo tanto los Estados miembros tienen su administración local conferida al Ejecutivo o Gobernador del Estado, los que velarán por el desarrollo de una buena administración y buen gobierno que redunde en beneficio de su entidad gubernativa y como consecuencia del Estado Mexicano.

Así mismo existe dentro de cada Estado, la Administración Municipal, cuya base Constitucional se encuentra en el "Título Quinto de la Constitución", que nos habla de los Estados de la Federación y fundamentalmente en el artículo 115 que dice: Los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno Republicano, Representativo y Popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre conforme a las leyes siguientes:

I.- Cada Municipio será Administrado por un Ayuntamiento de Elección Popular y Directa-

Y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el go —
bierno del Estado.

II.— Los Municipios Administraran Libremente su Hacienda, la cual se formará de las con —
tribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesi —
dades Municipales.

De la Administración Pública Municipal, se —
encarga un "Presidente Municipal", cuya labor fundamental es —
administrativa; los servicios Públicos de un Municipio pueden ser administrados libremente en beneficio de la entidad y en —
provecho de sus habitantes, para ello es necesario de un re —
presentante responsable, que dirija, coordine, organice y con —
trole toda la actividad administrativa a su cargo, de cuya —
acción para la realización depende la buena marcha y progreso del Municipio. Esta acción y representación recae en el Presi —
dente Municipal. según el artículo 115 Fracc. I Segundo Párra —
fo. Los Presidentes Municipales son elegidos por Sufragio Po —
pular y generalmente para un periodo de tres años quedando —
prohibida la reelección para el periodo inmediato.

Los Presidentes Municipales tienen problemas de carácter económico para el desarrollo de su función, ya —
que sus ingresos por concepto de contribuciones o impuestos, —
son designados por las legislaturas locales y en ocasiones es —

tas desconocen las necesidades del Municipio, en estas circunstancias la entidad se ve sin progreso y esto repercute en el Presidente Municipal, confirma lo anterior el maestro Burgoa cuando dice "Desde el punto de vista económico, muchos Municipios en México se encuentran en situación de abandono, sin que sus autoridades puedan disponer de los recursos indispensables para calmar las necesidades primarias de su población" (11).

Algunos Municipios reciben porcentaje concedido por la Federación, por estar funcionando dentro de su circunscripción empresas de carácter Federal según lo dispone el artículo 73 Fracc. XXIX último párrafo; designado por las Legislaturas Locales. En general podemos decir que es la Administración Pública Municipal la que llega ha tener problemas con su Hacienda Pública, a causa de sus reducidos ingresos que quienes sufren las consecuencias son los Presidentes Municipales ante la opinión pública.

II.-LAS BASES CONSTITUCIONALES PARA LA ADMINISTRACION SOCIAL. Estas bases las encontramos inmersas en la Constitución Mexicana. Principalmente en -

11).- Burgoa O.l..- Derecho Constitucional.- Primera Edición.- editorial Cultura T.G.S.A.- México, D.F. 1973.- Pág - 992.

el título sexto "del Trabajo y Previsión Social"; en el artículo 123 y se integra con los artículos 27 y 28 de la Constitución. La Administración Social nace con la Constitución de 1917 y es Social porque se dirige a una clase social que es la del proletariado o sea trabajadores y campesinos y cuyo objeto debe ser la protección y reivindicación por los órganos de la Administración Social.

En el artículo 27 constitucional, tenemos la primera base de la Administración Social encargada de solucionar todos los problemas que surjan en el campo, porque se dirigen a los campesinos, que fueron los que en la Revolución Mexicana lucharon contra la burguesía que todo lo tiene, éstos juntos con los obreros tomaron las armas para defender sus derechos y para que se estableciera un nuevo sistema jurídico. Este sistema lo establecieron los constituyentes de 1917, incluyendo en la constitución garantías sociales y estas dan origen y se manifiestan en el "Derecho Social" y en el establecimiento de la Administración Social. El maestro Trueba Urbina dice: "en el art. 27 constitucional se cosignan las normas fundamentales de derecho administrativo Agrario y al lado de las autoridades Administrativas Públicas se estructura un nuevo tipo de autoridades administrativas sociales que intervienen en las dotaciones y resituciones de tierras" (12).

12).- Trueba Urbina A..- Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo.- T.I.- Primera Edición.- Editorial Porrúa S.A.- México, D.F. 1973.- Pág. 115.

En este artículo se le imponen limitaciones a la propiedad - privada, se dan las bases para que se fraccionen los latifundios y el mismo artículo en la Fracc. XI crea órganos administrativos sociales que son los siguientes:

Artículo 27 Fracc. XI.- Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan se crean:

a).- Una Dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes Agrarias y de su ejecución.

b).- Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le exigen.

c).- Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los Gobiernos Locales y de un representante de los Campesinos cuya designación se hará en los términos que prevenga la Ley Reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federal con las atribuciones que las mismas leyes Orgánicas y Reglamentarias determinen.

d).- Comités particulares Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes Agrarios.

e).- Comisariados Ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

La Fracc. XI del artículo 27 Constitucional crea órganos administrativos sociales que atienden los problemas del campo como son: Dotación, Restitución, Ampliación y la Creación de nuevos Centros de Población; el inciso a) - crea la actual Secretaría de Reforma Agraria (antes Departamento Agrario), que depende directamente del Ejecutivo Federal y que por lo tanto se convierte en una Administración Pública; pero a pesar de ello tienen funciones sociales como dice el maestro Trueba Urbina. "El Presidente de la República, además de sus funciones públicas ejerce funciones sociales cuando usa de las facultades y obligaciones que le impone la fracc. I del artículo 89 de la Constitución promulgando y ejecutando leyes agrarias, económicas y del trabajo y expediendo los reglamentos de dichas leyes para proveer en la esfera administrativa social a su exacta observancia. Asimismo el Poder Administrativo se organiza a través de sus agentes y órganos para la aplicación de las leyes sociales, lo cual propicia a su vez la tutela social en favor de los trabajadores" (13).

13).- Trueba Urbina A. - Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo T.I.- Primera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1973.- Pág. 115.

El artículo 28 Constitucional al prohibir — los monopolios que siempre van contra la clase social desamparada y por castigar y perseguir por las autoridades, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos los artículos de consumo necesario y que tenga por objeto el alza de los precios, con esta declaración se esta protegiendo a los económicamente débiles (proletarios). Más adelante el artículo 28 establece que no constituyen monopolios las asociaciones y sociedades cooperativas de productores para que en defensa de sus intereses o del interes general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región y que no sean artículos de primera necesidad, que esten bajo la vigilancia del gobierno Federal o de los Estados. Con esta declaración que es eminentemente social los campesinos y agricultores asociados o cooperativistas se protegen de los tenaces capitalistas, el maestro Trueba Urbina dice "Las excepciones contenidas en el artículo 28 Constitucional con respecto a las asociaciones de trabajadores, formadas para proteger sus propios intereses, al declarar que no constituyen monopolios, establece normas administrativas sociales en función protectora de dichas asociaciones" (14). Aunque formalmente no establece ningún órgano administrativo social, si establece el artículo 28 constitucional, una base para que en el futuro cuando las cooperativas lleguen a su máximo desarrollo se establezcan órganos administrativos sociales.

14).- Trueba Urbina A.- Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo T.I.- Primera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1973.- Pág. 116.

Como última base constitucional de la administración social tenemos el artículo 123 de la Constitución, que es en donde con mayor claridad vemos la administración social porque crea mayor número de órganos Administrativos Sociales, cuya misión principal es resolver los problemas de los trabajadores protegiéndolos y tutelándolos. El artículo 123 en el apartado "A" establece los derechos de los trabajadores y crea órganos sociales, En el apartado "B" establece los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado (burocratas) y a la vez crea también órganos Administrativos Sociales como lo veremos a continuación.

Artículo 123.- El Congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el Trabajo, las cuales regirán:

"A".- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general todo con trato de trabajo.

En las Fracciones que siguen se establecen los derechos de los trabajadores; pero para nuestra finalidad solo comentaremos las bases que establecen órganos Administrativos Sociales que forman la administración social y —

que tienen su base en el artículo 123 de la "Constitución - Social".

En el último párrafo de la Fracc. VI, se crea "La Comisión Nacional de los salarios mínimos"; cuando habla de los salarios mínimos, los que son **generales** y profesionales, los primeros rigen una o varias zonas económicas los segundos se aplican en ramas determinadas de la industria o del comercio, oficios o trabajos especiales abarcando además a profesiones. Establece que el salario mínimo será el suficiente, para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material social y cultural y para proveer la educación de los hijos.

Los salarios mínimos se fijarán por comisiones regionales integradas con representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno y serán sometidos para su aprobación a una Comisión Nacional que se integrará en la misma forma prevista para las Comisiones Regionales. Con base en este párrafo, la Ley Federal del Trabajo crea y organiza a las Comisiones del salario mínimo tanto regionales como la Comisión Nacional. En el título once "Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales". Capítulo VI "Comisión Nacional de los Salarios Mínimos".

Artículo 551.- La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos funcionará con un presidente, un Consejo de-

Representantes y una Dirección Técnica". El Presidente de la Comisión es nombrado por el Presidente de la República y debe satisfacer los siguientes requisitos: ser mayor de treinta y cinco años, mexicano, estar en pleno uso de sus derechos, poseer título de Licenciado en derecho o en economía, no pertenecer al estado eclesiástico y no haber sido condenado por delito intencional.

El artículo 565, crea las Comisiones Regionales de los salarios mínimos, que funcionan en zonas económicas y se integran cada cuatro años, con un Representante del Gobierno que fungirá como Presidente nombrado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social asistido de un Secretario con Representantes de los Trabajadores y de los Patrones que son designados por Convocatoria que expide la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La principal finalidad de estas comisiones, es la de fijar cada año los salarios mínimos y profesionales que regirán en el país; las Comisiones Regionales harán los estudios correspondientes en su Zona Económica para establecer el salario mínimo y profesional, los que someterán a consideración de la Comisión Nacional que aprobados los mandará publicar en el Diario Oficial de la Federación. Con la intervención del Trabajador para fijar o establecer los salarios mínimos y profesionales, se está protegiendo a los trabajadores en su esfuerzo realizado en el campo de la producción, es necesario que los trabajadores alcancen un nivel cultural-

más elevado para que puedan defender sus derechos y conseguir salarios que satisfagan verdaderamente las condiciones socio-económicas de la época apoyados en el derecho de huelga que les otorga el artículo 123.

Con base en la fracción IX del Artículo 123 de la Constitución, la Ley Federal del Trabajo crea la Comisión Nacional para la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, siendo por lo tanto esta comisión un órgano Administrativo Social que se estructura con representantes del Gobierno de los trabajadores y de los patrones, esta Comisión se integra con un Presidente, un Consejo de Representantes y una Dirección Técnica; su función es eminentemente social porque es la que fija el porcentaje de las utilidades que deberán las empresas repartir a sus trabajadores, el maestro Trueba Urbina dice al respecto "Es otro órgano Administrativo Social, cuya naturaleza y funciones son eminentemente sociales, porque su actividad objetiva está encaminada a conseguir un beneficio a los trabajadores que limita la plusvalía a la sombra de la lucha de clases" 15). Quedando exceptuadas de esta obligación algunas empresas como son: las de nueva creación durante su primer año de fun-

15).- Trueba Urbina A.- Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo T.I.- Primera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1973.- Pág. 766.

ciones, empresas de nueva creación dedicadas a la elaboración de un producto nuevo, industrias extractivas de nueva creación durante el periodo de exploración, instituciones de beneficencia privada, empresas descentralizadas con fines culturales, asistenciales o de beneficencia y sociales, así como empresas de bajo capital (Art. 126 de la Ley Federal del Trabajo).

Las juntas de Conciliación y Arbitraje son creadas por la Fracc. XX del Artículo 123 de la Constitución al decir; Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se someterán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de Representantes de los obreros y de los patrones, y uno del gobierno. Estas son otro órgano Administrativo Social para beneficio y protección de los trabajadores. De acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, las Juntas son Locales o Federales y de acuerdo con la Fracc.XII apartado "B" del Artículo 123, se creo el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver los conflictos entre el Estado y sus Trabajadores así como los conflictos de los trabajadores con las empresas de carácter Federal. Las funciones de las Juntas son las de resolver los conflictos entre el capital y el trabajo favoreciendo siempre al trabajador que es la parte débil del proceso. Estas fueron creadas por los constituyentes de 1917, creadores a la vez de las Constituciones Sociales y como dice el maestro Trueba Urbina "Los constituyentes de 1917, no solo crearon un cuarto Poder Constitucional al establecer las Juntas -

de Conciliación y Arbitraje como Tribunales Jurisdiccionales del Trabajo, sino que son precursores de las nuevas Constituciones Político-Sociales, y especialmente de la Jurisdicción Social del Trabajo" (16). En estos términos se expresa el maestro Trueba Urbina de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y que en nuestro caso solo los consideramos como órganos administrativos sociales, que dependen directamente del Poder Ejecutivo Federal.

16).- Trueba Urbina A.- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo.- Segunda Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1973
Pág. 228.

CAPITULO SEGUNDO

LA TRIPLE PERSONALIDAD DEL ESTADO.

I.- Como Organo Político.

II.- Como Organo Administrativo.

III.- Como Organo Social.

CAPITULO SEGUNDO .

LA TRIPLE PERSONALIDAD DEL ESTADO.

La personalidad, en el Derecho Civil la personalidad jurídica de los individuos o del hombre, es exceptada sin discusiones por todo doctrinario que aborde el tema, porque consideran al hombre como el único ser con voluntad e inteligencia capaz de contraer obligaciones así como de tener derechos, la voluntad y la inteligencia, para ellos son las características esenciales por las cuales el individuo goza de personalidad jurídica.

¿ Pero qué es la personalidad jurídica? Kelsen define a la personalidad jurídica como "el centro de imputación de derechos y obligaciones".

Decíamos que la personalidad del ser individual es aceptada unánimemente por la doctrina, en cambio en la personalidad jurídica de los entes colectivos o personas morales es muy discutida por los tratadistas del derecho; existiendo dos corrientes doctrinarias que tratan de resolver el problema de la personalidad jurídica de los entes colectivos entre los cuales tenemos al Estado. Estas corrientes son:

la primera, que niega la personalidad de los entes colectivos la segunda que es la que afirma la personalidad de éstos.

La corriente doctrinal que le niega personalidad a los entes colectivos, está representada principalmente por la teoría de Savigny denominada "Teoría de la Ficción". Este autor considera que las personas morales no son sujetos de personalidad, por que no reúnen las características que tienen las personas físicas o naturales y esto para Savigny es lo suficiente para negarles a los entes colectivos la personalidad, expresándose en estos términos "solo los seres humanos pueden ser sujetos de voluntad y de libertad, requisitos ambos indispensables para que existan los derechos subjetivos y los deberes jurídicos, los cuales desde el punto de vista real solo pueden y deben referirse a los hombres individualmente considerados"(1). Y luego dice " las personas jurídicas no tienen ninguna base real y, en consecuencia, no pueden ser sujetos de derecho"(2). Sin embargo Savigny al aceptar la personalidad de los entes colectivos dada la real existencia de estos y su regulación por el derecho dice "no obstante como el derecho no siempre procede en las resoluciones-

1).- Citada por Rogina Villegas R.- Compendio de Derecho Civil T.I.- Séptima Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México D.F. 1972.- Pág. 77.

2).- Citado Por Groppali Alessandro.- Doctrina General del Estado Traducción de Vazquez del Mercado.- Editorial Porrúa Hnos y Cía. México, D.F. 1944.- Pág 190.

lógicas, sino que también admite puntos de vista prácticos - que se fundan en la unidad social, ha admitido la existencia de seres ficticios llamadas personas morales cuya creación es artificial y más o menos arbitraria por parte del legislador, pero siempre en función de un patrimonio" (3). Como vemos Savigny lo mismo que Ihering consideraron a la personalidad moral sólo para defensa y representación de un patrimonio. Si - guen esta misma doctrina los Franceses Ducroq, que capta a - las personas colectivas como una creación del derecho, que - son seres ficticios porque escapan a la apreciación de los - sentidos y por lo tanto los consideran abstracciones personi- ficadas que solo se asimilan a las personas individuales o na- turales desde el punto de vista de sus derechos e intereses,- Ducroq establece la ficción legal por la intervención de la - ley y el carácter legal de la personalidad del Estado y de - los entes colectivos cuando dice "creemos que no existe, no- ción más clara, más sencilla que la de la personalidad civil- del Estado, tal como rápidamente acabamos de indicarla. El Es- tado es poseedor, propietario, deudor, depositario, acreedor, adquiere, enajena, puede comparecer en juicio, celebra contra- tos; no hay duda de que se trata de una ficción legal, pues - to que en esta forma se asimila el estado a una persona físi- ca dotada de vida natural" (4). Leon Duguit es un autor que - está torundamente en contra de las ficciones y de las crea- ciones arbitrarias del derecho, considera que las ciencias -

3).- Citado por Rojina Villegas R.- Compendio de Derecho Ci- vil T.I.- Septima Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- Médico, D.F. 1972.- Pág. 77.

4).- Citado por Rojina Villegas R.- Opus Cit.- Pág. 141.

principalmente el derecho deben unicamente trabajar con realidades sociales y por lo tanto las ficciones deben ser desterradas del campo del derecho, Duguit afirma " solo lo verdadero es útil" (5). él considera como único ser real al hombre y como consecuencia solo él es sujeto de derechos y obligaciones. Este autor no concibe una sociedad dotada de conciencia y voluntad, requisitos que antes mencionabamos indispensables para tener personalidad y que solo los reúne el ser individual; Duguit respecto del Estado dice "el Estado es una pura abstracción; la realidad son los individuos que ejercen el Poder Estatal, ellos están sometidos a la acción del derecho como todos los demás individuos" (6).

Es innegable que las personas colectivas carecen de la conciencia, voluntad y libertad, características que decíamos eran necesarias y por las cuales gozaban de personalidad las personas individuales o físicas; según las teorías que niegan la personalidad jurídica a los entes colectivos, éstos no tienen estas características y por lo tanto les desconocen personalidad. Es indiscutible que los entes colectivos tienen una realidad existencial distinta a la de la persona física o natural, pero no por esto carecen de personalidad.

5).- Citado por Dabin Jean.- Doctrina General del Estado.- Traducción de González Uribe Hector Y Toral Moreno Jesús.- Editorial Jus.- México, D.F.- 1946.- Pag. 112.

6).- Citado Por Porrúa Pérez Francisco.- Teoría del Estado.- Sexta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1971. Pág. 298.

nalidad jurídica; si recordamos la definición de personalidad como "El centro de imputación de derechos y obligaciones", es necesario que las personas morales o colectivas que tienen obligaciones y derechos cuenten con una personalidad jurídica para que puedan cumplir sus fines, porque sin ésta son la nada y por lo tanto no podrán realizarse. Las personas morales gozan de personalidad jurídica no por una creación ficticia del derecho, sino por su existencia real aunque carezcan de inteligencia y voluntad, por no ser estas características las preponderantes para que gocen de personalidad. En términos parecidos se expresa Rogina Villegas cuando dice "no es la voluntad la que permite otorgar la personalidad jurídica dado que existen seres humanos sin facultades volitivas (recién nacidos, imbeciles o enajenados privados completamente de voluntad e inteligencia), conviene sobre todo insistir en que las mal llamadas personas físicas son personas no por lo que tienen de físico o visible (así las denomina el Código Civil argentino), sino por lo que tienen de capacidad como atributo exclusivamente creado por el derecho" (7).

A la corriente doctrinal que niega a los entes colectivos personalidad jurídica, se contraponen la corriente doctrinal denominada "realista". Porque afirma la personalidad jurídica de las personas morales y ha reaccionado--

7).- Rogina Villegas R.- Compendio de Derecho Civil.- Séptima Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1972.- Pág.- 78.

violentamente en contra de las teorías que niegan a los entes colectivos su personalidad jurídica.

Entre las teorías que afirman la personalidad de las personas morales están; primeramente la teoría orgánica cuyo primer exponente fue Schaffle, éste autor llega a asimilar en su comparación a los órganos del Estado con un organismo físico-psicológico, por medio del cual el Estado como persona moral desarrolla sus funciones y desde luego goza de personalidad jurídica. Este autor es muy criticado por querer ir tan lejos con su teoría, por querer convertir prácticamente al Estado en un ser viviente. Groppali dice al respecto "Schaffle asimila e identifica el organismo estatal, a un organismo físico-psicológico, pero hemos visto ya, que tal asimilación no tiene más valor que el de una metáfora"(8).

Dentro de esta teoría denominada orgánica, tenemos también a Gierke, quien en contra de Savigny sostiene que las personas morales o colectivas entre las que tenemos al Estado, no son ficciones como dice Savigny, sino que son

8).- Groppali Alesandro.- Doctrina General del Estado.- Traducción de Vázquez del Mercado Hector.- Editorial Porrúa, Hnos y Cía.- México, D.F. 1944.- Pág. 191

personas reales colectivas y además las dota de conciencia y voluntad y las considera autónomas, es decir independientes - de la conciencia y voluntad de los individuos que forman la - persona moral y también dice que desarrollan su actividad por medio de órganos, por los cuales el Estado realiza sus funciones. Estamos de acuerdo con Gierke en que el Estado realiza sus funciones por medio de órganos; pero no en lo referente a que el Estado tenga una conciencia y voluntad. Tampoco - estamos de acuerdo en lo siguiente "los órganos mediante los cuales el Estado forma y actúa su voluntad, no son cosa separada y distinta del Estado, sino que constituye una parte integrante de él, precisamente como el cerebro, la boca, y la mano que son los órganos, los instrumentos de que se sirve la persona física para formar y manifestar su voluntad" (9). Menos estamos de acuerdo con Gierke cuando en su teoría dice - que "Si diez personas se juntan para asociarse nace la undécima, que existe y vive en sí y para sí como persona moral colectiva" (10).

Groppali es otro autor que consideramos organicista, por estar de acuerdo con Gierke en que, en la persona moral o colectiva se forma una conciencia y voluntad colectiva cuando dice "Consideramos unicamente que, sobre las personas asociadas, se forma una conciencia una voluntad colec -

9).- Citado por Groppali Alessandro.- Doctrina General del Estado.- Traducción de Vázquez del Mercado Hector.- Editorial Porrúa Hnos y Cía.- México, D.F. 1944.- Pág. 191.

10).- Citado por Groppali Alessandro.- Opus Cit.- Pág. 191.

tiva, la cual, surgiendo de la combinación y de la síntesis de los pensamientos y sentimientos de los individuos, por la interferencia de uno sobre de otro y de todos sobre uno y -- viceversa, representa no una unidad estructural, objetiva, si no tan solo una unidad funcional" (11).

Las teorías organicistas con la finalidad de darle una personalidad al Estado y demás entes colectivos, -- los dotan de conciencia y voluntad, características que de -- acuerdo con las teorías que niegan la personalidad a estos, y que solo reúnen el ser individual o natural; poco a poco la -- corriente doctrinal realista va superando a la corriente que -- niega a los entes colectivos personalidad.

Dentro de esta corriente realista existe un -- gran número de autores que afirman la personalidad de los -- entes colectivos: Brinz, llega a la conclusión de que existen -- dos patrimonios, el patrimonio privado que pertenece a una -- persona física y el patrimonio afecto a un fin, esto es por -- contradecir a la tesis de Savigny por decir que la personali -- dad moral está siempre en función de un patrimonio; Brinz lle -- ga a la conclusión de que hay patrimonios sin sujetos, pero -- que están destinados a un fin y hay derechos y obligaciones --

11).- Groppali Alessandro.- Doctrina General del Estado.- Tra -- ducción de Vázquez del Mercado Hector.- Editorial Porrúa Hnos -- y Cía.- México, D.F. 1944.- Pág. 191.

sin sujeto y para la realización del fin gozan de personalidad jurídica. Francisco Ferrara, es un autor que lo consideramos intermedio o moderador, porque para este autor, la personalidad ya sea física o moral es una creación del orden jurídico normativo que tiene su nacimiento en el derecho objetivo y se expresa en estos términos "tanto la persona física— como la persona jurídica colectiva son creaciones del derecho, no son realidades, sino categorías jurídicas que el sistema normativo puede referir a un determinado sustrato que es independiente de la corporabilidad o realidad material del ente o sujeto que se trata de personificar" (12).

Carre de Malberg; para este autor que afirma la personalidad de los entes colectivos y por lo tanto del Estado, considera que la personalidad de las personas morales— no es una ficción y se expresa de la siguiente forma " la personalidad del Estado no es, pues, una ficción, una comparación, una imagen, como han sostenido tantos autores, sino que es la expresión rigurosamente exacta de una realidad jurídica " (13)

Kelsen autor del cual hemos recogido la defi

12).— Citado por Rogina Villegas Rafael.— Compendio de Derecho Civil.— T.I. Séptima Edición.— Editorial Porrúa, S.A.— México, D.F. 1972.— Pág.82.

13).— Carre de Malberg Raymond.— Teoría General del Estado.— Versión Español de José Lion Depetre.— Editorial Fondo de — Cultura Económica.— México, D.F. 1948.— Pág 53.

nición de la personalidad jurídica, hace una distinción entre la personalidad física o individual y entre hombre y persona y dice "el hombre de la biología y psicología, no está en realidad en tal relación con el derecho, que pudiera ser objeto de la ciencia jurídica. El objeto de la ciencia jurídica no es el hombre, sino la persona" (14). Para este autor lo que toma en cuenta para la personalidad jurídica, es la conducta de la persona en relación con el orden normativo y considera a la persona física como una parte del derecho objetivo o como un orden jurídico parcial. Reconoce y afirma la personalidad de los entes colectivos dentro de los cuales tenemos al Estado, diciendo en cuanto a la persona jurídica que "es, en cuanto objeto del conocimiento jurídico, una proposición jurídica, un complejo de normas de derecho, por medio de los cuales se regula la conducta recíproca de una pluralidad de hombres que persiguen un fin común. Lo mismo que la persona física la persona jurídica es también la personificación de un orden jurídico parcial" (15). Expresándose en cuanto a la personalidad jurídica del Estado en los siguientes términos " Como punto último de la imputación se acepta en principio, la personalidad del Estado; una voluntad superior sobre la cual no hay ninguna otra" (16). Para Kelsen la personalidad es individual, colectiva y estatal; siendo las dos

14).- Kelsen Hans.- Teoría General del Estado.- Traducción de Luis Legaz Lacambra.- Editorial Editora Nacional.- Médico, D.F. 1975.- Pág. 82.

15).- Kelsen Hans.- Opus Cit.- Pág. 82.

16).- Kelsen Hans.- Opus Cit.- Pág. 93.

primeras puntos intermedios de imputación de derechos y obligaciones o relaciones parciales del orden jurídico normativo. En tanto que la personalidad del Estado la considera como punto final de la relación.

Tratando de justificar la personalidad del Estado, tenemos ahora la teoría de la fundación; es una teoría que ubicamos dentro de la corriente realista y nos trata de explicar el porqué un conjunto de personas tienen personalidad jurídica; Porrúa Pérez se expresa en los siguientes términos de la fundación "Esta teoría es realista por cuanto considera que la personalidad moral es trascendente en virtud del hecho de que una serie de actividades se encuentran coordinadas por tender hacia la realización de un mismo fin; el haber fundado de hecho una situación especial (de aquí la palabra "fundación"), para obtener un fin específico" (17).

Teoría de la Institución.— Esta teoría es expuesta por Maurice Hauriou, para este autor el Estado debido a su formalización representativa, en primer lugar es un término constituido, que está gobernado por órganos y cada - - -

17).— Porrúa Pérez Francisco.— Teoría del Estado.— Sexta Edición.— Editorial Porrúa, S.A.— México, D.F. 1971.— Pág.299.

órgano representa al Estado; en segundo lugar Hauriou dice - "Una vez constituido el Estado; como cuerpo, es necesario - que se manifieste un carácter moral en el interior de ese - cuerpo, que consistirá en la organización formal de la respon- sabilidad política de los órganos del gobierno en relación - con los miembros del cuerpo. El juego de las responsabildi- des en el interior de un cuerpo constituido, como es el Esta- do, evidentemente es el que puede mejor conferir al mismo el- carácter moral para constituir una personalidad perfecta" (18) Este autor considera que cualquier persona moral tiene dere- cho a ser considerada jurídica. Este mismo autor así como - Jean Dabin, hacen la diferencia que según ellos existe entre- persona moral y persona jurídica y dice que persona moral - "es la realidad social o que es la institución como organi- zación social". Y que persona jurídica es "el reconocimiento- del derecho de la persona moral". Consideramos que dentro de- la palabra "persona moral" va ya incluido el reconocimiento - del derecho a ésta; porque de lo contrario solo hablaríamos- de un conjunto de hombres más no de una persona moral, ya que ésta aun no reunía los requisitos exigidos por el orden jurí- dico normativo y por lo tanto aun no quedaba constituida.

Para Hauriou la persona moral perfecta es - "aquella en la cual el fenómeno moral de la responsabilidad-

18).- Citado Por Porrúa Pérez Francisco.- Teoría del Estado -
 Sexta Edición .- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1971.-
 Pág. 300.

de los órganos respecto de los miembros de los grupos, se ha traducido en organizaciones formales. El tipo de esta persona moral perfecta, es el Estado Moderno de régimen representativo, constitución escrita, y sobre todo régimen parlamentario; es también el de las sociedades mercantiles por acciones" (19).

Dentro de la corriente doctrinal realista, existen otras tendencias en cuanto a la personalidad del Estado, las que suponen una personalidad, pero que se manifiesta por dos voluntades; las que afirman una doble personalidad del Estado y la Teoría más reciente enunciada por el Doctor en Derecho Alberto Trueba Urbina denominada "Teoría de la Triple Personalidad del Estado".

La primera o sea, la personalidad única con dos voluntades, sostiene que el Estado dentro de su actividad impone sus determinaciones, porque proviene de una voluntad superior respecto de los individuos, o sea, que esa voluntad proviene de la soberanía del Estado. La otra voluntad según esta teoría se manifiesta cuando el Estado contrata con los

19).- Citado por Dabin Jean.- Doctrina General del Estado.- Traducción de González Uribe Hector y Toral Moreno Jesús.- Editorial Jus.- México, D.F. 1946.- Pág.117.

particulares y que en este caso no impone su soberanía, sino que se somete al principio de la autonomía de la voluntad; — que es el principio que rige las relaciones entre los particulares, aquí pues el Estado baja su categoría de soberano y contrata como una persona particular.

La segunda categoría o sea, la de la doble— personalidad del Estado, expresa que el Estado tiene una personalidad catalogada como de Derecho Público como titular del derecho subjetivo de la soberanía; y la otra personalidad de Derecho Privado es decir, el Estado como titular de derechos— y obligaciones de carácter patrimonial. Rafael Bielsa es uno de los autores que afirman la doble personalidad del Estado y dice "La Nación tiene personalidad jurídica internacional, y en su virtud celebra convenciones o tratados con otras personas internacionales, y tiene personalidad pública interna y — así celebra contratos administrativos (esta personalidad la — instituye el Derecho Público); por último tiene, personalidad civil para sus actos de esta índole(Art. 33 Inciso Primero — Código Civil)" (20). Y más adelante expresa "lo que importa,— como decisivo para, la doble personalidad es: 1º el doble orde de intereses que el derecho positivo reconoce y protege; —

20).— Rafael Bielsa.— Derecho Administrativo T.I.— Sexta Edición Editorial la Ley.— Buenos Aires Argentina 1964.— Pág.

2º el doble régimen jurídico, que tiene su base en la constitución misma, y su reglamentación en las leyes" (21).

Serra Rojas comentando la teoría de la doble personalidad del Estado dice "esta teoría tiene una gran importancia porque es la que se refleja en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en la legislación vigente" (22). La jurisprudencia mexicana se adecúa a la teoría de la doble personalidad del Estado según jurisprudencia citada por Serra Rojas que a la letra dice.

CUANDO ES PROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO POR EL ESTADO.

" El Estado, cuerpo político de la nación, - puede manifestarse en sus relaciones con los particulares, bajo DOS FASES DISTINTAS: COMO ENTIDAD SOBERANA, ENCARGADA DE VE-

21).- Rafael Bielsa.- Derecho Administrativo T.I.- Sexta Edición Editorial la Ley.- Buenos Aires Argentina 1964.- Pág 198.

22).- Serra Rojas Andrés.- Teoría General del Estado.- Editorial Manuel Porrúa, S.A.- México, D.F. 1964.- Pág 285.

LAR POR EL BIEN COMUN, por medio de dictados cuya observancia es obligatoria y COMO ENTIDAD JURIDICA DE DERECHO CIVIL, - porque es poseedora de bienes propios que son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar - en relaciones de naturaleza civil con los poseedores de otros bienes, o con más personas encargadas de administrar aquellos. Bajo esta segunda fase, esto es, el Estado como persona moral capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, ESTA EN - APTITUD DE USAR DE AQUELLOS MEDIOS que la ley concede a las - personas civiles, para la defensa de unos y otros, entre e - llos el juicio de amparo; pero COMO ENTIDAD SOBERANA, NO - PUEDE UTILIZAR NINGUNO DE SUS MEDIOS, sin desconocer su pro - pia soberanía, dando lugar a que se desconozca todo el impe - rio, toda la autoridad o los atributos propios de un acto so - berano, además no es posible conceder a los órganos del Es - tado; el recurso extraordinario de amparo, por actos del mis - mo Estado, manifestados a través de otro de sus órganos, por - que se establecería una contienda de poderes soberanos, y el juicio de garantías no es más que una queja de un particular - que hace valer contra el abuso del poder" (23).

23).- Jurisprudencia definida de la Corte citada por Serra - Rojas Andrés.- Teoría General del Estado.- Editorial Manuel - Porrúa, S.A.- México, D.F. 1964.- Pág. 287.

Aun cuando la teoría de la doble personalidad del Estado es muy atacada porque considera que crea una dualidad innecesaria de personas opinamos que es una teoría con mucho avance de carácter jurídico, porque así el Estado se despoja de su imperio y cuando tiene necesidad de entrar en relaciones con la persona civil ésta lo hace sin ningún temor, dándose así una relación de coordinación que le permite al Estado una mayor facilidad en la realización de sus fines.

La teoría más reciente en cuanto a la personalidad del Estado es expuesta por el doctor en derecho Alberto Trueba Urbina y que la intituló "Teoría de la Triple Personalidad del Estado". Esta teoría considera que independientemente de que el Estado actue como entidad soberana y como entidad jurídica del derecho civil capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones es decir, de la doble personalidad del Estado; la penetración a partir de la Constitución de 1917 del Derecho del Trabajo en ésta, originó que el Estado moderno intervenga en relaciones de carácter social con la clase trabajadora. El maestro Trueba Urbina sostiene que en virtud de la transformación que sufre a partir de 1917 el Estado Mexicano de político a político-social. Por esta razón surge una nueva personalidad del Estado y esta personalidad es de carácter social, Trueba Urbina dice " pero nuestra constitución de 1917 transformó el Estado moderno en político social, imponiéndole la realización de nuevas funciones de carácter social encaminadas hacia la protección de grupos humanos económicamente débiles, de una clase social, la clase-

obrero, integrada por trabajadores y campesinos, funciones - nuevas que no corresponden ni al tradicional Derecho Público- ni al Derecho Privado, de donde resulta una nueva función de tutela y reivindicación de la clase trabajadora, de las per - sonas de derecho social, como son la propia clase obrera y - sus asociaciones profesionales, así como el Estado de Derecho Social. De aquí resulta la funcionalidad triple del Estado mo - derno político-social" (24). La nueva personalidad del Estado; o sea, la social está destinada a fines exclusivamente socia - les como son los de tutelar, proteger y reivindicar a la cla - se trabajadora que es la obrera y la campesina, socializar - los medios de producción y como fin último socializar la vi - da; estos principios se desprenden de la fuerza social con - tenida en los artículos 27 y 123 que integran el Estado so - cial en la Constitución Mexicana de 1917. Para tales fines - es necesario que el Estado de Derecho Social goce de persona - lidad y esta es de carácter social, dice el maestro Trueba - Urbina "esta nueva teoría, en relación con la función social - que ejerce el Estado a través de la Administración Pública, - lo aleja por completo de la tradicional pública o privada, ya que, el Estado de Derecho Social, al ejercer todas las activi -

24).- Trueba Urbina Alberto.- Nuevo Derecho Administrativo - del Trabajo.- T.I.- Primera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.. México, D.F.- 1973.- Pág 24.

dades que provienen de las normas fundamentales del artículo 123, no sólo podrá desconocer determinados derechos privados o derechos de propiedad, mediante expropiaciones o nacionalización sino que el Estado de Derecho Social, en función nueva, tiene una personalidad que lo ubica por sus finalidades, dentro de funciones que corresponden a las personas de derecho social, como son los sindicatos y la clase obrera, que por disposiciones del artículo 123 luchan por la transformación de las estructuras económicas, lo cuál pueden conseguir mediante el derecho a la revolución proletaria: atribuciones similares a estas pueden realizar el propio Estado como persona de derecho social, en las democracias capitalistas, por medio del Presidente de la República que en ejercicio de estas funciones puede realizar el cambio de las estructuras, socializando los bienes de la producción mediante decretos jurídicos-sociales que expropien o nacionalicen la propiedad para satisfacción de las necesidades sociales llegando a transformar el propio Estado imponiéndole la legalidad socialista. Para ello el Poder Administrativo tiene los elementos de la dialéctica de nuestra teoría integral del Derecho del Trabajo, aplicado en el campo de la Administración Pública del Estado" (25).

25).- Trueba Urbina Alberto.- Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo.- T.I.- Primera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F.- 1973.- Pág. 24.

Consideramos que la teoría de la Triple Personalidad del Estado contiene un considerable progreso institucional de carácter jurídico, ya que la doble personalidad del Estado siempre ha existido aunque ha sido muy atacada. Con el nuevo Estado político-social nace también una nueva personalidad del Estado que es la social y que seguramente será muy combatida por los teóricos del derecho.

ORGANOS DEL ESTADO

El Estado como toda sociedad que se constituye para la realización de fines específicos, es necesario que éste cuente para tal efecto con órganos, estos órganos son parte de su estructura y le ayudan a la realización de la teleología que este persigue y que tiene como principal fin el de proporcionar a la sociedad el bienestar social.

El Estado como ente colectivo o como institución organizada, cuenta pues con una serie de órganos de características variables y distintas entre los que se distribuyen las funciones que debe desempeñar el Estado. Serra Rojas dice "el Estado necesita, al igual que todas las asociaciones encaminadas a la consecución de fines comunes, una serie de órganos que obren en su nombre y sustenten y ejecuten la voluntad colectiva" (26). Por su parte Carré de Malberg dice-

26).- Serra Rojas Andrés.- Teoría General del Estado.- Editorial Manuel Porrúa, S.A.- México, D.F. 1964.- Pág. 315.

"lo que hace de la colectividad nacional una persona, es precisamente que se haya organizada de tal modo que puede independizarse de la voluntad de sus miembros, en cuanto que posee órganos especiales por los cuales es capacitada ella misma individualmente, para querer y actuar. En este sentido es estrictamente exacto decir con Jellinek 'El Estado no puede existir más que por medio de sus órganos; sí en el pensamiento se le suprimen los órganos, no queda jurídicamente sino — la nada'. En otros términos sin una organización unificante — no puede concebirse una persona colectiva especial y distinta" (27).

Los órganos del Estado en su carácter van a efectuar las funciones para las cuales fueron creados. La — creación de los órganos del Estado, puede ser primaria; cuando su creación la establece la constitución. Y secundaria — cuando son creados por decretos o leyes ordinarias.

Las funciones y actividades de los órganos — repercuten en favor del Estado, Burgoa dice al respecto "los—

27).— Carré de Malberg Raymond.— Teoría General del Estado.— Versión Española de José Lion Depetre.— Editorial Fondo de — Cultura Económica.— México, D.F. 1948.— Pág. 53.

actos del órgano son actos imputables al Estado y no pueden—entenderse desvinculados de la actividad de éste. El órgano — se comporta siempre mediante una conducta atribuida al Esta — do, el cual, por hipótesis necesaria actúa a través de él " — (28).

Son tantos los órganos del Estado que Je — llinek, ha hecho una clasificación de estos y considera que — son inmediatos y mediatos:

Y dice que son órganos inmediatos porque su — carácter de órganos es una consecuencia inmediata de la cons — titución de la asociación misma.

El mismo Jellinek clasifica a los órganos in — mediatos en:

CREADORES Y CREADOS: Y dice " órgano creador es el que da ori — gen a otro órgano que resulta así creado".

28).— Burgoa O. Ignacio.— El Estado.— Primera Edición.— Edi — torial Porrúa, S.A.— México, D.F. 1970.— Pág. 159.

PRIMARIOS Y SECUNDARIOS: "el órgano secundario representa al primario, quien exterioriza su voluntad por medio de su representante que es el órgano secundario".

DEPENDIENTES E INDEPENDIENTES: "son dependientes cuando necesitan de la colaboración de otro órgano del Estado para exteriorizar su voluntad". Son independientes "cuando no necesitan de otro órgano para desarrollar su actividad".

NORMALES Y EXTRAORDINARIOS: normales "son aquellos que, como su nombre lo indica, existen siempre en la estructura del Estado para su funcionamiento regular". Extraordinarios "son los que únicamente persisten cuando concurren circunstancias especiales que requieren su funcionamiento".

Los órganos mediatos son "aquellos cuya situación no descansa de un modo en la constitución, sino en una comisión individual. Son responsables y están subordinados a un órgano inmediato de una manera directa o indirecta.

A los órganos mediatos Jellinek los clasifica en: Dependientes o Independientes; simples y de competencia múltiple y utiliza el método anterior para definirlos. Pero además pueden clasificarse en facultativos y necesarios.

y esta clasificación es de gran trascendencia y dice "en el desarrollo de sus funciones el Poder Ejecutivo (que ya dijimos es uno de los órganos típicos inmediatos del Estado) puede libremente crear órganos mediatos que lo ayuden en su actividad. Son los órganos mediatos facultativos". Y continúa diciendo "por el contrario, en ocasiones la estructura jurídica del Estado, le obliga a desarrollar sus actividades dentro de determinada esfera, de acuerdo con los órganos cuyos lineamientos se fijan en ese mismo orden jurídico; no queda al arbitrio del ejecutivo el formarlos, sino que el orden jurídico mismo establece sus lineamientos disponiendo que ese órgano — inmediato del Estado tiene que ser auxiliado por órganos — mediatos cuya estructura e índole precisa el mismo orden jurídico, son los órganos mediatos necesarios" (29).

Por su parte Kelsen, también nos habla de distintas clases de órganos del Estado: órganos simples y órganos compuestos son órganos simples "cuando un solo hombre realiza la función orgánica" compuestos "cuando la función orgánica se realiza por la cooperación de varios hombres".— AUTONOMOS Y NO AUTONOMOS; órganos autónomos "son aquellos que pueden manifestar una voluntad con fuerza inmediata de —

29).— Clasificación citada por Porrúa Pérez Francisco.— Teoría del Estado.— Sexta Edición.— Editorial Porrúa, S.A.— México, D.F. 1971.— Pág. 348 y siguientes.

obligar al Estado o a los súbditos." No autónomos "son aquellos que no tienen la característica anterior, pero que pueden limitar la voluntad de los órganos autónomos." PRIMARIOS Y SECUNDARIOS: primarios "los que son representados por órganos secundarios (ejemplo órgano primario el pueblo, que está representado por el Poder Legislativo en nuestro caso como órgano secundario)". Secundario "son aquellos que están en relación orgánica con otros representándolos" (30).

Existe en la teoría discrepancia en cuanto a que los órganos del Estado en su ámbito funcional representan a éste. Kelsen es uno de los autores que combate la idea de representación, porque dice que el Estado carece de voluntad y por lo tanto no puede querer, considera que la voluntad solo la tienen los hombres y por lo tanto solo entre ellos es posible la representación. En contra de la opinión de Kelsen está la de Burgoa que dice "como se ve Kelsen substituye la "representación" del Estado por el órgano con la de "imputación" de los actos de éste al Estado. Independientemente de que esta substitución salva todas las objeciones que la doctrina ha formulado contra la idea representativa del Estado, lo cierto es que la tesis de Kelsen deriva de una premisa falsa, pues considera que la "única" voluntad es la -

30).- Kelsen Hans.- Teoría General del Estado.- Traducción — de Luis Legaz Lacambra.- Editorial Editora Nacional.- México, D.F. 1975.- Pág. 361 y Sigüientes.

psíquica sin tomar en cuenta que, según dijimos existe una — voluntad "jurídica" que el derecho atribuye presupuestalmente al Estado como elemento inmerso en el Poder Público. En efecto, si éste es una fuerza, una actividad teleológica, entra — ña en si mismo una voluntad, o sea, un "querer" para reali — zar una finalidad, ya que dicho concepto implica la acción de desear o querer, proviniendo del verbo latino "Velle". Ade — más, si el Estado se crea en el orden jurídico fundamental — primario y se estructura ulteriormente, pero también por mo — do fundamental, en los ordenamientos constitucionales poste — riores históricamente dados, la norma de derecho que en — ellos se establece puede conferir la representación del Esta — do a determinados órganos, los que, por otra parte, sucede — frecuentemente en la realidad" (31).

Mientras que la representación de los órga — nos al Estado es discutida, lo que no se puede discutir es — que los órganos al igual que el Estado son representados por — personas físicas que actúan en nombre y representación ya — sea del órgano o del Estado. Esta representación puede ser in

31).— Burgoa O. Ignacio.— El Estado.— Primera Edición.— Edi — torial Porrúa, S.A.— México, D.F. 1970.— Pág. 162.

dividual o colegial. Jellinek dice "toda asociación necesita de una voluntad que la unifique, que no puede ser otra que la del individuo humano. Un individuo cuya voluntad válida como voluntad de una asociación, debe ser considerada, en tanto que subista esta relación con la asociación, como instrumento de esta, es decir, como órgano de la misma" (32). Por su parte Serra Rojas considera que el órgano es una esfera de competencia que se integra con dos elementos importantes que son:

"1.- La persona o conjunto de personas llamadas funcionarios porque tienen a su cargo cumplir con los mandatos de la ley en el círculo determinado de su competencia.

2.- El segundo elemento dice, es la unidad a la que la ley le asigna una finalidad. Esta unidad se forma con diversas posibilidades o capacidad jurídica: competencia, derechos, deberes, limitaciones, etc." (33).

32).- Jellinek Georg.- Teoría General del Estado.- Traducción de Fernando de los Ríos Urrutia.- Editorial Cía. Editora Continental, S.A.- México, D.F. 1956.- Pág. 441.

33).- Serra Rojas Andrés.- Teoría General del Estado.- Editorial Manuel Porrúa, S.A.- México, D.F. 1964.- Pág. 313.

El representante del órgano también conocido como "titular" es el que pone en movimiento la funcionalidad del órgano; con frecuencia se dice que no hay que confundir al titular con el órgano o viceversa, por que éste es una persona de dos caras podríamos decir, por una parte se nos presenta como un particular cuando está fuera de sus labores y dentro de éstas como funcionario; así vemos que celebra con tratos privados y a la vez contratos públicos en favor del órgano. Es el titular el que tiene en sus manos la dirección y mando del órgano estatal y del que depende la buena realización de los fines de éste.

I.- COMO ORGANISMO POLITICO. Necesariamente el Estado debe tener un órgano que se encargue de la política de éste. El enfoque y dirección de las relaciones tanto nacionales como internacionales deben ser efectuadas por el órgano especial que se constituye con este fin. De un concepto tan amplio como es la política y cuya definición según Es — oriche es "el arte de gobernar, dar leyes y reglamentos para mantener la tranquilidad y seguridad pública y conservar el orden y buenas costumbres". Esta definición está abarcando en su totalidad las funciones del Estado; ¿qué hace el Estado? gobernar, dar leyes, reglamentar sus instituciones con — servar el orden y dar tranquilidad por medio de leyes y proporcionar servicios públicos que beneficien a su población. Pero muchas de las actividades contenidas en la definición de "Política" están ya a cargo de otras instituciones u órganos — Públicos y por lo tanto la política se limita en un estado —

normal a la actividad de gobernar y elaborar leyes. En tal situación es el Poder legislativo y el Ejecutivo, los que desarrollan una actividad política notable siendo el Poder Ejecutivo el que más participación tiene en la política ya sea nacional o internacional. Se consideran como actos políticos las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, así como otros actos que realice el ejecutivo en su esfera competencial y que no son administrativos Fraga dice "pues bien, en su carácter de Poder Político, al Ejecutivo como representante del Estado, corresponde realizar actos necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado de impulsar y orientar su desarrollo de acuerdo con cierto programa, al mismo tiempo que el Poder Legislativo puede también señalar derroteros a la actividad estatal por medio de leyes que tiendan a la consecución de una finalidad determinada de orden político, económico o, en general, de orden social. Los actos que con tales propósitos realizan los poderes Ejecutivos y Legislativo se denominan actos de gobierno" (34). Por su parte Serra Rojas dice "a la función política se le ha llamado también función de gobierno y con ellas se hace referencia a una actividad discrecional del Estado encaminada a la realización de fines que le incumben.

34).- Fraga Gabino.- Derecho Administrativo.- Cuarta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1948.- Pág. 70.

El gobierno se constituye con todos los órganos directores encargados del manejo de los negocios públicos. La libre iniciativa significa la posibilidad de señalar discrecionalmente el camino a seguir en el derrotero de los asuntos oficiales" (35).

II.- COMO ORGANO ADMINISTRATIVO.- El Estado para cumplir con sus fines cuenta con una serie de órganos de características variables para efectuar las funciones para los que fueron creados. El Estado como órgano administrativo está representado por el Poder Ejecutivo y en la persona del Presidente de la República, el que de acuerdo con el artículo 89 de la Constitución tiene encomendada la administración pública. El Poder Ejecutivo administra cuando su actividad está en relación con el orden jurídico establecido por el Poder Legislativo ordinario, es decir cuando éste está ejecutando las leyes expedidas por el legislativo; como órgano administrativo es pues, el encargado de la organización y funcionamiento, principalmente de los servicios públicos que éste debe prestar a la sociedad. Fraga dice al respecto "en otros términos, cuando el Presidente de la República obra co-

35).- Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo.- Tercera Edición Editorial Manuel Porrúa, S.A.- México, D.F. 1965.- Pág. 29.

mo autoridad administrativa, está realizando o siguiendo la voluntad del legislador, a diferencia de cuando obra como órgano político, caso en el cual realiza su propia voluntad, la cual resulta ser la voluntad del Estado, dado el carácter representativo con que la realiza" (36).

III.- COMO ORGANO SOCIAL.- Una nueva modalidad surge a partir de la constitución Mexicana de 1917; es nueva porque hasta antes de ésta solo existían las tradicionales instituciones públicas y privadas, así como el Derecho Público y el Derecho Privado. Con la Constitución Mexicana nace un nuevo Estado (el social) un nuevo derecho que es también social y por lo tanto instituciones de carácter social.- Para las actividades del Estado Social es necesario que éste cuente con órganos de este carácter o sea sociales, que son los encargados directos de realizar los preceptos sociales que contiene la constitución social. Estos órganos como función principal tienen la de velar por los intereses de los trabajadores y campesinos y de una manera general dice Trueba Urbina "a los económicamente débiles" que dada la desigualdad económica se encuentran desprotegidos tanto por el derecho público como por el derecho privado; es el derecho social el que viene a proteger, tutelar y reivindicar a la cla-

36).- Fraga Gabino.- Derecho Administrativo.- Cuarta Edición Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1948.- Pág. 309.

se proletaria; y es el órgano social el encargado de hacer — efectivas las garantías sociales que contiene nuestra constitución para beneficio y felicidad de la clase trabajadora — que es un sector muy grande de la población y como último fin tanto del Estado Social, del derecho social así como del órgano social, es el de socializar la vida, es decir establecer una sociedad sin clases.

CAPITULO TERCERO

IDEOLOGIA POLITICA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

I.- La Política Administrativa.

A).- En Materia Laboral.

B).- En la Protección Social.

II.- La Política en la Administración Social.

A).- La Tendencia hacia la Protección Social.

CAPITULO TERCERO

IDEOLOGIA POLITICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El término ideología data de muchos años, es en Francia donde es utilizado por primera vez a principios — del siglo XIX y es usado con mucha frecuencia por Napoleón — Bonaparte. Pero deformado el concepto por éste. El francés — Destutt de Tracy define a la ideología como "Ciencia de las ideas, de como surgen y de las leyes del pensamiento humano" — (1). Napoleón cuando se dirigía a los periodistas y teóricos de espíritu liberal lo hacia despectivamente llamándolos ideólogos, señalando con ello "La incapacidad de ciertos hombres — para realizar una actividad práctica útil" (2).

Màrx y Engels, autores que también usan el — término de ideología en una forma que no corresponde al concepto de ideología en su obra denominada "Ideología Alemana", emplearon el concepto de ideología como un reflejo falso o — deformado de la realidad material entendieron a ésta como — "Todo ~~señal~~ despierto, el alejamiento de la vida, la concep-

1).- Definición citada por V.A. Yadov.- La Ideología como forma de la Actividad Espiritual de la Sociedad.- Traducción de Adolfo Sánchez Vázquez.- Editorial Fondo de Cultura Popular.- México, D.F. 1967.- Pág. 15.

2).- Citado por V.A. Yadov.- Opus Cit.- Pág. 15.

ción falsa o completamente abstracta de la historia y la tergiversación idealista de las relaciones económicas en la Alemania de su tiempo, propia de los teóricos alemanes de inspiración liberal" (3). En la década 1880-1890 Engels cambia la concepción que tenía de la ideología y la define diciendo que "La ideología es el conjunto de ideas concebidas como entidad con propia sustantividad y sometidas tan solo a sus leyes propias de desarrollo" (4).

Consideramos por nuestra parte a la ideología no como una ciencia sino simplemente como "El pensamiento estructurado existente en una o varias personas, en una o más clases sociales, en un lugar y en una época determinada". Esta ideología puede ser positiva o negativa, según sean los patrones de vida existentes en una determinada sociedad y políticamente hablando según sea el tipo de gobierno que rijese esa sociedad, Se llega a considerar como negativa una ideología desde el punto de vista político, cuando tiende a cambiar las estructuras del régimen de gobierno existente. El inconformismo de una clase social o de una gran parte de la sociedad, cuando conforman una ideología siempre buscarán el cambio el que llevará implícito mejoras para esa sociedad, de carácter político, social y principalmente económico en el caso de una

3).- Citado por V.A. Yadov.- La Ideología como forma de la Actividad Espiritual de la Sociedad.- Traducción de Adolfo Sánchez Vázquez.- Editorial Fondo de Cultura Popular.- México D.F. 1967.- Pág 15.

4).- Definición citada por V.A. Yadov.- Opus Cit.- Pág. 16.

sociedad capitalista, Víctor Alva se expresa de la manera — siguiente respecto del cambio de estructuras "El inconformismo moderno. Este no es privilegio de nuestro tiempo. Ha existido en todos los períodos de la Historia, desde los tiempos primitivos hasta ahora. Ha producido movimientos campesinos, de artesanos, de esclavos, de burgueses. Ha adoptado distintas formas: a veces abiertamente sociales, otras religiosas, filosóficas, estrictamente económicas o bien políticas. Pero bajo cualquier forma, encontramos siempre la misma corriente de insatisfacción con la situación dominante de cambiar el es tatu quo, de anhelo de extender los privilegios de una minoría a la totalidad de la sociedad— para lo cual ésta debe — transformarse.

Las formas de inconformismo ha adoptado en— su lucha, en su pensamiento o ideología, han sido, muy diversas. Sin embargo, hay algo común a todas ellas y que se encuentra también en las formas modernas de inconformismo: el ansia de conseguir, mediante el cambio de la sociedad, una vida en la que haya más libertad, más igualdad y más fraternidad para todos" (5). Este mismo autor nos habla de ideología de derecha y de izquierda, lo que nosotros llamamos ideología positiva o negativa; es muy poca la diferencia en sus dos definiciones y dice. "Es de derecha toda ideología o mo—

5).— Alva Víctor.— Las Ideologías y los Movimientos Sociales Primera Edición.— Editorial Plaza y Janes, S.A. Editores.— Barcelona España 1972.— Pág.26.

vimiento que se preocupa predominantemente de valores materiales o de valores morales, es decir, de cantidad o de calidad. Es de izquierda toda ideología o movimiento que se preocupa igualmente de valores materiales y de valores morales de cantidad y calidad" (6).

Las anteriores definiciones de ideología de derecha y de izquierda nos parecen confusas ya que utilizan los mismos términos con idéntico significado; aunque el autor más adelante nos pone un ejemplo de estas definiciones que en nada resuelve lo confuso, estos son los ejemplos que el autor cita. "Una organización que solo se preocupara de conseguir mejores salarios (cantidad), sería de derecha, como lo sería la que se preocupara de conseguir únicamente mayor grado de cultura y de libertad (calidad). Para que sea de izquierda, una organización ha de luchar para lograr, a la vez mejores condiciones de vida y una mayor libertad" (7).

Nosotros hemos considerado como ideología negativa o de izquierda, a aquella que está en contra de las estructuras de un gobierno o de una sociedad y como ideología positiva la que está de acuerdo con las estructuras existen-

6).- Alvaro Víctor.- Las Ideologías y los Movimientos Sociales.- Primera Edición.- Editorial Plaza y Janes, S.A. Editores Barcelona España 1972.- Pág 17.

7).- Alva Víctor.-

tes tanto del gobierno como de la sociedad o sea que las apoya y las fortalece. Puede también ser la ideología latente o manifiesta, según sea o no del conocimiento abierto de la sociedad. La ideología es muy variada y por lo tanto puede formar parte de todas las ciencias. Es en la política donde la ideología encuentra un campo amplio de aplicación porque en cada cambio de los representantes de los poderes vemos ideologías distintas por medio de las cuáles tratan de vencer a los individuos en sus campañas, para que aporten su voto con el cual llegarán a representar a los ciudadanos. Es en las campañas electorales donde se manifiestan las ideologías más variadas por que es en éste proceso donde la política alcanza un énfasis elocuente y conmovedor para ganar el sufragio.

La Ideología Política en la Administración Pública, Dentro de la Administración Pública encontramos una ideología política encabezada por la máxima autoridad de ésta, que es el Jefe del Poder Ejecutivo, el que impone la Ideología Política en la Administración Pública. El Jefe del poder ejecutivo del periodo pasado, dijo: "He pensado en la continuación de una reforma administrativa que ha proyectado el patriota Presidente Díaz Ordaz, a efecto de que todos los mecanismos de la Administración y todos los trámites que dentro de ella los mexicanos tengan que realizar, sean más expeditos. Padecemos de siglos esa centralización administrativa que hace que de todos los rumbos del país, los ciudadanos tengan que ocurrir, perdiendo tiempo y dinero, a hacer largas esperas a oficinas públicas, teniendo que regresar luego simple

plemente con un sello en la copia de los documentos que ellos han presentado gastados y desilusionados a los pequeños si — tios donde viven, ha esperar, durante mucho tiempo, a veces — infructuosamente, que sus asuntos sean resueltos.

Pienso que un aspecto esencial de una reforma administrativa a fondo, será de descentralización en el — manejo de asuntos públicos, a efecto de que baste ir a ciudades populosas o, simplemente, a la capital de cada entidad federativa a efecto de que los ciudadanos sean atendidos por — agencias federales en todo aquello que sea posible, para evitarles largos viajes a la capital de la república" (8).

Dentro de la Administración Pública debemos — tener en cuenta la ideología del trabajador al servicio del — Estado o burócrata. La burocracia que se compone de dos tipos de trabajadores; el de confianza y el de base o sea la alta — y la baja burocracia, aunque desde el punto de vista de la — realidad la ideología política de la burocracia es irrelevante, ya que se somete a la ideología impuesta por el Jefe del — Poder Ejecutivo, que con su política rige los destinos de —

8).— Echeverría Alvarez Luis.— Práxis Política.— T.I. y 2.— Ediciones de la Secretaría de la Presidencia.— México, D.F. 1970.— Pág. 128.

nuestro país. Pero la ideología política de la alta burocracia principalmente, llega a ser positiva, cuando los titulares de las Secretarías o Departamentos de Estado, envían proyectos al Jefe del Poder Ejecutivo y que tiene como finalidad mejorar los servicios públicos o sus funciones. En este caso la ideología de la burocracia coadyuva al mejor funcionamiento de los servicios encomendados al Estado. En tanto que la baja burocracia se ve más limitada para proponer soluciones a los problemas que aquejan a la Administración Pública por lo tanto se someten a la ideología que tiene el Jefe del Poder Ejecutivo. Sin embargo, el pasado régimen se caracterizó por el diálogo abierto, en donde se denunciaron los problemas y se propusieron soluciones fuera de toda formalidad; además porque se ha trabajado en equipo, programando y realizando efectivamente las actividades públicas, esto forma parte de la ideología política de la administración pública.

I.- LA POLITICA ADMINISTRATIVA.- Siendo el Jefe del Poder Ejecutivo el que tiene encomendada la administración pública y siendo al mismo tiempo el que impone la ideología política que la administración pública tiene que seguir, esta se proyecta y se realiza de acuerdo a la ideología política existente en su máximo dirigente, debido a ello vemos que cada gobierno tiene una característica propia que de acuerdo a su época se diferencia uno del otro, así tenemos que: un gobierno es agrarista cuando su ideología política se proyecta a resolver todos los problemas existentes en el campo así como a mejorar las condiciones socio-económicas de los

campesinos; otro es obrerista cuando tiende a la resolución — de los problemas de los trabajadores obreros; otras veces — tenemos un gobierno capitalista, cuando su ideología política es proteger al capital, así como dar facilidades a capitales—extranjeros; así mismo se puede observar un gobierno con una—política de equilibrio que son los más y ultimamente hemos — notado que los gobiernos adoptan una ideología política de carácter social, por que dan un gran impulso a la protección social, es decir tratan de ayudar y proteger a los económicamente débiles.

La Administración Pública coordinada por la política se enfoca a resolver todos los problemas, no solo — interiores de la misma, sino también los problemas de la so — ciedad que van surgiendo como consecuencia de la época y a la vez prestar con eficiencia y rapidez los servicios públicos— que ésta tiene encomendados. Es la política la que señala las directrices por las cuáles debe guiarse la administración — pública, aunque muchos autores no estén de acuerdo porque — consideran que la política no debe mezclarse con la adminis — tración pública, entre ellas tenemos a Woodrow Wilson cuando dice "La Administración está fuera de la esfera propia de la Política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas" (9).

9).— Citado por Muñoz Amato Pedro.— Introducción a la Administración Pública.— Editorial Fondo de Cultura Económica.— Mé — xico, D.F. 1973.— Pág. 16.

Sin embargo él está de acuerdo en que es la política la que — fija las directrices a la Administración pública cuando más — adelante dice "Aunque la Política fija las tareas de la Administración, no debe tolerarse que ella maneje las oficinas — administrativas" (10). El autor Muñoz Amato no encuentra justificada ésta declaración cuando dice "Las afirmaciones de — que 'la Administración está fuera de la esfera propia de la — Política', de que 'el campo de la Administración es un campo de negocios... separado de la Política' establecen como premisa una distinción que por sus términos absolutos no se justifica" (11). En contra de Woodrow Wilson tenemos la afirmación de Rodríguez Reyes que dice "La Administración Pública se desenvuelve dentro de una atmósfera eminentemente Política. Está en el centro de un juego constante de fuerzas, corrientes ideológicas e influencias de diverso orden. Por consecuencia, en el ambiente en el cuál se desenvuelve la administración pública no es posible abstraerse de la acción política" (12).

Consideramos que la política influye mucho —

10).— Citado por Muñoz Amato Pedro.— Introducción a la Administración Pública.— Editorial Fondo de Cultura Económica.— México, D.F. 1973.— Pág. 16.

11).— Muñoz Amato Pedro.— Opus Cit.— Pág.17.

12).— Rodríguez Reyes Alvaro.— Administración del Sector Público.— Primera Edición.— Editorial Herrera Hnos. Sucesores — S.A.— México, D.F. 1970.— Pág. 32.

en la administración pública. Que es la política la que trata por medio de la administración pública que el Estado tenga un Desarrollo cultural, social, pero predominantemente económica, por que es a lo que aspiran todos los países subdesarrollados a salir del subdesarrollo y entrar a la élite de países desarrollados.

Quando la política es buena y encausa bien a la administración pública ésta tendrá un buen funcionamiento y cuando la administración pública trabaja eficientemente se obtendrán magníficos resultados, dice López Basilio "La eficacia de la administración pública es determinante en cualquier tiempo y lugar para resolver los problemas económicos, para los pueblos que tienen necesidades urgentes en este ámbito, precisan de la organización adecuada de los sistemas y procedimientos administrativos, porque los remedios que llevan implícito el desconocimiento de esta relación económico-administrativa suelen ser pasajeros, ineficaces y en ocasiones hasta destructivos" (13).

Hemos notado que en las últimas décadas la política administrativa se proyecta con una gran actividad,

13).- López Basilio Oracio.- Elementos de Administración.- Editorial Pax.- México Librería Carlos Cersarman S.A.- México D.F. 1974.- Pág. 42.

con deseos de superación verdadera, se fijan grandes metas— que tratarán de alcanzar cada régimen de gobierno. Pero para lograr tales metas es necesario que la administración pública cuente con personal capacitado técnica, social y científicamente que labore con sentido de responsabilidad en la administración pública. La ideología del actual Jefe del Poder Ejecutivo Federal a este respecto en cuanto a la designación de sus colaboradores fue la preparación eficacia y experiencia,— así se expresa Luis Echeverría Alvarez en respuesta a una pregunta sobre cual fué el criterio que siguió para escoger a sus colaboradores "Cuando llegó el momento en el mes de noviembre, de cumplir con la responsabilidad y la necesidad de designar no solamente al Gabinete sino a funcionarios de otras jerarquías, así como a directores de empresas decentralizadas, nunca pensé primordialmente en relaciones de amistad; aunque tenía conocimiento personal, vínculos estrechos con algunos de mis actuales colaboradores, esa circunstancia fué — secundaria.

Pensé no solamente en el valor y en el valer, en los conocimientos y en las experiencias personales de cada uno de ellos, sino también en su eficacia potencial con relación al cargo" (14)

14).— Echeverría Alvarez Luis.— Práxis Política.— T.7.— Ediciones de la Secretaría de la Presidencia.— México D.F. 1970— Pág. 202.

Esto es por lo que se refiere a la alta burocracia, pero la -
baja burocracia así sea la de menor responsabilidad debe - -
igualmente estar capacitada de acuerdo a su trabajo y aún más
para estar en condiciones de desempeñar un nuevo puesto que -
la Ley respectiva establece (Ascensos) con eficiencia, para-
que el público que necesita de algún servicio de los que el -
estado presta, sea atendido con dignidad rapidez y eficien -
cia.

Es la administración actual una de las que -
más se a preocupado por la capacitación y la responsabilidad-
de los servidores públicos y para tal objeto varias dependen-
cias del Ejecutivo Federal, imparten cursos de capacitación—
para elevar la capacidad técnica y vocación de servicio que -
son fundamentales en el personal que está al servicio del Es-
tado.

Otro aspecto notable de la política adminis-
trativa, consiste en lo que se ha llamado "La Humanización de
la Administración Pública". Esto quiere significar que todo -
empleado público debe tener ciertas atenciones, por no decir-
todas, para con el público que necesita de los servicios que-
presta el Estado. Muchas oficinas administrativas han sido —
descentralizadas y otras tantas creadas en el interior de la-
República como anteriormente se ha dicho. En el Distrito Fe -
deral; se ha desconcentrado la administración, es decir la -
creación de las Delegaciones Políticas contienen una serie de
funciones que anteriormente correspondían al Departamenteo —
Central, con ello se intenta una mayor eficiencia en los ser-

vicios que están a cargo del Departamento del Distrito Federal; ya que anteriormente el público se encontraba con una serie de problemas y malas atenciones del personal administrativo debido a esa centralización administrativa, en la que en un mismo edificio se concentraban varias oficinas con funciones diversas y una gran cantidad de personas trabajando, esto traía como consecuencia el inviciamiento del ambiente que ocasionaba un malestar general y por lo tanto el público era tratado por los servidores públicos en una forma deshumanizada y muy lentamente. El presente régimen se ha preocupado por el problema de la descentralización administrativa y ha descentralizado en lo posible la misma, con la finalidad de que el público sea atendido con cortesía y la tramitación de los asuntos sea lo más rápido posible. Esto es lo que se pretende con la continuación de la reforma administrativa iniciada por el régimen de gobierno anterior y continuado por el presente. Respecto a la burocracia se tiende a su preparación para que sea más apta en sus labores y ofrezca un servicio que redunde en beneficio tanto de su persona, en el público y en la propia administración pública.

a).- LA POLÍTICA EN MATERIA LABORAL. Es necesario hacer notar que en la política laboral se hace imprescindible hablar de la revolución mexicana de 1910, porque en ella lucharon la clase trabajadora, aquella gente desposeída y sin ninguna protección que eran despiadadamente aprovechados en el trabajo; son pues los obreros y los campesinos que lucharon así mismo para que en la Constitución Político-Social de 1917, se instituyeran normas que protegieran tanto al obre

ro como al campesino. Estas normas protectoras para la clase social desprotegida son el Artículo 27 de la Constitución para los campesinos y el Artículo 123 para los trabajadores obreros. Este artículo 123 es de tal magnitud y proyección que a la fecha sigue siendo de lo mejor en materia del trabajo en el mundo, dice Trueba Urbina al respecto "Como no hay en el mundo ninguna legislación laboral que contenga los principios teóricos y las normas jurídicas de nuestro artículo 123 de la Constitución de 1917, anterior a esta fecha ni posterior, afirmamos que el puro DERECHO DEL TRABAJO nació en México y para el mundo en dicha Ley fundamental, como derecho exclusivo de los trabajadores en el campo de la producción y fuera de él y a través de normas no solo protectoras y tutelares, sino reivindicadoras de los derechos del proletariado" (15). Con el nacimiento del Derecho del Trabajo bajo las condiciones de los obreros han ido mejorando paulatantemente aunque sus prestaciones no corresponden al trabajo realizado. En 1931 se crea la Ley Federal del Trabajo que reglamenta al artículo 123 y cuya finalidad es hacer cumplir los principios contenidos en éste en beneficio de los trabajadores, con la creación de esta ley se unificó la legislación laboral existente después de 1917, que los estados de la República

15).- Trueba Urbina Alberto.- Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo.- T.I.- Primera Edición.- Editorial Porrúa S.A. - México D.F.- 1973.- Pág. 500.

pública habían promulgado.

La Política Laboral es muy importante tanto para el Jefe del Poder Ejecutivo como para los aspirantes a ocupar puestos de elección popular, así como en otros puestos de confianza. La razón es que con el apoyo de los trabajadores mexicanos se puede ocupar cualquier puesto, dado que en México existe una gran cantidad de obreros y por lo tanto han adquirido gran fuerza e importancia como clase. El derecho de huelga es una de sus mejores armas con que cuenta la clase trabajadora para conseguir sus fines. Este derecho ha ido consolidando a los trabajadores y su respeto por parte de las autoridades es cada vez mayor, el Jefe del Poder Ejecutivo del sexenio pasado dijo respecto a las huelgas. "Ratificamos nuestro invariable respeto por el derecho de huelga. Es conquista alcanzada por los trabajadores y en él se encuentra el más enérgico instrumento tutelar de sus reivindicaciones sociales" (16)

El sindicalismo que en México estructura y unifica a la clase trabajadora, tiene gran influencia en la-

16).- Echeverría Alvarez Luis.- Práxis Política.- T.3.- Ediciones de la Secretaría de la Presidencia.- México, D.F. 1971. Pág. 53.

política del país tiene así mismo respeto, aunque debemos de lamentar la existencia de líderes sindicales que unicamente velan por sus intereses personales y descudan los intereses— de sus sindicalizados a quiénes representan.

Dentro de la política laboral hemos de lamentar el descuido del Jefe del Poder Ejecutivo de la impartición de justicia en materia laboral; siempre se procura hacer reformas a la Ley Federal del Trabajo o la creación de una — Nueva Ley Federal del Trabajo como la del 1972, que concede — mayores beneficios en favor y para el bienestar de la clase — trabajadora; pero como decíamos antes se ha descuidado a las — juntas tanto federales como locales de conciliación y de arbitraje, en las que existe descuido por parte de los empleados y funcionarios en detrimento de los derechos del trabajador; — también vemos con frecuencia el cohecho o soborno que en la — mayoría de los casos los realizan la parte patronal, porque — es ésta la que cuenta con los medios económicos para hacerlo; esto trae como consecuencia la deformación del derecho del — trabajo que contiene normas protectoras y reivindicadoras en favor de la clase trabajadora. Así mismo observamos lentitud — en proceso laboral que perjudica al trabajador cuando este es — tá en el caso. Es necesario que el Jefe del Poder Ejecutivo — preste atención en este caso de impartición de justicia en — materia laboral que dentro de la política a su cargo y a la — vez con sus facultades constitucionarias realice los cambios — necesarios que hagan de la impartición de justicia laboral; — una justicia verdadera protectora, que el personal tenga las

atenciones y cuidados para que apegándose a la Ley ésta cumpla su cometido y en esta forma se está cumpliendo la ideología socialista del constituyente de 1916-1917-

La Política laboral, en materia económica en las últimas décadas ha sido desfavorable para la clase trabajadora, porque aún cuando el gobierno se ha preocupado por las condiciones económicas de los trabajadores y aún cuando se han instituido leyes que protegen la economía de los trabajadores obreros y campesinos, así como otras instituciones que intentan darle bienestar social a la clase trabajadora;— esos programas han sido nulificados por las ansias de los capitalistas que nunca están decididos a perder y mucho menos compartir con el trabajador parte de sus fabulosas ganancias que obtienen. Esta clase capitalista ejerce una gran influencia en la vida política y económica de nuestro país, llegándose a considerar como un grupo de presión económica que cuando ve que sus intereses están siendo afectados, inmediatamente actúa y obtiene así por su parte, del gobierno algún medio para que sus ingresos no mermen así vemos que a poco tiempo de que los obreros obtienen un aumento de salarios — los productos tienen aumentos superiores al tanto por ciento obtenido por los trabajadores en sus salarios, esto inmediatamente repercute en la economía de la clase trabajadora, y así se entabla una lucha entre el obrero y el capital la cual a través del tiempo será ganada por la clase trabajadora cuando se llegue a la socialización de los bienes de producción. Por que es la clase trabajadora la que está llamada a realizar los cambios de la sociedad; es la clase obrera la que ori

ginará los cambios de estructura porque sus intereses coinciden con los intereses de las mayorías jamás coincidirán con los intereses de las minorías que en este caso son los capitalistas. Es pues la clase obrera la designada para que sea el motor que empiece el movimiento para el cambio que es necesario a la sociedad para lograr el bienestar social en una sociedad sin clases. Hemos de tener en cuenta que la clase trabajadora también tiene participación en la política y así se cuenta en el Congreso de la Unión o Poder Legislativo con representantes de los trabajadores mexicanos que velan por los intereses de estos aunque debemos lamentar que debido a su impreparación y por ecos de la misma política son manejados.

Los movimientos obreros indudablemente influyen en la política y tienden a una mayor igualdad de la sociedad; a modificación de las estructuras de los estados capitalistas y lograr una estructura social en donde toda la sociedad tenga participación, donde no existan las clases sociales y donde las débiles no sean explotados.

b).- LA POLITICA EN LA PROTECCION SOCIAL. --
 En el originario Artículo 123 de la Constitución del 1917 en su Fracción XXIX ya consideraba de utilidad social, el establecimiento de cajas de seguros populares de inválidez, de vida de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos y comisionaba tanto al gobierno federal como estatal a fomentar instituciones de esta índole para que se infundiera la previsión popular. En 1929 se reforma la --

Fracción X del Artículo 73 que faculta al Congreso de la — Unión para expedir leyes reglamentarias de trabajo se reforma el preámbulo del Artículo 123, por lo tanto se federalizan — las leyes del trabajo. También se reforma la Fracción XXIX — quedando de la siguiente forma "Se considera de utilidad pú — blica la expedición de la Ley del Seguro Social y ella com — prenderá seguros de inválidez, de vida, de cesación involunta — ria, de enfermedades y accidentes y otros de fines análogos". Dadas las presiones ejercidas por los trabajadores a fin de — alcanzar los beneficios conferidos en el Artículo 123, los — gobiernos a pesar de las condiciones inestables del país, se — preocuparon por el establecimiento de una institución que — prestará estos servicios sin embargo esto no fúe posible, en — mucho tiempo dadas las presiones y astucias llevadas a cabo — por la parte patronal la que siempre está en contra de la im — plantación del Seguro Social y de otras instituciones que pro — tejan o beneficien a los trabajadores. Fué necesario la mano — ferrea y la firme convicción de los gobiernos para cumplir — con los compromisos de la Revolución Mexicana en favor de los desprotegidos.

Los regímenes gubernamentales posteriores a la Constitución de 1917; se preocuparon por cumplir con la — Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional (Cajas de Seguros Populares) como lo manifestaron a través de proyectos reglamentarios de la Fracción antes mencionada; cuyo fundamento principal era el establecimiento de un régimen de aseguramiento más favorable para los trabajadores; sin embargo las condiciones inestables, políticas, económicas y sociales por las —

que atravesaba el país y a la vez las limitaciones de la Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional impidieron la creación de un régimen de Seguridad Social. Entre los gobiernos que más se preocuparon por proporcionarle al trabajador una seguridad social, están el de el General Alvaro Obregón que realizó un proyecto de Ley conocido con el nombre de "Seguro Obrero" que no fué promulgado y por lo tanto no tuvo vigencia. En 1932 el Congreso de la Unión concedió facultades extraordinarias al Jefe del Poder Ejecutivo para que expidiera una Ley del Seguro Social obligatoria; pero desgraciadamente acontecimientos políticos impidieron la creación de esta Ley y por lo tanto la implantación de una institución de seguridad social que beneficiara a la clase trabajadora.

El cumplimiento de esta garantía social no fué posible, sino hasta el gobierno del General Manuel Avila-Camacho el que logro la implantación del Seguro Social con el nombre de Instituto Mexicano del Seguro Social, por ley promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943.

Con la implantación del Seguro Social obligatorio tanto para los trabajadores por ser un derecho irrenunciable y que lo beneficia porque cubre riesgos profesionales y sociales más importantes; es igualmente obligatorio para los patrones principalmente en lo que respecta a las aportaciones para el financiamiento del mismo; se dá cumplimiento a la ideología socialista del Constituyente en 1917, y los

trabajadores mexicanos ven cumplidas una garantía social más— en su favor.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es— una de las instituciones más importantes del país, por que es el que ampara a mayor cantidad de derechohabientes; aunque en un principio solo amparaba a trabajadores obreros asalariados, la política es de extender éste al campo es decir que beneficie también a los trabajadores campesinos cuyas condiciones— de vida requieren de atención específica, en tales circunstan— cias se tiende hacia la seguridad social de los económicamen— te débiles.

Los trabajadores obreros y los campesinos — cuentan ya con una institución de seguridad social que les — presta atenciones y servicio médico y que los protege. ¿Y el — empleado público? Por Reforma Constitucional publicada en el — Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960, — el artículo 123 de la Constitución quedo dividido en dos apar— tados el "A" y el "B". El apartado "B" en su fracción XI esta — blece las bases sobre las cuales ha de edificarse la seguri — dad social de los burocratas. Con esta base se crea el Insti— tuto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del — Estado, por decreto que crea la Ley de esta institución y — que entro en vigor el día 1º, de enero de 1960, que protege a — partir de esa fecha a los trabajadores del Estado y a sus de— rechohabientes. Esta Ley cubre accidentes y enfermedades — — profesionales, enfermedades no profesionales, materni — —

dad, jubilación, vejez, inválidez y muerte del asegurado y a sus derechohabientes les proporciona atención médica y medicinas. Con la creación de esta institución los Trabajadores al Servicio del Estado quedan debidamente protegidos y los gobiernos satisfechos por que van cumpliendo con sus promesas que son muchas principalmente en las propagandas electorales, cuando quieren el voto de los ciudadanos para ocupar un puesto de elección popular. Con la creación de esta Institución queda integrada la Seguridad Social que en un tiempo no lejano están principalmente el Seguro Social llamados a prestar seguridad social a los económicamente débiles aún sin aportaciones económicas.

II.- LA POLITICA EN LA ADMINSTRACION SOCIAL.

En un capítulo anterior decíamos que la administración social se integra o la componen la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Estos organismos tienen funciones sociales porque están destinados a una clase social que son los campesinos y los trabajadores obreros. En materia agraria, inmediatamente después de entrar en vigor la Constitución Mexicana e incluso desde antes, se empezó el reparto de la tierra para que la trabajaran los campesinos. El gran deseo de los Gobiernos por proporcionarle al campesino tierra para su subsistencia, aún sin reglamentar, en las primeras fechas no fué posible una reglamentación adecuada, sin embargo la política seguida por los gobiernos era proporcionar al campo la atención necesaria para que éste rindiera los frutos esperados y para

mejorar las condiciones de vida del campesino. La primera Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional es de 1931, denominada Código Agrario, derogado por el Código Agrario de 1942 y este a la vez derogado por el de 1944; las condiciones socio-económicas que siempre son cambiantes, en el campo es donde más se reciente este cambio, por eso la legislación agraria ha tenido que ser reformada. El Constituyente de 1917 tuvo grandes proyecciones para mejorar las condiciones de vida de los campesinos y esa preocupación del Constituyente continúa en los gobiernos actuales que tratan de dar al campo una solución satisfactoria, prueba de ello tenemos la creación de una nueva Ley denominada Ley Federal de Reforma Agraria; que deroga al anterior Código Agrario de 1944, esta Ley trata de adecuarse a las condiciones actuales de los campesinos, le dá gran impulso a los ejidos y en estas condiciones el campesino ha tenido logros notables aunque debemos de hacer notar que estos carecen de preparación adecuada que les permita tener un mejor aprovechamiento de la tierra, pero poco a poco van superándose por que los Gobiernos también han visto el problema y tratan de resolverlo, para tal efecto se han creado Instituciones de carácter técnico para preparar a los campesinos para que éstos estén en condiciones de aprovechar en mejor forma los recursos agrarios ya sea de la tierra o de la producción y aprovechamiento de toda clase de animales que reporten un beneficio al trabajador campesino, así como para su cuidado y seguridad. González Díaz Lombardo dice cuando se refiere a la Reforma del Artículo 27 Constitucional y a su contenido "Además de estos aspectos importantísimos,—

es preciso insistir y subrayar el aspecto eminentemente humano en que debe desarrollarse una política fundada en la justicia social que al fin y al cabo es una política humana que tiene en cuenta, no precisamente a las cosas, propiedades o bienes, sino a las personas consideradas como sujeto que hay que considerar para darles la condición que corresponde a su propia dignidad. De esa manera, la Reforma Agraria supone — también educación de todos los campesinos y los que dependen de ellos, en sus diversos grados y especialidades; significatambién protección a la salud del campesino; exigencia de que se le considere no como un miembro aislado sino que convive — con los demás y tiene derecho a asociarse para la defensa de sus propios intereses que tiene una familia a la cuál debe — protegerse tan amplia como sea posible, pues tiene así mismo — derecho a una protección como la del propio campesino; educación, alimentación y vestido adecuado. En suma que se logre — un nivel de vida de acuerdo a nuestro propio régimen revolucionario y que haga salir de su aislamiento e individualismo — ancestral para que colabore creadoramente en tareas comunes — que los demás " (17). La política social no solo es de repartir tierra al campesino sino además de brindarle otros medios para que mejore sus condiciones de vida; las leyes son buenas y tienen magníficas ideas aunque los resultados no son —

17).- González Díaz Lonbardo Francisco.- El Derecho Social y la Seguridad Social Integral.- Primera Edición.- Editorial — Dirección General de Publicaciones de la U.N.A.M.- México,- D.F. 1973.- Pág. 178.

Los que en un principio se esperan esto se debe ha que la — burocracia no tiene concocimiento del derecho social, estos — trabajadores únicamente se limitan a cumplir un horario de — trabajo sin preocuparse de los resultados de su gestión. Es — necesario que el derecho social tenga una mayor difusión en — estos órganos sociales para que su trabajo sea más provecho — so y el campo tenga mejores resultados.

Otro de los organismos con los que se inte— gra la Administración Social, es la Secretaría de Trabajo y — Previsión Social, que tiene en su haber otros órganos de me — nor rango jerárquico con funciones verdaderamente sociales, — como son la Comisión Nacional de los salarios mínimos, la Co — misión para el reparto de utilidades y las juntas de concilia — ción y arbitraje. La política seguida por los gobiernos pos — teriores a la Constitución de 1917, ha sido mejorar las con — diciones de vida de los trabajadores aunque en una forma muy — lenta, sin embargo en materia laboral encontramos mejores re — sultados que en materia agraria; las leyes obreras se apegan — más a la realidad del trabajador y por lo tanto los problemas — son menos. Dada la cantidad de trabajadores obreros tienen — mucha influencia como clase a tal grado que el Jefe del Po — der Ejecutivo actual dijo a los líderes de sindicatos extran — jeros que asistieron a la toma de posesión como Presidente — "Después de las elecciones y después de haber logrado una — victoria electoral a la que me llevaron esencialmente los — trabajadores del país, cuando los representantes del Congre — so del Trabajo me expresaron su felicitación por los resulta — dos de los comicios, yo les manifieste y ahora se los ratifico

que este gobierno será eminentemente obrerista" (18). Debido a la sindicalización que unifica los trabajadores mexicanos a los que hace sentir y son más fuertes en sus demandas para reclamar sus derechos, estos tienen personalidad y son considerados y tomados en cuenta políticamente. El mismo Jefe del Poder Ejecutivo se ha expresado en estos términos del trabajador mexicano y de los sindicatos en la XII Asamblea General Ordinaria de la Federación de Trabajadores del Distrito Federal el 15 de diciembre de 1970 "A la conciencia y dinámica — militancia de cada trabajador en el seno de cada sindicato — o de cada organización social de las creadas por la Revolución Mexicana que tienen su base en la Constitución Mexicana — dejó la responsabilidad del progreso social de México.

Yo estoy seguro de que los trabajadores sindicalizados de México, que forman parte de la Confederación de Trabajadores de México y de todas las organizaciones que militan en el Congreso del Trabajo cobran cada día mayor conciencia acerca de sus obligaciones pero sobre todo, acerca de sus derechos, porque habrán de ser un factor importante, no sólo para su progreso personal y su progreso sindical, sino para el progreso de todo el país. Y al progreso del país, que es la defensa de la Patria, todos nos debemos dedicar a —

18).— Echeverría Alvarez Luis.— Práxis Política.— T.7.— Editorial de Ediciones de la Secretaría de la Presidencia.— México, D.F. 1970.— Pág. 62.

ello entregaremos lo mejor de nuestras energías" (19).

El Jefe del Poder Ejecutivo con la finalidad de actualizar la legislación laboral que es proteccionista, la cual tiene cambios que verdaderamente tratan de mejorar las condiciones de la misma clase trabajadora; también dijo "La Nueva Ley Federal del Trabajo dará respuesta a las aspiraciones actuales de los trabajadores de México. La vigente desde 1931, requería ya de una transformación sustancial, porque es mucho lo que ha cambiado desde entonces la realidad social y económica del país. Al actualizarse nuestra legislación laboral mediante la expedición de esta Nueva Ley, daremos otro paso en firme hacia definidas metas del progreso social" (20).

El Derecho Social empieza a trascender en los últimos años a la política y como consecuencia a la legislación, es en el presente gobierno en donde vemos cambios verdaderamente sociales que tienen la finalidad de proteger no solo a la clase trabajadora sino de manera general a los que menos recursos económicos tienen. La situación socio-económica del mexicano hace necesario que los gobiernos tomen me

19).- Echeverría Alvarez Luis.- Práxis Política.- T. 7.- Editorial de Ediciones de la Secretaría de la Presidencia.- México, D.F. 1970 Pág. 64.

20).- Echeverría Alvarez Luis.- Opus Cit.- T.I.- Pág. 53.

didias adecuadas que vayan en beneficio de los desprotegidos, se hace indispensable esa intervención porque de lo contrario el Estado Mexicano tendería hacia una inestabilidad pacífica, porque mientras unos cuantos se hacen más ricos explotando — a las mayorías, estas se empobrecen más y la distancia entre una y otra clase crea las condiciones para una nueva revolución. Es tal vez esa la razón por la cual los gobiernos aun — que en forma pequeña y lenta tratan de calmar en algo las necesidades del proletariado.

Hemos de hacer notar que una Administración Social actualmente no se encuentra delimitada, ya consideramos como órganos sociales a algunos organismos estatales y — la dirección, control, y mando están a cargo del Jefe del Poder Ejecutivo (Presidente de los Estados Unidos Mexicanos)— que tiene a su cargo la Administración Pública y por lo tanto la Social ya que esta ésta subordinada a la Administración Pública Trueba Urbina dice al respecto "Mientras el cambio social no se lleve a la realidad política, la Administración Social estará subordinada a la Administración Pública" (21). — En consecuencia la Administración Pública es la que realiza funciones sociales, por no estar delimitada la Administración Social porque aún se desconoce su verdadera utilidad como Ad-

21).— Trueba Urbina Alberto.— Nuevo Derecho Administrativo — del Trabajo.— T.II.— Primera Edición.— Editorial Porrúa S.A.— México, D.F.— 1971.— Pág. 1785.

ministración Social por eso dice Treuba Urbina "Es así como — la Administración Pública, independientemente de sus funciones de servicio público, también ejerce actividades de carácter social, en función de proteger y auxiliar a los campesinos y a los obreros, en razón de reivindicar los derechos de unos y otros. Cuando el estado moderno, a través del poder ejecutivo, decreta expropiaciones y nacionalizaciones, expide — acuerdos, ordenanzas, reglamentos, para también proteger a — los núcleos débiles de la colectividad, particularmente campesinos y obreros, en su carácter de órganos de poder público, realiza actividades sociales que queden comprendidas bajo los conceptos ideomáticos de política social y de justicia social como ciencia nueva comprende la filosofía, la sociología y — el derecho sociales. Después de 1917 se originó una honda — preocupación para definir sus funciones" (22). La política en la Administración Social continúa siendo, mientras no se realice el cambio social, una política pública.

a).- LA TENDENCIA HACIA LA PROTECCION SOCIAL.

Desde hace siglos ha habido manifestaciones de carácter social en cuanto a la protección del individuo. Desde el México colonial encontramos en la legislación de indias preceptos — que tratan o tienen la intención de proteger a los indígenas

22).- Trueba Urbina Alberto.- Nuevo Derecho Administrativo — del Trabajo.- T.I .- Primera Edición.- Editorial Porrúa S.A.- México, D.F. 1971.- Pág. 26.

del nuevo mundo, sin embargo dichas normas no llegaron a tener vigencia porque los subordinados de los reyes no las llevaron a efecto porque no convenía a los intereses de los españoles. El Congreso Constituyente de 1856-1857 no comprendió las ideas sociales de los constituyentes Ignacio Ramírez el "Nigromante" ni de Ponciano Arriaga que en sus intervenciones cada uno consideró el Derecho Social. El "Nigromante" dijo — "El más grave de los cargos que hago a la comisión es el haber conservado la servidumbre de los jornaleros. El Jornalero es un hombre que a fuerza de penosos y continuos trabajos arranca de la tierra, ya la espiga que alimenta, ya la seda y el oro que engalana a los pueblos. En su mano creadora el rudo instrumento se convierte en materia y la informe piedra en magníficos palacios. Las invenciones prodigiosas de la industria se debe a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros, donde quiera que exista un valor ahí se encuentra la efigie soberana del trabajo" (23). Por su parte Ponciano Arriaga plantea en el proyecto de Constitución de la cual fué uno de los autores, con caracteres más aproximados a la protección de los trabajadores y al referirse a la condición de los mexicanos, aludía "Nuestras leyes futuras procurarán mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, recordarán alguna vez que son hombres libres, ciudadanos de la nación—miembros de una misa familia" (24). Las anteriores ideas de los Constituyentes de 1856-1857, solo quedarón en —

23).— Citado por Trueba Urbina Alberto.— Nuevo Derecho del Trabajo.— Segunda Edición.— Editorial Porrúa S.A.— México D.F. 1972.— Pág. 141.

24).— Citado por Gustavo Sánchez Vargas.— Orígenes y Evolución de la Seguridad Social en México.— Primera Edición.— Editorial Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.— México D.F. 1972.— Pág. 14 y sig.

manifestación porque el congreso en su época no comprendió — el contenido social es éstos. Esta preocupación de mejora — miento del mexicano que estaba consagrada por el premio y las prerrogativas, es sin embargo digna de mencionarse porque ya se toma en cuenta al hombre como ser que necesita de la protección. Los Constituyentes que antes mencionamos no lograron que hubiera en la Constitución de 1857 normas protectoras para los desválidos.

Aunque la seguridad y la protección social — se vislumbraban ya desde tiempo atrás, esto no fué posible, — sino hasta el presente siglo. Por sus perspectivas son dignas de mencionarse las leyes de José Vicente Villada y de — Bernardo Reyes, que establecieron el primero para el Estado — de México y el segundo para el Estado de Nuevo León, normas — protectoras para los trabajadores que reconocían el acciden — te del trabajo y la responsabilidad patronal para la indemnización el trabajador en caso de accidente; fuera de estas dos leyes locales no existió en México ninguna norma protectora — para el trabajador ni de seguridad social.

El origen de la protección social lo encontramos en la ideología socialista de la revolución mexicana — aunque en un principio ésta tuvo orígenes políticos, pronto se adhieren a ella esa clase trabajadora y campesina que solo — su vida tenía para perder y si mucho para ganar, los jefes de las facciones revolucionarias a fin de atraerse a la multitud,

proponían programas de protección y mejoramiento económico, — así como de seguridad que al triunfo de la revolución prometían hacerlas efectivas, un fragmento de mucha trascendencia social es el del General Venustiano Carranza cuando se lanza en lucha contra el usurpador Victoriano Huerta para restablecer el orden constitucional dijo "... Pero sepa el pueblo de México que terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opongáse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas... Tendremos que removerlo todo. Crear una Nueva Constitución — cuya acción benéfica sobre las masas nada, ni nadie pueda evitar...

Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero estas serán promulgadas por ellos mismos, — puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social" (25). Carranza se preocupó por el establecimiento de leyes protectoras en el favor del campesino y del obrero y en el transcurso de la lucha armada dictó disposiciones laborales y agrarias y designó a dos hombres para que

25).— Citado por Trueba Urbina Alberto.— Nuevo Derecho del — Trabajo.— Segunda Edición.— Editorial Porrúa S.A.— México D.F. 1972.— Pág. 23.

realizarán estudios en el extranjero en materia del trabajo—ellos son: el Licenciado Luis Manuel Rojas y el Licenciado Jo sé Natividad Macías, que con su intervención en el Congreso — Constituyente de 1916—1917 se cumplió con la ideología socialista de la revolución, implantando en la Constitución el Artículo 27, que se refiere al campo y al Artículo 123, para — los obreros; modificando incluso las clásicas constituciones, porque se incluyó en ella garantías sociales que protegen y — reivindicán a la clase trabajadora, así mismo les proporciona seguridad social; de este majestuoso Artículo 123, se desprenden de toda una gama de normas protectoras. En la Fracción I se — protege al trabajador en general en cuanto al horario de trabajo; en la Fracción II se protege a la mujer y al menor de — dieciséis años en trabajos insalubres y trabajo nocturno; la Fracción V protege a la mujer trabajadora en el embarazo y — después del alumbramiento; la Fracción VI atiende al salario, que será el suficiente para satisfacer las necesidades — normales de un obrero como jefe de familia; la Fracción VIII — protege al salario mínimo del trabajador, porque lo exceptúa — de embargo, compensación o descuento; la Fracción IX es reivindicatoria para el trabajador porque le dá derecho a parti cipar en las utilidades de las empresas; la Fracción X vuelve a proteger al salario del trabajador al impedir que este sea cubierto en otra forma que no sea en moneda de curso legal; — la Fracción XII protege al trabajador al imponer al patrón — la obligación de proporcionar al trabajador vivienda cómoda — e higiénica aunque sea rentable la Fracción XIV es proteccionista del trabajador porque hace responsable al patrón de los accidentes del trabajo; la Fracción XV es de previsión so — cial que protege al trabajador al obligar al patrón a que en

sus establecimientos observen los preceptos legales sobre higiene, salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir los accidentes; la Fracción XX es proteccionista del trabajador al crear las juntas de Conciliación y Arbitraje; la Fracción XXIX es de seguridad social y protege al trabajador con la creación del seguro social; la Fracción XXX es así mismo de protección social.

Todas las Fracciones del Artículo 123 están reglamentadas por la Ley Federal del Trabajo a excepción de las Fracciones XXIX y XXX están reglamentadas por una Ley especial. La fracción XXIX está reglamentada por la Ley del Seguro Social la que cubre accidentes de trabajo y enfermedad — des profesionales, enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez, vejez y muerte, cesantía involuntaria en edad avanzada. Y además proporciona atención médica a los rehobientes del trabajador. Lo mismo que la Fracción XI del apartada " B " del Artículo 123 que dá las bases mínimas para la seguridad social para el trabajador al servicio del Estado y con base en esta Fracción se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, — el que proporciona igualmente una serie de prestaciones en favor de éstos y sus derechohabientes. Por reforma a la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1972 a fin de proporcionar al obrero mexicano habitación barata y propia con la promulgación de la Ley del Infonavit que crea al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda del Trabajador, que se encarga de la construcción de la vivienda del tra

bajador así mismo se creó el Infoviste para proporcionar habitación a los trabajadores del Estado. Dadas las experiencias obtenidas en materia de protección y de seguridad social, se ha entrado a una nueva etapa de protección más generalizada, así vemos que existen instituciones que protegen a la niñez mexicana, IMAN; Instituciones que protegen a la infancia y a la familia y otros organismos descentralizados que tienen otros regímenes de seguridad social para sus colaboradores; la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública que tiene funciones muy importantes en la República Mexicana principalmente con medicina preventiva y el Mejoramiento del Ambiente que lo efectúa una dependencia de la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública por medio de un órgano denominado Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente, también encontramos disposiciones proteccionistas en materia penal, para los menores delincuentes, agraria y laboral incluso en la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tienden a la protección de los económicamente débiles y la última Ley de protección general es la Ley Federal de Protección al Consumidor.

La Protección Social tiende a generalizar y estamos ya en una etapa avanzada no solo de protección y seguridad social sino del Socialismo.

CAPITULO CUARTO

FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL CONFORME AL ARTICULO 89 CONSTITUCIONAL.

I.-- Facultades Constitucionales de la Administración Pública.

II.-- Facultades Constitucionales en la Administración Social.

CAPITULO CUARTO

FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL CONFORME AL ARTICULO
89 CONSTITUCIONAL.

Las funciones y fines del Estado tienden a alcanzar metas muy importantes que por lo general van a repercutir en el bienestar de la sociedad. Para tales fines es necesario que el Estado se encuentre debidamente organizado, porque de lo contrario se vería imposibilitado a tales logros. El Estado Mexicano se encuentra organizado de acuerdo a la tradicional división de poderes, los que cada uno en particular realizan funciones conforme a su atribución o competencia; las facultades o derechos y obligaciones de cada uno de los poderes se encuentran definidos en la Constitución Mexicana de 1917, que organiza el Estado Mexicano. Y así tenemos que el Poder Ejecutivo Federal en nuestro sistema Constitucional, se deposita en un solo individuo que se le denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", según lo establece el Artículo 80 de la Constitución Mexicana. En varios Artículos de la misma Constitución también encontramos la denominación de "Presidente de la República Mexicana" y la denominación de "Ejecutivo de la Unión". Cualquiera de las formas expresadas es correcta aunque la denominación formal es la de "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". La doctrina al referirse al representante del Poder Ejecutivo Federal lo ha llamado "Jefe del Poder Ejecutivo". Burgoa es uno de los autores que no está de acuerdo con tal denominación, al referirse a que el poder ejecutivo-

es una función pública administrativa en la que parcialmente se manifiesta el poder de imperio del Estado y dice "Por consiguiente, el poder ejecutivo federal no es el Presidente de la República ni este es su "jefe" como indebidamente suele llamarsele; sino su único depositario" (1).

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos como depositario del Ejecutivo Federal, tiene a su cargo funciones políticas y toda la administración pública de la federación.

Dentro de las funciones políticas que desarrolla el Ejecutivo Federal tenemos; las relaciones diplomáticas de los Estados extranjeros y las relaciones con los demás poderes; Serra Rojas dice al respecto "La función política implica una libre iniciativa para actuar dentro del orden jurídico" (2). El mismo autor posteriormente se expresa " El funcionario actúa políticamente en uso de una facultad discrecional encaminada al aseguramiento del interés general" (3). Dentro de la temática política que el Poder Ejecutivo realiza por medio de su representante, Fraga opina respecto a la actividad política de éste diciendo "Se habla con frecuencia

1).- Burgoa Orihuela Ignacio.- Derecho Constitucional.

Primera Edición.- Editorial Porrúa, S.A. México, D.F.

1973.- Pág. 829.

2).- Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo.- Sexta Edi

ción.- T.I. Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1974.- Pág.

153.

3).- Serra Rojas Andrés.- Opus Cit.- Pág. 154.

de actos de gobierno y de actos políticos como si se tratara de una particular actividad del Estado, no comprendida en algunas de las funciones que hemos definido, habiéndose llegado a afirmar que la actividad de gobierno es una cuarta actividad del Estado, que existe al lado de la legislación, la justicia y la administración.

Se afirma que ésta actividad es la que realiza el Poder en su calidad de órgano gubernativo o político, por medio de actos de soberanía que excluyen la idea de normas legales a las cuales haya de sujetarse y a la intervención de tribunales que la controlen oponiéndola así a la actividad administrativa que se realiza siempre bajo un orden jurídico y es susceptible de discutirse en la vía jurisdiccional" (4). Y más adelante dice "El acto político se caracteriza, bien porque procede de un poder, con su carácter de órgano político, bien porque por medio de él se afecta un derecho político de los ciudadanos" (5). Tratando de ejemplificar lo anterior dice "Cuando el Ejecutivo propone a la Comisión Permanente la convocatoria a sesiones extraordinarias, cuando nombra a los Secretarios de Estado, cuando designa, en los términos constitucionales, ministros de la Suprema Corte de Justicia, está obrando como órgano político, pues solo con ese carácter puede intervenir en el funcionamiento y en la

4).- Fraga Gabino.- Derecho Administrativo.- Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A.- México D.F. 1948.- Pág. 94.

5.- Fraga Gabino.- Opus Cit.- Pág. 99

integración de los Poderes Públicos" (6).

En tanto que la función administrativa que realiza el Presidente queda comprendida dentro de un orden jurídico al cual se somete y con el cual guarda una estrecha relación; -- Serra Rojas dice "La función administrativa establece su relación directa y necesaria con la ley de la cual deriva su actuación el funcionario" (7). El mismo autor proporciona una definición de función administrativa y dice "La función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita -- sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros -- entes públicos y con los particulares, regulados por el interés general y bajo un régimen de policía y control" (8). Por su parte Fraga define a la función administrativa en la siguiente forma "Es una actividad del Estado que se realiza -- bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales, o de actos que determinen situaciones jurídi

6).- Fraga Gabino.-Derecho Administrativo.- Cuarta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1948.- Pág. 97

7).- Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo.- Sexta Edición.- T.I. Editorial Porrúa, S.A.- México D.F. 1974.- Pág.- 53.

8).- Serra Rojas Andrés.- Opus Cit. Pág. 146.

-cas para casos individuales" (9). A parte de que la función administrativa debe someterse al régimen jurídico en ella — intervienen también, la planeación, organización, integración dirección y control de todos los recursos que el Ejecutivo puede disponer para integrar una buena administración pública. Estos recursos son normalmente materiales y humanos y dentro de los recursos humanos de los que puede disponer — el Presidente; la constitución le autoriza a atraerse colaboradores dada la gama de actividades administrativas que tiene a su cargo el Poder Ejecutivo, el artículo 90 de la Constitución dispone "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarías que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría". Establecidas las Secretarías por la Ley del Congreso — de la Unión, el Presidente de la República puede nombrar y — remover libremente a dichos funcionarios con fundamento en — la Fracción II del Artículo 89 de la Constitución, para que sea más dinámica la administración pública.

Dentro de la división de poderes, hay uno de — ellos, que expresa, representa y coordina la unidad del Estado, tanto nacional como internacional, a la vez que tiene — una actividad de cooperación en las funciones de los demás —

9).— Fraga Gabino.— Derecho Administrativo.— Cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A.— México, D.F. 1948.— Pág. 55.

órganos estatales y establece la política que el Estado ha de seguir para la unidad del mismo y beneficio de la sociedad, estas cualidades solamente las reúne el Poder Ejecutivo en su representante llamado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien con la autoridad legal basada en la Constitución desarrolla sus funciones enmarcando una gran actividad administrativa y política, motivando a sus colaboradores y ciudadanos en general, para que en conjunto trabajen armónicamente y su trabajo y política tengan como consecuencia el desarrollo de nuestro país y el bienestar social. -- Burgoa dice al respecto "La representación interna y externa del Estado corresponde obviamente al presidente en el sistema respectivo. Por ello, a este funcionario se le suele designar con el nombre de "Jefe del Estado", expresión que no guarda ningún nexo con el término "dictador" "autócrata" o "tirano". Como jefe del Estado, al presidente incumbe la dirección de la política nacional o internacional mediante la adopción de las decisiones, normas de conducta y medidas fundamentales que considera pertinente, siendo el único responsable de sus resultados, repercusiones y consecuencias. -- Como autoridad administrativa suprema del Estado, al multicitado funcionario compete así mismo la planeación de las actividades socio económicas que deban desarrollarse en beneficio del pueblo, así como la implantación de los sistemas medios y métodos para afrontar su problemática, satisfacer sus necesidades y elevar su nivel de vida" (10).

10).- Burgoa Orihuela Ignacio.- Derecho Constitucional.- Primera Edición.- Editorial Porrúa S.A. México D. F. 1973.- Pág. 808.

Aunque la función principal del Poder Ejecutivo es la administración pública, así como la política. Ello se debe a la división de poderes en los cuales se deposita la soberanía del Estado y que son: Legislativo, que la función principal es la de legislar o hacer las leyes para la federación; Judicial cuya principal función es resolver controversias jurídicas de naturaleza distinta; y el Ejecutivo que como decía su principal función es la administrativa. Estamos empleando la palabra principal, porque los poderes de la Unión realizan otras actividades que aparentemente no les corresponden, así Serra Rojas y Fraga empleando la palabra "por excepción" y dicen, que los tres poderes ocasionalmente realizan funciones que no corresponden a sus atribuciones o competencias y así tenemos que el legislativo imparte justicia y administra; el judicial legisla y administra y por su parte el ejecutivo legisla e imparte justicia. Esto desde luego no es anticonstitucional ya que la misma constitución lo establece y ello se debe a que no existe una estricta división de poderes, sino por el contrario existe flexibilidad, coordinación y cooperación entre ambos; Burgoa dice al respecto "Hemos dicho que dentro de la dinámica política y social de los pueblos no es posible adoptar rígidamente el principio de división o separación de poderes, en el sentido de que cada una de las funciones del Estado. -la ejecutiva, legislativa y judicial- se deposite en tres categorías diferentes de órganos de autoridad que por modo absoluto y total adopten su ejercicio con independencia o aislamiento unos de los otros, de tal manera que el órgano ejecutivo no pueda desempeñar la función legislativa ni la judicial, que el órgano legislativo solo pueda crear leyes y que los órganos-

judiciales únicamente puedan realizar la función jurisdiccional. Bajo esta concepción estricta, y, por ello impráctica o absurdamente utópica, no puede entenderse ni comprenderse el consabido principio. Entre las diversas clases de órganos estatales existen múltiples relaciones jurídico-políticas que suelen denominarse de supraordinación, régidos primordialmente por el ordenamiento constitucional y que, al actualizarse, generan una colaboración entre dichos órganos y suponen una interdependencia entre ellos como fenómenos sin los cuales no podría desarrollarse la vida institucional de ningún Estado" (11). En tales circunstancias el presidente realiza las funciones que desde el punto de vista formal todas son ejecutivas o sea que todos los actos del presidente son actos formales que le corresponden por el carácter del órgano, pero que analizando cuidadosamente muchas de las actividades que este realiza no son formales sino que son materiales por no venir del órgano que formalmente le correspondería.

I.- FACULTADES CONSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.- La esfera competencial que corresponde al Poder Ejecutivo está compuesta principalmente por facultades administrativas que son variables en su contenido y corresponde ejecutarlas al Presidente de la República que es el depositario del Poder Ejecutivo, los actos realizados por éste integran la Administración Pública del Estado. Las Fa -

11).- Burgoa Orihuela Ignacio.- Derecho Constitucional.- Primera Edición.- Editorial Porrúa S.A.-México D.F. 1973.- Pág. 844.

—cultades Constitucionales de la Administración Pública es —
tán en el capítulo III del Poder Ejecutivo, Artículo 80, que
deposita éste poder en un solo individuo y demás artículos;—
pero de donde se contiene las facultades y funciones del Pre
sidente es en el artículo 89 en sus varias fracciones y que—
formalmente todas son administrativas exceptuándose desde —
luego las facultades extraordinarias que le otorga el Congre
so de la Unión para legislar y de las jurisdiccionales que —
insolitamente puede emitir.

Del Artículo 89 se desprende toda actividad admi
nistrativa por lo cual analizaremos cada una de las fraccio
nes de dicho artículo.

Artículo 89.— Las facultades y obligaciones del—
presidente son las siguientes:

I.— Promulgar y ejecutar las leyes que expida el
Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa
a su exacta observancia. En esta fracción nos encontramos —
primeramente con la promulgación de las leyes que expide el—
Congreso; la promulgación es el último acto formal que rea
liza el Ejecutivo por medio del cuál autentifica la ley y —
con el cual la ley ha cumplido todos los requisitos formales
para que entre al derecho positivo, es decir para que tenga—
vigencia una vez publicada. En segundo lugar tenemos la eje
cución de la ley que es un acto eminentemente administrativo

y que consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva dicha ley en casos concretos. La tercera facultad contenida en la fracción I del artículo 89, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; existe discrepancia entre los doctrinarios en cuanto a que el término proveyendo encierra implícitamente la facultad reglamentaria. Consideramos muy acertado el estudio realizado por Tena Ramírez, al considerar que las constituciones anteriores a la de 1857, establecían claramente la facultad al Jefe del Poder Ejecutivo para expedir reglamentos y después dice "Pero a pesar de que no existe en la Constitución un precepto que terminantemente conceda la facultad reglamentaria al presidente, la necesidad ha obligado a la doctrina y a la jurisprudencia mexicana a buscar argumentos que justifiquen el ejercicio de una facultad que, la reglamentaria, es imprescindible en un régimen constitucional.

Desde luego hay que convenir en que la Constitución no rechaza, sino que al contrario admite implícitamente la existencia de los reglamentos; en efecto, el Artículo 92 supone que los reglamentos existen, por más que no consigne la facultad de expedirlos, cuando dice que todos los reglamentos, decretos y ordenes del presidente deberán estar firmados por el secretario del despacho" (12).

12).- Tena Ramírez F.- Derecho Constitucional Mexicano.- Décima Primera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D. F. 1972.- Pág. 459.

Por su parte Fraga dice "La facultad de Expedir reglamentos, que constituye el medio para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes y que constituye como adelante veremos, una función legislativa" (13). De aquí se ha basado el presidente para expedir toda clase de reglamentos sin que lleguen a tener el carácter de anticonstitucionales, las leyes reglamentarias son formalmente administrativas pero materialmente legislativas y esos reglamentos son unicamente de acuerdo con esta fracción las leyes que expide el Congreso de la Unión. El reglamento en el Derecho Administrativo se le considera como una manifestación unilateral de voluntad del presidente de la república - estas manifestaciones constituyen normas jurídicas generales y abstractas que se diferencian de los actos administrativos porque estas producen efectos concretos o individuales. Su proceso de formación es distinto a las leyes que expide el Congreso de la Unión. El reglamento en el Derecho Administrativo se le considera como una manifestación unilateral de voluntad del presidente de la república estas manifestaciones constituyen normas jurídicas generales y abstractas que se diferencian de los actos administrativos porque estas producen efectos concretos o individuales. Su proceso de formación es distinto a las leyes que expide el Congreso de la Unión. Su proceso es el siguiente se elabora un proyecto por parte de la autoridad que tiene a su cargo la ejecución o el cumplimiento de la ley que va a reglamentar como lo ordena -

13).- Fraga Gabino.- Derecho Administrativo.- Cuarta Edición Editorial Porrúa, S.A.- México D.F. 1948.- Pág. 115.

el Artículo 20 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, una vez realizado se somete a consideración del presidente de la república si lo aprueba, lo firma y lo turna al secretario del despacho correspondiente para efectos del refrendo según lo establece el Artículo 92 Constitucional, así mismo requiere de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con los artículos 3o. y 4o. del Código Civil para el Distrito Federal. Generalmente el reglamento viene a esclarecer una ley que expida el Congreso o actualizar dicha ley; esto es debido a las condiciones cambiantes de la sociedad y es el presidente el que mejor conocimiento tiene sobre estas situaciones por lo tanto consideramos como una facultad descrecional muy acertada por la doctrina y jurisprudencia al Presidente de la República.

La fracción II del Artículo 89 de la Constitución concede al Presidente de la República la facultad de nombramiento y remoción de lo que normalmente forma parte de su gabinete ya que en esta fracción escapa el nombramiento de los jefes del departamento con los cuales quedaría integrado el gabinete. Sin embargo la fracción faculta al presidente para nombrar a la mayor parte de éste, que son sus colaboradores, pero que no conforman el Poder Ejecutivo. Esta es una facultad total que la Constitución concede al Presidente de la República porque no necesita de la participación de ningún otro órgano. Esta facultad le es favorable porque la Administración Pública requiere de dinámica y cuando sea necesario el cambio, el presidente lo hace sin contratiempo.

alguno. En esta fracción está implícita la facultad de cese, o sea también el presidente de la república puede cesar a -- estos funcionarios con absoluta libertad. Esta fracción textualmente dice II, nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los Gobernadores de los Territorios, al Procurador General de Justicia y Territorios Federales, remover a los Agentes Diplomáticos y Empleados Superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no está determinado, de otro modo en la Constitución o en las leyes. Actualmente esta facultad se ve reducida un poco, porque al no existir en la República Mexicana ningún territorio éste ya no puede nombrar al Gobernador porque al convertirse estos territorios en Estados libres y soberanos sus gobernadores no son ya de nombramiento sino que son elegidos por sufragio.

Todos los demás nombramientos que el Presidente de la República hace, ya no son libres, sino que están supe- ditados a la aprobación de otro órgano del Estado. En esta forma vemos que la fracción III, faculta al Jefe del Poder Ejecutivo a que nombre a los ministros, a los agentes diplomáticos y consules generales, pero estos nombramientos tienen que ser aprobados por el Senado de la República.

La fracción IV faculta al Ejecutivo de la Unión para que nombre a los coroneles y demás oficiales superiores

del ejército, armada y fuerza aérea nacionales y repite en -
 pleados superiores de Hacienda, éstos nombramientos están su -
 jetos a que el Senado los apruebe. ¿Cuál será la facultad -
 que predomine respecto del nombramiento de los empleados su -
 periores de Hacienda?, la facultad de nombrarlos libremente -
 como lo establece la fracción II o como lo establece la frac -
 ción IV con la aprobación del Senado, si hemos de tener en -
 cuenta que el artículo 76 en su fracción II también menciona
 a los empleados superiores de Hacienda, cuando dice; artícu -
 lo 76, son facultades exclusivas del Senado: "II Ratificar -
 los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros,
 agentes diplomáticos, consules generales, empleados superio -
 res de Hacienda...". Consideramos que el nombramiento está -
 sujeto a la aprobación del Senado.

La fracción V faculta al Presidente de la Repú -
 blica para que nombre a los oficiales del ejército, armada y -
 fuerza aérea nacionales con sujeción a las leyes; éstas de -
 ben ser leyes militares expedidas previamente por el Congre -
 so de la Unión.

La fracción VI la podemos considerar como una -
 facultad libre ya que no está sujeta a aprobación de algunas
 de las cámaras, ni sujeta a ninguna ley. Es el Ejecutivo de -
 la Unión el encargado de la paz y seguridad nacional por -
 ello puede disponer de la fuerza armada según lo expresa la -
 fracción VI, "Disponer de la totalidad de la fuerza armada -
 permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de gue

-rra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación".

La fracción VII, faculta al presidente para disponer de la guardia nacional con la aprobación del Senado; - es decir que el Senado da su aprobación para que el presidente pueda disponer de la guardia nacional, para que esta pueda salir de los Estados o territorios en que se encuentren - establecidas; además el Senado fija la cantidad de la fuerza necesaria.

La fracción VIII, faculta al presidente para que declare la guerra previa ley que expida el Congreso; la guerra es declarada en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, - pero dentro de las facultades del Congreso encontramos que - en la fracción XII dice "Para declarar la guerra, en vista - de los datos que le presente el Ejecutivo". Consideramos que la función formal del Congreso, es expedir la ley según los- datos proporcionados por el Ejecutivo para que éste pueda declarar la guerra sujetándose a la ley previamente establecida.

La fracción IX, concede al Presidente de la República la facultad para que conceda patentes de corzo, pero está supeditado a que el Congreso fije las bases sobre las - cuáles deban concederse estas patentes.

En la fracción X, del Artículo 89, encontramos la facultad de la diplomacia, en la cuál el Presidente puede celebrar tratados en los Estados extranjeros y que en la mayoría de los casos estos son económicos aunque pueden ser de otra clase como son culturales o de ayuda y de no intervención, etc. Estos tratados de acuerdo con el Artículo 133 de la misma Constitución que establece que las leyes que emanen del Congreso de la Unión y todos los tratados celebrados o que celebre el Presidente de la República y que estén de acuerdo con la misma, serán la ley suprema de toda la Nación, pero los tratados tienen que ser aprobados por el Senado. Es importante hacer notar que los tratados internacionales no deben estar en contra de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, si así fuere al Senado tiene la facultad de no aprobar dichos tratados y en tal caso no tendrán efectos jurídicos dentro del territorio nacional. Los tratados internacionales aprobados por el Senado pasan a ser una Ley superior a las constituciones de los Estados porque el artículo 133 en su última parte dice "Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que puede haber en las constituciones o leyes de los estados". Esta facultad es la que ha hecho que el Presidente de la República sobresalga internacionalmente más que los otros poderes, confiriendo además a éste prestigio y fuerza exteriormente pues es él que dirige todas las relaciones diplomáticas.

La fracción XI consagra la facultad al Presidente de convocar al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias.

-narias cuando así lo acuerde la Comisión Permanente. Esta facultad se encuentra muy limitada en virtud de que el artículo 79 de la constitución establece en la fracción IV la atribución a la Comisión Permanente de acordar la convocatoria y textualmente dice. Artículo 79.- "La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes: IV.- Acordar por sí o a propuesta del ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sola cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presente. La convocatoria señalará el objeto de las sesiones extraordinarias".

Con base en la Fracción XII, el Ejecutivo Federal puede y está obligado a facilitar al poder judicial los auxilios que este necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

Con la finalidad de controlar el comercio exterior y evitar el contrabando la fracción XIII, faculta al Presidente de la República para habilitar toda clase de puertos para que establezca aduanas ya sean marítimas o fronteras y designar su ubicación, esta es otra facultad totalmente libre ya que no está subordinada a ninguna ley ni a la aprobación del Congreso o alguna de las cámaras.

El Presidente de la República tiene la facultad-

según la Fracción XIV de conceder indulto a los reos sentenciados por delitos de competencia de los Tribunales Federales y a los sentenciados por delitos del orden común del distrito y territorios federales, esta facultad esta sujeta a lo que las leyes dispongan sobre indulto y abnístia. El indulto se llegó a considerar por algunos autores como una intervención del Ejecutivo en las atribuciones del poder judicial; pero como el indulto se concede solo a los sentenciados y tomando en cuenta que la facultad del poder judicial termina con la sentencia y que corresponde al Poder Ejecutivo la ejecución de la misma, por lo tanto no existe esa intervención ni tampoco se está deformando o dejando de ejecutar las sentencias. Porque el indulto está supeditado a condiciones que expresan las leyes de la materia o sea que el indulto es gracioso cuando el reo haya prestado importantes servicios a la nación (artículo 97 del Código Penal del Distrito Federal) como vemos no a todo o a cualquier reo sentenciado se le indulta; el indulto también puede ser necesario y procede cuando se llega a saber que el sentenciado es inocente (artículo 614 del Código de Procedimientos penales para el Distrito Federal), este indulto es ordenado por el Tribunal Superior de Justicia o Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que el Presidente de la República lo otorgue.

La Fracción XV faculta al Ejecutivo de la Unión para que conceda privilegios exclusivos y por tiempo limitado a descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria, pero esta facultad está sujeta a la ley respectiva. Estos privilegios constituyen un favorable

estímulo para el desarrollo de la industria que repercutirá en la economía nacional.

La fracción XVI le concede al Ejecutivo la facultad de nombrar provisionalmente a los Ministros; Agentes Diplomáticos; Consules Generales así como a los Coroneles y demás oficiales Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional y empleados Superiores de Hacienda que establecen las fracciones III y IV, cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, con la aprobación provisional de la Comisión Permanente y a reserva de que cuando la Cámara de Senadores esté sesionando el Presidente someta los nombramientos a su aprobación.

Otra facultad de nombramiento la encontramos en la fracción XVII con base en la cual el Presidente puede nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal pero esta facultad no es libre ya que tiene que someter estos nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados o en su caso, es decir cuando está no este en sesiones, los someterá a la aprobación de la Comisión Permanente.

La fracción XVIII también faculta al Presidente de la República para que nombre a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los que están sujetos a que los apruebe el Senado, la Comisión Permanente en su caso, así mismo debe aprobar las licencias de dichos funcionarios o sus renunciaciones.

La fracción XIX se relaciona con la última parte del Artículo III con base en estos el ejecutivo puede solicitar ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de: los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de los Magistrados de Circuito; de los Jueces de Distrito; de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Jueces del Orden Común del Distrito Federal, la que procederá cuando ambas Cámaras por mayoría absoluta de votos declaren justificada la petición.

La fracción XX dice "Las demás que le confiere expresamente esta Constitución". Por lo tanto dentro de la Constitución encontramos otras facultades concedidas al Ejecutivo Federal como son: Artículo 29, en el que solo el Presidente de la República de acuerdo con el Consejo de Ministros así como la aprobación del Congreso de la Unión, podrán suspender las garantías individuales, en caso de invasión o perturbación grave de la paz pública u otra que ponga a la sociedad en peligro, para que pueda enfrentarse con facilidad a la situación.

Otra facultad exclusiva y totalmente libre es la que le concede al Artículo 33, para hacer abandonar del Territorio Nacional a los extranjeros cuya permanencia en el país juzgue inconveniente y sin necesidad de juicio previo.

Una facultad más la encontramos en la fracción I

del Artículo 71, para que el Presidente de la República pueda iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión. Hemos notado que debido a que el Jefe del Poder Ejecutivo es el más enterado de las situaciones o problemas existentes en la República por contar con un cuerpo de asesores e investigadores, tiene mejor conocimiento de la realidad social y debido a estas circunstancias es el que mayor número de iniciativas de leyes propone ante el Congreso de la Unión.

Otra de las facultades la encontramos en la fracción VI del Artículo 73 Primera Parte que dice "El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quién lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva". Es un nombramiento libre y en quién recae recibe el nombre de "Regente de la Ciudad".

El Artículo 102 de la Constitución faculta al Ejecutivo de la Unión para que nombre y remueva al Ministro Público cuando dice "La ley orgánica del Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas cualidades requeridas para ser Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Encontramos en la segunda parte del Artículo 131,

que el Ejecutivo Federal puede ser facultado por el Congreso para legislar en materia de impuestos cuando dice "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida."

Como vemos del artículo 89 en sus distintas fracciones se deriva toda la administración pública y aunque todas las facultades y obligaciones que en él se contienen son formales por el órgano o poder que las realiza, algunas son materiales pero todas son formalmente administrativas y tienden a facilitar la administración de la federación que se encarga al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, -- Burgoa dice al respecto "La orbita competencial del Presidente se compone primordialmente de facultades administrativas, en cuyo ejercicio este alto funcionario realiza actos administrativos de muy variada índole. El conjunto de estos actos integran la función administrativa, la cual, en su implicación dinámica, equivale a la administración pública del Es

-tado" (14). Fraga ha cambiado la terminología en lo que se refiere a que el Poder Ejecutivo le corresponde ejecutar la ley; o sea que su función es ejecutiva, por el término función administrativa por considerarlo más amplio. Es pues el Poder Ejecutivo el que tiene a su cargo la administración del Estado por facultades legales que le concede la Constitución la cual organiza el Estado Mexicano y delimita las facultades obligaciones y competencias, de cada uno de los órganos estatales, Burgoa se expresa al respecto diciendo "Facilmente se advierte, por inferencia lógica que la competencia administrativa del Presidente se forma con todas aquellas facultades que lo autorizan para realizar actos de verdadera substancia material que no imparten solución contenciosa alguna y que presenten los elementos mencionados" (15).

II.- FACULTADES CONSTITUCIONALES EN LA ADMINISTRACION SOCIAL.- Dentro de la Constitución encontramos facultades que ésta concede al Presidente de la República para la Administración Social, estas facultades son: el Artículo 89 en su fracción I, "para que el Presidente de la República promulgue y ejecute las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". El Presidente de la República con esta facultad así como la contenida en el Artículo 73 fracción I, al concederle la facultad o derecho de iniciar leyes, puede proponer

14).- Burgoa Orihuela Ignacio.- Derecho Constitucional.- Primera Edición.- Editorial Porrúa S.A.- México D.F. 1973.- Pág. 857.

15).- Burgoa Orihuela Ignacio.- Opus Cit.- Pág. 858.

y de hecho lo hace, iniciativas al Congreso de la Unión que beneficie a la clase desprotegida, así como ejecutarla en favor de estos puede así mismo proveer a la administración los medios adecuados para que esta tenga una feliz realización - que vaya siempre en beneficio de los trabajadores ya sea campesinos u obreros, Reglamentando para tal efecto las leyes - de los órganos sociales que expida el Congreso; en la fracción II del artículo 89, encontramos otra facultad, para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, - con esta facultad el Presidente puede nombrar a los Titulares de las Secretarías de la Administración Social como son la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; en la fracción X tiene el Presidente la facultad de celebrar tratados internacionales en materia de trabajo sin que contravengan a las normas protectoras y reivindicadoras del artículo 123, estos tratados deben someterse a la aprobación del Senado.

Es en el artículo 27, constitucional donde encontramos mayor cantidad de facultades que tiene el Presidente de la República para la Administración Social, este artículo tiene funciones eminentemente sociales ya que impone a la propiedad privada limitaciones y modalidades que sean requeridas de acuerdo a la época en beneficio del interés público como es la de fraccionar los latifundios; contiene la facultad de expropiación por causa de utilidad pública, Burgoa dice a este respecto "Esta facultad, prevista en el artículo 27 constitucional, incumbe al Presidente en su carácter de órgano supremo administrativo de la federación y de goberna-

-dor nato del Distrito Federal" (16). Este mismo artículo -
faculta al Ejecutivo de la Unión para reglamentar las aguas -
del subsuelo cuando dice "Las aguas del subsuelo pueden ser -
libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiar -
se por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés
público o se efectuen otros aprovechamientos, el Ejecutivo -
Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún -
establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas -
de propiedad nacional". El Ejecutivo Federal tiene facultad -
para concesionar el aprovechamiento de los recursos natura -
les y aguas marítimas o nacionales, así como la facultad de -
cancelar dichas concesiones, quedando exceptuados por corres -
ponder su explotación y aprovechamiento a la Nación, petró -
leo, energía eléctrica, carburos, hidrógenos sólido, líquido
o gaseoso, la explotación y aprovechamiento recae en el Eje -
cutivo Federal ya que pasan a formar parte de la administra -
ción de la federación. Para las disposiciones del artículo -
27 constitucional, el mismo crea en la fracción XI inciso -
(a) una dependencia que dependerá directamente del Ejecutivo
Federal, el cual puede nombrar libremente a los funcionarios
de la misma, para que le ayuden a la aplicación de las leyes
en materia agraria; esta dependencia decíamos en un capítulo
anterior es un órgano administrativo social; en el inciso -
(b) se faculta al Presidente para nombrar un cuerpo consulti -
vo en materia agraria compuesto de cinco personas. La frac -
ción XII faculta al Presidente para dictar resoluciones que-

16).- Burgoa Orihuela Ignacio.- Derecho Constitucional.- Pri -
mera Edición.- Editorial Porrúa S.A.- México D. F. 1973. Pág.
863

pueden ser dotatorias, restitutorias de bosques o aguas, de ampliación de un ejido, de creación de nuevos centros de población de confirmación de bienes comunales y ejidales, de expropiación de estos; estas resoluciones también pueden ser de contenidos distintos como es la privación de derechos individuales de ejidatarios según lo establece el artículo 8, fracción VI de la Ley Federal de Reforma Agraria y fracción VII para el establecimiento de zonas urbanas ejidales y comunales. No trataremos a fondo el contenido del artículo 27 de la Constitución porque es objeto de estudio en otro capítulo. La Ley reglamentaria del artículo 27 de la Constitución queda encomendada su aplicación primeramente al Presidente de la República y después a los Gobernadores de los Estados y las demás autoridades que menciona la Ley Federal de Reforma Agraria que dependen directamente del Ejecutivo de la Unión como son: el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Agricultura y Ganadería y las Comisiones Agrarias Mixtas.

C A P I T U L O Q U I N T O

FACULTADES LEGISLATIVAS DEL EJECUTIVO FEDERAL.

I.- Las Resoluciones Presidenciales.

II.- Políticas, Económicas y Sociales.

III.- Sus Finalidades.

CAPITULO QUINTO

LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL EJECUTIVO FEDERAL.

Al no existir una rígida separación de la tradicional división de poderes, sino por el contrario la existencia de una plena colaboración entre los mismos, lo que ayuda al estado moderno a que cumpla con sus fines lo más eficientemente posible. Entre los poderes del Estado Mexicano se dan una serie de relaciones juridico-políticas que la misma Constitución establece y bajo cuyos ordenamientos se efectúan, Serra Rojas dice al respecto. "La actividad del Estado crea situaciones jurídicas muy complejas y de urgente atención. Como hemos señalado, no es posible mantener una rígida estructura de división de poderes ante las exigencias de la vida política interna y externa, que demanda instrumentos jurídicos flexibles que permitan la realización de medidas administrativas inmediatas. Un poder ejecutivo encadenado en los obstáculos de una legislación poco previsorá, puede llevar a un país al fracaso" (1). La división de poderes generalmente la conocemos por las atribuciones y competencias de cada uno de ellos, pero de ninguna manera se da esa rígida separación de los mismos porque de ser así existirían muchas diferencias entre estos, lo que ocasionaría problemas para el desempeño de las funciones encomendadas al Estado y como consecuencia se obstruiría el desarrollo del mismo; aunque los poderes del Estado Mexicano tienen el mismo rango jerár-

1).- Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo.-T.I.- Sexta Edición, Editorial Porrúa S.A.- México D.F. 1974.- Pág. - 200.

-quico constitucional y competencias plenamente definidas- - por la constitución, esta misma establece facultades para- - que en forma excepcional el encargado del Poder Ejecutivo Federal pueda legislar que aunque son muy pocos los casos previstos por la constitución no por ello deja de ser una facultad o competencia para el Poder Ejecutivo, estos casos son - muy limitados por no ser la legislación una competencia del Ejecutivo Federal, al establecer la constitución facultades- para que el Ejecutivo Federal pueda legislar por esta razón- no se contradice al Artículo 49 de la misma, en lo referente a la división de poderes, ni a que una sola persona o corporación ocupe dos o más poderes, ya que el mismo Artículo 49- en su última parte señala los casos en que el Ejecutivo Federal puede legislar y por lo tanto las leyes que expide el - encargado del poder Ejecutivo Federal con apego a la constitución no serán anticonstitucionales, porque se expiden con fundamento en la misma como lo veremos en los casos correspondientes, Serra Rojas al referirse a este tipo de legislación dice, "La vida política y social de una nación es superior a cualquier esquema jurídico de estructura política. La doctrina constitucional y administrativa se a visto obligada a aceptar una legislación que no emana del Poder Legislativo, sino de organos administrativos o ejecutivos" (2).

Formalmente la competencia de legislar corresponde al Poder Legislativo, pero excepcionalmente la constitu -

2).- Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo.- Sexta Edición T.I.-Editorial Porrúa S.A.-México, D.F. 1974.- Pág. 200.

ción faculta al Poder Ejecutivo para que legisle, Serra Rojas distingue varios tipos de esta legislación que son: "a) En unos casos El Poder Legislativo delega la facultad de legislar al ejecutivo en aspectos generales o parciales de la ley; b).- En algunos países el ejecutivo puede legislar en casos de emergencia o necesidad o se establecen bases o normas para que legislen el propio ejecutivo; d).- Finalmente se alude en los gobiernos de facto, a las leyes que se expiden por órganos diversos del legislativo" (3). Consideramos que el Ejecutivo Federal legisla en dos formas que son: En forma directa sin la intervención del Congreso de la Unión y con la intervención de éste en los casos necesarios que establece la constitución.

En forma directa vemos que el Artículo 27 de la constitución en su párrafo V, faculta al Ejecutivo Federal para que legisle en lo referente a la extracción y utilización de las aguas del subsuelo de las tierras que tiene el régimen de propiedad particular, cuando dice "Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público o que afecte otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional". Esta facultad en ningún momento se contradice o está en contra con la facultad que tiene el Congreso de la Unión para legislar en materia de aguas ya que la fracción XVII del Artículo 73 de la constitución habla de aguas federales; así que el Ejecutivo

3).- Serra Rojas Andrés.-Derecho Administrativo.-Sexta Edición.-T.I.-Editorial Porrúa S.A.-México D.F. 1974.- Pág. 200.

El Ejecutivo Federal con fundamento en el párrafo V del Artículo 27 Constitucional, puede legislar sobre las aguas particulares, cuando vea la necesidad de que estas sean aprovechadas por un mayor número de personas, por una comunidad, por un ejido o por un nuevo centro de población, inclusive por un mayor número de pequeños propietarios. Y cuando ésta legislación sea en beneficio de una comunidad, de un ejido o de un nuevo centro de población, será una legislación eminentemente social.

En forma directa aunque transitoria la Constitución facultó al Ejecutivo Federal para que legislara; ésta legislación fue limitativa en cuanto al tiempo, estas facultades las encontramos en los Artículos 9 transitorio de la Constitución, que facultó al Ejecutivo Federal para que expidiera la ley electoral conforme a la cual debían celebrarse las elecciones de los representantes de los Poderes Federales como son: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores y Diputados. El Artículo 15 transitorio de la misma, también facultó al encargado del Poder Ejecutivo Federal para que expidiera la ley de responsabilidad civil conforme a la cual debían juzgarse a los autores cómplices y encubridores de los delitos cometidos en contra de la Constitución de 1857 y en contra del gobierno constitucionalista que fue el que triunfó en la Revolución Mexicana que impuso una nueva ideología en la Constitución Político-Social de 1917.

La otra forma en que el Ejecutivo Federal puede legislar es con intervención del Congreso de la Unión, en esta forma encontramos los siguientes casos:

El primer caso lo encontramos en el Artículo 29 de la Constitución y para el cuál es necesario que sucedan una serie de circunstancias, sin las cuales no es posible que el Congreso faculte al Ejecutivo Federal para que legisle; el Artículo 29 de la Constitución dice "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otra que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana de acuerdo con el consejo de ministros y con la aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que ofrecen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido éste concedera las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, convocará sin demora al Congreso para que las acuerde". Una vez presentada la situación como la que menciona el Artículo 29 y que el Ejecutivo Federal previo acuerdo con su gabinete suspenda en todo el país o en un lugar determinado del mismo las garantías individuales que la Constitución consagra; el Congreso de la Unión dara facilidades para que el Ejecutivo Federal haga frente a la situación y estas facultades no se contraen al Orden Administrativo y judicial sino también legislativo. En este caso el Ejecutivo se convierte en Legislador Federal, porque sus disposiciones serán Federales ya sea que se apliquen en todo el territorio o en una parte del mismo. El Esta

-do Mexicano ya vivió uno de los casos señalados por el Artículo 29, y aunque el Artículo menciona una limitación en cuanto a la vigencia de la legislación hecha por el Ejecutivo Federal, cuando dicha legislación beneficia a los económicamente debiles, ésta se prolonga por tiempo indefinido, aunque la situación que haya ocasionado la legislación de emergencia haya cesado, Serra Rojas al comentar el Artículo 29 de la Constitución dice. "El antecedente inmediato que podemos citar, se relaciona con la declaración de guerra de México a los Estados totalitarios. En cumplimiento de los Artículos 73, Fracción VII y 89, Fracción VIII de la Constitución, el Congreso de la Unión hizo la declaración correspondiente. Así surgió una legislación de emergencia cuyos efectos se han extendido indebidamente, hasta los tiempos que corren la Ley del 1 de Junio de 1942 que prolonga su vigencia hasta 1945, faculto al Ejecutivo Federal para legislar en todos los ramos de la Administración Pública, en cuanto fuese indispensable para la eficaz defensa del territorio nacional, de su soberanía y dignidad y para el mantenimiento de las instituciones fundamentales por todo el tiempo que dura el Estado de guerra.

La ley hizo cesar éste estado de guerra, en consecuencia debió restablecerse la normalidad legislativa. (D. O. 14 de Septiembre de 1945. D.O. 10 de Diciembre de 1950.)" (4). Por su parte Ignacio Burgoa al referirse a los dos casos, (nada mas considera dos casos el del Art. 29 y el del Art. 131 de la Constitución). En los cuales el Presidente de la República se convierta en legislador dice "El Artículo 49 4).- Serra Rojas Andrés.-Derecho Administrativo.-Sexta Edición.-T.I.-Editorial Porrúa S.A.-México, D.F. 1974.-Pág. 202.

de la Constitución y como excepción al principio de división o separación de poderes que consagra, establece que únicamente en los dos casos en que nos vamos a referir el Congreso de la Unión puede conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar, o sea, que en ellos éste puede fungir como legislador.

El primero de ellos se contrae al supuesto con ignado en el Artículo 29 Constitucional, es decir, cuando se presente una situación de emergencia en la vida institucional normal del país, provodada por las causas que el propio precepto prevee. Según dijimos, previa la suspensión de garantías el Congreso de la Unión puede otorgar al Presidente de la República autorización para tomar todas las medidas que estime necesarias a objeto de hacer frente a dicha situación; y es obvio que tales medidas no solo pueden ser de carácter administrativo sino legislativo. En ésta hipótesis el Ejecutivo Federal se convierte en legislador extraordinario con capacidad por si mismo, sin la concurrencia de ningún otro organo del Estado, para expedir leyes, o sea, normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, cuyo conjunto forma lo que se llama "Legislación de emergencia" con vigencia limitada a la duración o subsistencia de la situación anómala o emergente" (5).

Hasta antes de la reforma del Artículo 49 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Marzo de 1951, y la cual prohibio el uso indebido de las facultades extraordinarias para legislar fuera de los ca

5).-Burgoa Orihuela Ignacio.-Derecho Constitucional.-Primera Edición.- Editorial Porrúa S.A.-México D.F. 1973.-Pág 845.

-sos de excepción; ya que la delegación de facultades por parte del Congreso de la Unión al Ejecutivo Federal para legislar fué indebida y excesivamente aprovechada por el Ejecutivo para legislar fuera de los casos señalados por la Constitución, Serra Rojas comentando ésta facultad dice. "Este caso de delegación de facultades extraordinarias para legislar, se presentó frecuentemente, en otras épocas en la Legislación Mexicana, provocando una apasionada controversia entre los juristas que la impugnaron.

Con anterioridad a la reforma del Artículo 49 de la Constitución la situación de éste problema fué el siguiente:

La doctrina administrativa mexicana insistió en la inconstitucionalidad de las facultades extraordinarias para legislar, salvo los casos que la misma Constitución señala.

La Suprema Corte de Justicia invariablemente mantuvo el criterio de la constitucionalidad de las facultades, en el sentido amplio que hemos analizado.

Al amparo de ésta interpretación se expidió la mayor parte de nuestra legislación administrativa. La forma normal de legislar era que el Ejecutivo elaboraba la ley, la

promulgaba, y la publicaba, informando posteriormente al Congreso de la Unión del uso de esas facultades" (6),

Otro caso en el cual el Ejecutivo Federal puede legislar, pero con la intervención del Congreso lo encontramos en el Artículo 73, Fracción XVI de la Constitución, ésta legislación es por medio del Consejo de Salubridad General, que lo facultan las bases contenidas en los incisos siguientes de la Fracción XVI del Artículo 73.

1a. El Congreso de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría del estado, y sus disposiciones generales, serán obligatorias en todo el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

6).- Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo.- Sexta Edición.- T.I. Editorial Porrúa S.A.- México, D.F. 1974.- Pág.- 201.

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo, degeneren la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán despues revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan".

Por reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Marzo de 1951, en la que adicióno al Artículo 49 se le agregaron las palabras siguientes. "En ningún otro caso salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 131 se otorgaran facultades extraordinarias para legislar". Al Artículo 131 se le agregó el segundo párrafo que dice, "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida". El Comercio Exterior así como el transito de mercancías extranjeras por territorio nacional, está controlado por el Código Aduanero que establece las aduanas respectivas para evitar el contrabando y aunque establece tarifas Arancelarias estas son muy-

cambiables por esta facultad que tiene el Ejecutivo Federal en cuanto a comercio exterior. Debido a la práctica inveterada consuetudinaria en la que el Jefe del Poder Ejecutivo solicitará facultad al H. Congreso de la Unión para que pudiera legislar en determinadas materias facilitándose en esa forma la expedición de leyes necesarias para regular las actividades y situaciones del Estado, para que éste pudiera desenvolverse en concordancia con las necesidades del país. Por ello y para evitar la inconstitucionalidad de estas leyes se reformo en 1938 la Constitución. Pero dadas las necesidades y los conocimientos de las situaciones socio-económicas que de el país tiene el Ejecutivo Federal, en 1951 se reforma la Constitución y se adiciona como lo deciamos antes el segundo párrafo del artículo 131, Tena Ramírez está de acuerdo en que se le deben dar facilidades al Ejecutivo para legislar pero en forma constitucional dice al respecto "La solución no debe consistir, a nuestro ver, en levantar barreras artificiales (como lo hizo la Reforma de 38), a fin de contener y abatir una tendencia natural y espontanea, sino organizar constitucionalmente esta tendencia" (7). Posteriormente al referirse a la reforma de la Constitución en la que se adicionó el segundo párrafo el artículo 131 dice. "Ya dentro de la Constitución, una reforma reciente de señalada importancia parece constitucionalizar por primera vez la tendencia apuntada" (8). Por su parte Ignacio Burgoa al comentar el segundo párrafo del artículo 131, en el que se faculta al Ejecutivo Federal a legislar en materia arancelaria-

7).- Tena Ramírez F.- Derecho Constitucional Mexicano.- Décima Primera Edición.-Editorial Porrúa S.A.- México, D.F. 1972. Pág. 245.

8).- Tena Ramírez F.- Opus Cit.- Pág. 243.

con la intervención del Congreso dice. "El segundo de los ca sos apuntados ostriba que el Congreso puede conceder el Pre sidente de la República facultades extraordinarias para le g islar conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del ar tículo 131 de la Constitución, esto es, para expedir leyes - que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tari - fas de exportación e importación que restringen las importa - ciones, las exportaciones y el transito de los productos, ar tículos y efectos, a fin de regular el comercio exterior, la e conomía del país, la estabilidad de la producción nacional - o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país'. Atravez de esta última expresión la disposición constitucio - nal que comentamos, sino se interpreta, restrictivamente, en el sentido de que solo debe regir en el ámbito económico que implica su materia de regulación podría significar el que - brantamiento del principio de division de poderes, pues da - ría lugar a que el Congreso de la Unión otorgara facultades - extraordinarias al Ejecutivo Federal para dictar leyes ten - dientes a obtener Cualquier 'Beneficio' lo que convertiría al Pre sidente de la República en un legislador con facultades - dilatadisimas que no se compadecen de dicho principio. El - propósito de realizar 'Cualquier Beneficio' debe circunscri - birse, por tanto a los objetivos económicos que la misma dis posición constitucional señala, ya que estos implican su cau sa final, fuera de lo que no tendría justificación ni legiti ma ción alguna" (9).

9).- Burgoa Orihuela Ignacio.- Derecho Constitucional Prime - ra Edición.-Editorial Porrúa S.A.- México, D.F. 1973. Pág. - 845.

Al final del análisis realizado por Tena Ramírez respecto de las facultades del Ejecutivo Federal para Legislar se expresa en los términos siguientes. "El tiempo transcurrido desde el año 45, en que no se ha dado ningún caso de delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo, autoriza a pensar que la reforma del 38 ha conseguido su objeto de desterrar la inveterada práctica. Pero el logro de la reforma está muy lejos de significar que el Congreso hubiere resumido de hecho la función legislativa que a él, y solo a él, le compete conforme a la Constitución.

La vigorosa realidad que hemos visto actuar por encima de todos los valledares de la ley, se ha impuesto una vez más, en el sentido de que el Presidente de la República sigue siendo el único legislador, ya que sus iniciativas son las que se toman en cuenta, para ser aprobadas casi siempre sin modificaciones. Así se conserva inactiva la responsabilidad del Congreso, carente de toda otra manifestación que la de adherirse rutinariamente a las mociones del Ejecutivo" (10). La expresión de Tena Ramírez la podemos complementar diciendo, aunque los poderes son iguales con competencias de finidas es el Ejecutivo Federal el que se impone a los poderes legislativo y judicial.

I.- LAS RESOLUCIONES PRESIDENCIALES.- La Constitución Política-Social de 1917, concede al Ejecutivo Federal facultades que principalmente son administrativas, pero que por "Excepción" como dice Fraga y Serra Rojas, cuando se re-

10).- Tena Ramírez F.- Derecho Constitucional Mexicano.- Decima Primera Edición.-Editorial Porrúa S.A.- México, D.F. - 1972 Pág. 240.

-fieren a las facultades que la Constitución concede a los poderes que no son de su exclusividad o sea que no son de su competencia; pero que son necesarias para que tengan un buen desempeño en su actividad. En tales circunstancias vemos que el Presidente de la República Mexicana realiza actos que la mayoría de los autores consideran judiciales o jurisdiccionales, como es el caso de las resoluciones Presidenciales, que algunos autores como Martha Chávez que compara a las Resoluciones Presidenciales con las sentencias que emite el Poder Judicial y que ponen fin a un litigio. Las Resoluciones Presidenciales ponen fin a cualquier problema que se presenta en materia agraria y que en la mayoría de los casos no existe el litigio, por ser una materia totalmente social.

Es en la materia agraria en donde encontramos el término "Resoluciones Presidenciales" y de la cual como máxima autoridad tenemos al Presidente de la República, el que resuelve cualquier problema de esta naturaleza, Burgoa cuando se refiere a las facultades jurisdiccionales dice, "Hemos afirmado insistentemente que el acto jurisdiccional se distingue del administrativo en que aquél persigue como finalidad esencial -y sin que en puridad procesal sea necesariamente una sentencia-, la resolución de algún conflicto o controversia jurídica o la decisión de cualquier punto contencioso, objetivos a los que no propende el segundo. Por consiguiente, por facultades jurisdiccionales se entienden las que se confieren por el derecho a cualquier órgano del Estado para desempeñar la finalidad mencionada. Aunque la competencia constitucional del Presidente de la República esté integrada primordialmente con las facultades administrativas -

que hemos reseñado y que comprende también a las legislativas en los términos a que igualmente aludimos, incluye así mismo por modo excepcional, facultades jurisdiccionales. Así cuando se trata de cuestiones contenciosas por límites de terrenos comunales que se susciten entre dos o más núcleos de población, a dicho funcionario compete resolverlas en primera instancia según el procedimiento que prevce y regula la legislación agraria. Si la Resolución Presidencial no satisface a alguno de los poblados contendientes, el inconforme tiene el derecho de atacarla en segundo grado ante la Suprema Corte, sin perjuicio de su inmediata ejecución (Artículo 27 Constitucional, Fracción VII).

Independientemente el caso que se acaba de anotar, las resoluciones restitutorias de tierras y aguas, por su propia naturaleza teleológica, ostenten el carácter de actos jurisdiccionales que emite el Presidente, índole de la que también puede participar las resoluciones dotatorias si en el curso de el procedimiento agrario respectivo, en la primera o segunda instancia, se planteo alguna cuestión contenciosa por los dueños poseedores o propietarios de los predios sobre los que se finque la dotación. Huelga decir que la naturaleza jurisdiccional que en este supuesto presentan las resoluciones dotatorias es meramente formal y no excluye su carácter sustancialmente social por entrañar la culminación de la primera etapa de la Reforma Agraria que ha sido uno de los principales objetivos de la Revolución de 1910 y que aun no se logra cabalmente" (11).

11).- Burgoa Orihuela Ignacio.-Derecho Constitucional Primera Edición.-Editorial Porrúa S.A.-México, D.F. 1973. Pág. - 864.

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, no nos define lo que es una resolución presidencial únicamente; señala en el Artículo 305 los requisitos que estas deben con tener y que son los siguientes:

"Artículo 305.- Las Resoluciones Presidenciales contendrán:

I.- Los resultados y considerandos en que se informen y funden;

II.- Los datos relativos a la propiedad afectables para fines dotatorios y a las propiedades inafectables que se hubieren identificado durante la tramitación del expediente y localizados en el plano informativo correspondiente;

III.- Los puntos resolutivos deberán fijar, con toda precisión, las tierras y aguas que en su caso, se concedan y la cantidad con que cada una de las fincas afectadas contribuya;

IV.- Las unidades de dotación que pudieron constituirse, las superficies para usos colectivos la parcela escolar, la unidad agrícola industrial para la mujer y la zona de urbanización, el número y nombre de los individuos dotados así como el de aquellos cuyos derechos deberán quedar salvo;

V.- Los planos conforme a los cuales habrán de ejecutarse, incluyendo los relativos a la zona de urbanización y a la zona agrícola industrial para la mujer.

Los planos de ejecución aprobados y las localizaciones correspondientes no podrán ser modificados".

La tratadista en materia agraria Martha Chávez, por su parte define a la Resolución Presidencial diciendo que. "Es la culminación de los actos procesales desarrollados ante el Presidente de la República y la dependencia que lo representa, que decide el fondo del asunto (12).

Martha Chávez equipara la resolución presidencial con la sentencia emitida por el Poder Judicial, así mismo trata de igualar el procedimiento agrario mediante el cual se logra la dotación, ampliación, restitución o creación de un nuevo centro de población con el proceso judicial, unicamente considerando al progreso agrario como un proceso social. Es indiscutible que es social, pero es discutible en lo referente a que sea un proceso, aun considerando que el procedimiento agrario tiene algunas características del proceso; pero en el proceso judicial existe mayor formalidad y por lo tanto no debemos considerar al procedimiento agrario como un proceso desde el punto de vista formal.

12).- Chávez P. Martha.- El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos.- Primera Edición.- Editorial Porrúa S.A.- México, D.F. 1973.-, Pág. 105

La Resolución Presidencial tiene características parecidas a las sentencias pero desde luego tampoco es una sentencia, porque con ella queda definida una situación que aunque en materia agraria no siempre es de controversia si es jurídica.

Al hablar de pluralidad de procedimientos Martha Chávez, considera que existen tres tipos de procedimientos en materia agraria y que son:

Los que ella considera como verdaderos juicios, porque en ellos intervienen las partes, autoridades y órganos agrarios con contiendas de partes y estos juicios para ella son la dotación, restitución, las privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios.

Como un segundo tipo de procedimientos agrario considera que es el administrativo y que consiste en que en este el Ejecutivo Federal aplica la ley sin que exista disputa o litigio entre las partes estos juicios para ella son: la expropiación de bienes ejidales y comunales las inafectabilidades ya sean agrícolas o ganaderas.

Y como último tipo de procedimientos agrarios son los mixtos en los que intervienen autoridades y órganos agrarios y autoridades judiciales, estos juicios son para Martha Chávez, la segunda instancia en los conflictos de lin

-deros comunales, en los que conformidad con la resolución --
presidencial, procede el juicio de amparo.

En cuanto a que es un procedimiento social Martha Chávez se expresa en la forma siguiente: "En el primer --
caso de procedimientos, el Derecho Procesal Agrario se manifiesta estableciendo normas protectoras de la parte socio- --
económicamente débil y entonces la contienda legal entre las partes no presenta características y modalidades del proceso, notoriamente interesante; aquí normalmente se observa la lucha de intereses individuales y de intereses sociales de núcleos de población necesitados y, frente a esta contienda, --
el Derecho Social modifica los conceptos tradicionales del --
Derecho Procesal para proteger a los núcleos de población --
que presentan necesidades sociales y económicas.

En el segundo grupo la contienda de intereses se presenta entre el grupo de población ejidal o comunal y el --
interés público en cuyo caso ante el Ejecutivo Federal se de --
sahoga un procedimiento administrativo donde el núcleo de po --
blación se le protegen sus bienes, sus equivalentes y, en ca --
so de que entren en conflicto con el interés público este --
prevalece, tal es el caso de la expropiación de bienes ejida --
les o comunales; otras veces se trata de procedimientos de --
clarativos, como los de inafectabilidad, confirmación y titu --
lación de bienes comunales, reconocimiento de títulos de bie --
nes comunales etc.

En tercer caso nos encontramos un verdadero juicio, como el conflicto por linderos de bienes comunales, pero las partes tienen la misma categoría y las mismas necesidades socio-económicas, por tanto, se deja contender en igualdad de condiciones, rigiéndolas en su integridad el principio procesal común de igualdad entre las partes" (13).

En el procedimiento social agrario, no se demanda, en materia agraria suple a la demanda una solicitud ante los órganos agrarios correspondientes y que según el Artículo 276 de la Ley de Reforma Agraria esta se presenta ante el gobernador del estado en donde se encuentra el núcleo de población interesado y con una copia para la Comisión Agraria-Mixta.

En otra parte donde claramente vemos lo social del procedimiento agrario así como del Derecho Agrario, en que a partir de la solicitud presentada ante el Ejecutivo Local, todos los actos que los órganos y autoridades agrarias deban realizar son de oficio y además gratuitos. Y en caso de que una resolución Presidencial sea desfavorable o negativa para el campesino o para un núcleo de población, estos quedan exentos del pago de los gastos y costas del procedimiento, porque como ya lo decíamos antes es un derecho emi-

13).- Chávez P. Martha.-El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos.-Primera Edición.-Editorial Porrúa S.A.-México - D.F. 1973.-Pág. 74 y sigs.

-nentemente social, en el se trata de proteger y reivindicar a los campesinos, que en nuestro país es la clase socio-económica más debil; y como muestra fehaciente tenemos lo que determina el Artículo 334 de la Ley Federal de Reforma Agraria que a la letra dice. "Las Resoluciones Presidenciales sobre creación de nuevos centros de población se ajustarán a las reglas establecidas para los de dotación de ejidos, en cuanto a su contenido, publicación y ejecución, y surtirán, respecto de las propiedades afectadas, los mismos efectos que éstas.

Indicarán, además, las dependencias de los Ejecutivos Federales y Locales que deban contribuir económicamente a sufragar los gastos de transportes, instalación y créditos para subsistencia de los campesinos y a realizar las obras a que se refiere el Artículo 248, que por su contenido social es necesario transcribir este Artículo que dice, Artículo 248.- "se declara de interés público la elaboración y ejecución de planes regionales para la creación de nuevos centros de población. Las dependencias gubernamentales competentes deberán elaborar para el mejor logro de dichos planes a fin de que todo nuevo centro de población que se constituya pueda coontar con las obras de infraestructura económica y la asistencia técnica y social necesarias para su sostenimiento y desarrollo".

Por su parte Martha Chávez, dice al respecto.- -

"Es en las sentencias definitivas donde también suele resolverse sobre el pago de las costas que el litigante vencido ha de abonar al vencedor y que implica el pago de los gastos -- que erogo en la procección del juicio; este pago de costas -- se establece siempre que el actor ha iniciado un juicio notoriamente improcedente y falto de posibilidades de triunfo. -- En materia Agraria un nucleo de población necesitado puede -- iniciar cuantas veces considere necesario un juicio dotatorio y, aunque le hayan recaído no solo una, sino varias sentencias negativas, de ninguna manera debe pagar los costas -- del juicio a los presuntos afectados" (14). Tan proteccionista es el derecho agrario, que cuando un nucleo de población solicita una restitución de tierras o aguas, de oficio se -- sigue también un procedimiento dotatorio para que en caso de que la resolución sea negativa, el nucleo de población cuente de esta manera con la dotación que le pueda ser favorable; así lo expresa el Artículo 274 de la Ley Federal de Reformas Agraria. Artículo "274.- si la solicitud es de restitución, -- el expediente se iniciará por esta vía; pero al mismo tiempo se seguira de oficio el procedimiento dotatorio, para el caso de que la restitución se declare improcedente.

La publicación que se haga de la solicitud de la restitución conforme al Artículo 279, surtira efectos de notificación para iniciar el doble procedimiento a que se refiere este Artículo, e iguales efectos tendrá respecto de -- los propietarios o usuarios de aguas destinadas al riego de --

14).-Chávez P. Martha.- El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos.-Primera Edición.-Editorial Porrúa S.A.-México - D.F.-1973.- Pág. 107.

las tierras afectadas".

Son objeto de Resolución Presidencial, las solicitudes por: restitución, dotación, creación de nuevos centros de población ejidal, reconocimiento de bienes comunales, conformación y titulación de bienes comunales, conflictos de bienes comunales, privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios, fusión y división de ejidos y reconocimiento de la pequeña propiedad inafectable. La solución que se obtiene por medio de la Resolución Presidencial pone término a una situación socio-económica y jurídica.

II.- POLITICAS, SOCIALES Y ECONOMICAS.- Las Resoluciones Presidenciales revisten características distintas según sean las circunstancias, los momentos históricos que las motivaron o las situaciones políticas que predominen en una época y lugar determinado.

La Resolución Presidencial al resolver una situación jurídica reúne las tres características que hemos mencionado o sea que son políticas porque con ellas se cumple con un ideal, éste puede ser político porque los gobiernos posteriores a la Constitución de 1917 se han preocupado por los problemas de la tierra, en que ésta no se reúna en unas cuantas manos, sino por el contrario en que sean distribuidas entre la población de nuestro país.

Con las leyes reglamentarias del Artículo 27 - - Constitucional, se tiende hacia la protección del campesino-ya sea proporcionandole los medios necesarios y adecuados pa-
ra que éste pueda producir y asegurandole tanto la produc- -
ción agrícola y ganadera, así mismo proporcionandole una Se-
guridad Social de su persona como de sus derechohabientes.

Reunidas las dos características antes menciona-
das o sea las políticas y sociales tenemos como consecuencia
o resultado las económicas considerando a las Resoluciones -
Presidenciales como económicas, porque al contar el campesino
con la tierra el pone su trabajo, fe, esfuerzo y esperan-
za para obtener de la tierra los productos que al venderlos-
proporcionará a su familia un mejor nivel de vida económico;
desde otro punto de vista mientras el país tenga una mayor -
producción, esta repercutirá favorablemente en la economía -
del país.

III.- SUS FINALIDADES.

Toda resolución debe necesariamente tener una -
finalidad; la conclusión que se obtiene de un problema solu-
ciona a éste. En el caso de las Resoluciones Presidenciales,
estas al presentarse resuelven una situación jurídica, que -
antes era un problema socio-económico, al no existir una de-
finida situación jurídica. La finalidad primordial que se -

pretende con la Resolución Presidencial es proporcionarle al campesino, la tierra o el agua necesaria para su subsistencia; el problema agrario en nuestro país data de muchos años atrás, desde que los españoles se adueñaron de las tierras, el campesino mexicano viene cargando cargando con una serie de problemas por carecer del medio para atraerse los recursos necesarios para proporcionarle a su familia los medios para que subsistan esa situación que ha venido viviendo el campesino mexicano, en los últimos años se ha tratado de resolver. La última revolución que ha tenido nuestro país, ocasiono una ideología socialista de protección a los que carecen de recursos económicos. Don Venustiano Carranza en plena lucha dicto medidas, por medio de las cuales se empieza a repartir la tierra, la norma que mayor trascendencia tuvo por su contenido social es la ley del 6 de enero de 1915 la que fijó las bases para que en la Constitución de 1917 se implantara el Artículo 27, que tiende a resolver los problemas del campo, las leyes reglamentarias de éste Artículo estan acorde con la ideología revolucionaria dar la tierra a quien la trabaje. Los gobiernos posteriores a la Constitución se han preocupado por cumplir con esta ideología de repartir la tierra de que ésta sea trabajada por el campesino que vive del producto que obtiene de la tierra. La Resolución Presidencial tiene como finalidad proporcionarle al campesino el medio adecuado para que éste tenga un mejor nivel de vida, podemos tambien considerar como finalidad de la Resolución Presidencial la conclusión de un problema socio-economico que perjudica a economia nacional aunque en un segundo termino o como consecuencia de lo anterior, la Resolución Presi-

-dencial tiene como finalidad terminar con los latifuncios - que van en contra de la economía nacional, los gobiernos tam- bien se han preocupado por que el campesino cuente con otros medios técnicos adecuados para que éste obtenga mejores cose- chas. El reparto de la tierra se ha encaudado hacia mejores- resultados tal es el caso de la creación de los ejidos, una- forma de trabajar la tierra en conjunto, organizado el ejido y con personalidad propia se tiende hacia la total solución- de los problemas del campesino mexicano.

CONCLUSIONES.

I.- Es necesario que el Derecho Social se incremente en nuestra Universidad con la finalidad de que se pueda dar a atención eficiente y comprensiva a los problemas que tienen los económicamente débiles.

II.- Existen las bases constitucionales para que se delimite la Administración Social, la que debe ser creada con exclusividad de intereses y la que además debe gozar de autonomía para que pueda solucionar los problemas de la clase más desamparada.

III.- El buen funcionamiento y desarrollo del Estado depende de su organización Administrativa; el Estado es Administrado a base de órganos los que necesitan de personalidad para que puedan cumplir con sus objetivos para los cuales fueron creados, el derecho les reconoce a a estos órganos esa personalidad jurídica y por lo tan to cumplen con sus finalidades. Dentro de los órganos del Estado existen algunos que por sus características y objetivos requieren singular mención y estos son los órganos sociales, los que tienen encomendadas funcio nes específicas consistentes en tutelar, protejer y reivindicar a la clase económicamente débil.

IV.- En la Administración Pública se impone la política del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos su ideología y sus ambiciones de superar al pueblo Mexicano siempre son respetadas y cumplidas por lo que con frecuencia vemos aciertos notables que benefician la economía, la ciencia o las relaciones internacionales de nuestro país.

V.- En materia laboral, el sindicalismo mexicano tiene las bases legales y la fuerza; pero no tiene la preparación suficiente para hacer que se cumplan con las prestaciones sociales que consagra el artículo 123 de la Constitución Mexicana.

VI.- A partir de la Constitución Mexicana de 1917, se tiende a dar protección y servicios sociales a la clase social más necesitada; pero infortunadamente los artículos constitucionales que establecen normas protectoras y reivindicadoras para esta clase, han sido cumplidos solo relativamente y como únicos avances de contenido eminentemente social podemos mencionar la creación de leyes e instituciones de este carácter como son: Instituto Mexicano del Seguro Social; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda del Trabajador y por último la Ley más general de carácter también social como lo es la Ley Federal de Protección al Consumidor y la creación del Banco Obrero.

VII.- El campo y el campesino requieren de atenciones urgentes a fin de proporcionar al campesino un mejor nivel de vida, ya que las condiciones de vida de éste son lastimosas se requiere técnica, educación y alimentación para que el campesino pueda aprovechar la tierra y así la producción sea abundante y suficiente para el pueblo mexicano, entonces podemos decir que no hay opresión.

VIII.- Es necesario que se cumpla con el contenido del Artículo 27 constitucional en lo referente a que se repartan los latifundios, el pueblo mexicano tiene carencia de tierras porque un pequeño grupo en México tiene en sus manos grandes cantidades de tierra la que en la mayoría de los casos es improductiva. El Ejecutivo Federal por medio de las Resoluciones Presidenciales, tiene en sus manos la solución, solo requiere de iniciativa y deseo de proporcionar al campesino tierra para que la trabaje así como la firme convicción de terminar con el problema de los latifundios.

IX.- Es necesario una política social que beneficie a los económicamente débiles y esta política debe abarcar la seguridad social, la cultura así como la economía para que verdaderamente se beneficie a la clase más necesitada.

B

I

B

L

I

O

G

R

A

F

I

A

- 1).- Alva Víctor.- Las Ideologías y los Movimientos Sociales Primera Edición.- Editorial Plaza y Janes, S.A.- Barcelona - España 1972.
- 2).- Arnaiz Aurora.- Ciencia del Estado.- Primera Edición.- Editorial Antigua Librería Robredo.- México, D.F. 1959.
- 3).- Bases para el programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal.- 1971 - 1976.- Ediciones de la Secretaría de la Presidencia Dirección General de Estudios Administrativos.- Segunda Edición Corregida, - México, D.F. - 1973.
- 4).- Bielsa Rafael.- Derecho Administrativo.- T.I. Editorial la Ley.- Buenos Aires Argentina 1964.
- 5).- Burgoa Orihuela Ignacio.- Derecho Constitucional.- Primera Edición.- Editorial Cultura T.G.S.A. - México, D.F. - 1973.
- 6).- Burgoa Orihuela Ignacio.- El Estado.- Primera Edición.- Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1970.

- 7).- Carre de Malberg Raymond.- Teoría General del Estado.- Versión Española de José Lion Depetre.- Editorial Fondo de Cultura Económica.- México, D.F. 1948.
- 8).- Chávez P. Martha.- El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos.- Primera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1973.
- 9).- Dabin Jean.- Doctrina General del Estado.- Traducción de González Uribe Hector y Toral Moreno Jesús.- Editorial Jus.- México, D.F. 1946.
- 10).- Echeverría Alvares Luis.- Práxis Política.- Tomos 1,2,3,4,5,6,7.- Ediciones de la Secretaría de la Presidencia.- México, D.F. 1971.
- 11).- Fraga Gabino.- Derecho Administrativo.- Cuarta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1948.
- 12).- González Díaz Lonbardo Fco.- El Derecho Social y la Seguridad Social Integral.- Primera Edición.- Editorial Dirección General de Publicaciones de la UNAM.- México, D. F. - - 1973.

13).- Groppali Alessandro.- Doctrina General del Estado.- Traducción de Vázquez del Mercado Hector.- Editorial Porrúa Hnos. y Cía.- México, D.F. 1944.

14).- Jellinek Georg.- Teoría General del Estado.- Traducción de Fernando de los Ríos.- Editorial Continental, S. A.- México D.F. 1956.

15).- Kelsen Hans.- Teoría General del Estado.- Traducción de Luis Legaz Lacambra.- Editora Nacional.- México, D.F. - - 1975.

16).- Lipsen Leslie.- Los Grandes Problemas de la Política.- Versión Española de Francisco González Aramburo.- Primera Edición.- Editorial Limusa, Wiley, S.A.- México, D.F. 1964.

17).- López Basilio Oracio.- Elementos de la Administración. Editorial Pax-México, Librería de Carlos Casarman, S.A.- - - México, D.F. 1974.

18).- Moran Cortes Carlos.- Exposiciones de Derecho Administrativo.- Primer Curso.- Ediciones de la Universidad Nacional Autónoma de México.- México, D.F. 1973.

- 19).- Muñóz Amato Pedro.- Introducción a la Administración - Pública.- Editorial Fondo de Cultura Económica.- México, D.- F. 1973.
- 20).- Ortiz Seraffin.- Derecho Constitucional Mexicano.- Primera Edición.- Editorial Cultura T.G.S.A.- México, D.F. 1961.
- 21).- Porrúa Pérez Francisco.- Teoría del Estado.- Sexta Edición.- Editorial Porrúa S.A.- México, D.F. 1971.
- 22).- Rojina Villegas Rafael.- Derecho Civil Mexicano.- T.I. Tercera Edición.- Editorial Antigua Librería Robredo.- México, D. F. 1959.
- 23).- Rojina Villegas Rafael.- Compendio De Derecho Civil.- T.I. Séptima Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1972.
- 24).- Rodríguez Reyes Alvaro.- Administración del Sector Público.- Primera Edición.- Editorial Herrero Hnos. Y Sucesores, S.A.- México, D.F. 1970.
- 25).- Sánchez Azcona Jorge.- Derecho, Poder y Marxismo.- Primera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1970.

26).- Sánchez Vargas Gustavo.- Orígenes y Evolución de la Seguridad Social en México.- Primera Edición.- Editorial Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.- México, D.F. 1972.

27).- Serra Rojas Andrés .- Derecho Administrativo.- Tercera Edición.- Editorial de Manuel Porrúa, S.A.- México, D.F. 1965.

28).- Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo.- T.I. Sexta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1974.

29).- Serra Rojas Andrés.- Teoría General del Estado.- Editorial de Manuel Porrúa, S.A.- México, D.F. 1964.

30).- Trueba Urbina Alberto.- Nuevo Derecho del Trabajo.- Segunda Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1972.

31).- Trueba Urbina Alberto.- Nuevo Derecho Procesal del Trabajo.- Segunda Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1973

- 32).- Trueba Urbina Alberto.- La Primera Constitución Política-Social del Mundo.- Primera Edición.- Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1971.
- 33).- Trueba Urbina Alberto.- Nuevo Derecho Administrativo - del Trabajo.- Tomos I y II.- Primera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1973.
- 34).- Tena Ramírez Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano. Decimo Primera Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1972.
- 35).- V. A. Yadov.- La Ideología como forma de la Actividad-Espiritual de la Sociedad.- Traducción de Adolfo Sánchez Vázquez Editorial Fondo de Cultura Popular.- México, D.F. 1967.
- 36).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 37).- Ley Federal del Trabajo de 1970.
- 38).- Ley Federal de Reforma Agraria.
- 39).- Código Federal de Procedimientos Penales.

40).- Código Penal para el Distrito y Territorios Federales.

41).- Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

42).- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

43).- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

44).- Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

45).- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

46).- Ley Federal de Protección al Consumidor.

47).- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

48).- Ley Organica del Departamento del Distrito Federal.