

**Universidad Nacional Autónoma de México**

---

**Facultad de Derecho**



**Las Funciones del Presidente de la República  
en el Nuevo Derecho Administrativo  
del Trabajo**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**Licenciado en Derecho**

**P R E S E N T A :**

**Alfredo González Hernández**

**México, D. F.**

**1976**



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.

**A MIS PADRES:**

**José Luz González García y  
Altagracia Hernández Rocha.**

**Como un testimonio de gratitud a  
sus sacrificios.**

**A MIS HERMANOS:**

**Martín,  
Margarita,  
María de la Luz,  
Teodoro,  
Juan,  
Gloria y  
Pedro.**

**Por la ayuda que me brindaron  
durante mis estudios.**

**A MIS CUÑADOS:**

Por la confianza que han depositado en mí.

**A MIS SOBRINOS:**

Esperando les sirva de estímulo en sus estudios.

**AL MAESTRO FLORENTINO MIRANDA HERNANDEZ:**

Por su colaboración en el desarrollo de este  
trabajo.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO,  
FACULTAD DE DERECHO y MAESTROS:**

Por hacer de mí un hombre de provecho.

# LAS FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN EL NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO

## CAPITULO PRIMERO

### ELEMENTOS DEL ESTADO MODERNO

- 1.- La Sociedad y el Estado.
- 2.- La Política.
- 3.- El nombre de Estado.
- 4.- El concepto de Estado.
- 5.- Las formas de Organización Política.
- 6.- Las Doctrinas Políticas.
- 7.- La naturaleza de la Ciencia Política.
- 8.- Los métodos de la Ciencia Política.
- 9.- Problemas Básicos de la Teoría Política.
- 10.- Las Instituciones Administrativas en la crisis del Estado Moderno.

## CAPITULO SEGUNDO

### LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

- 1.- Los fines del Estado Moderno.
- 2.- La naturaleza de la actividad del Estado.
- 3.- Doctrinas sociales, económicas y políticas de nuestro tiempo que determinan la extensión de los fines del Estado.
- 4.- La Doctrina del Estado Mexicano.
- 5.- Clasificación de la acción del Estado.

## CAPITULO TERCERO

### LA ESTRUCTURA DEL PODER PUBLICO

- A.- El Poder del Estado.
- B.- La Teoría de la División de Poderes.
- C.- La Teoría Moderna de la División de Poderes.

Sección I.- LA ACCION DEL ESTADO LEGISLADOR.

- A.- El Poder Constituyente del Estado.
- B.- La función legislativa o normativa ordinaria.
- 1.- Naturaleza de la función legislativa o normativa ordinaria.
- 2.- El criterio material de la función legislativa.

#### Sección II.- LA ACCION DEL ESTADO LEGISLADOR

- A.- La función administrativa.
- B.- La noción formal u orgánica de la función administrativa.
- C.- La consideración material de la función administrativa.
- D.- Explicación de los elementos jurídicos de la función administrativa.
- E.- El problema de los actos materiales.

#### Sección III.- LA ACCION DEL ESTADO JUEZ.

- A.- La función jurisdiccional.
- B.- La opinión de los tratadistas mexicanos sobre la función jurisdiccional.
- C.- La doctrina extranjera sobre la función jurisdiccional.

### CAPITULO CUARTO

#### LAS FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL DERECHO

- 1.- El Régimen Presidencialista.
- 2.- La intervención presidencial en las relaciones públicas, sociales y privadas.
- 3.- El Presidente supremo poder administrativo, público y social.
- 4.- La revolución desde arriba o revolución proletaria.
- 5.- El Presidente en la Constitución Social.

### CONCLUSIONES

### BIBLIOGRAFIA

## CAPITULO PRIMERO

### ELEMENTOS DEL ESTADO MODERNO

- 1.- La Sociedad y el Estado.
- 2.- La Política.
- 3.- El nombre de Estado.
- 4.- El concepto de Estado.
- 5.- Las formas de Organización Política.
- 6.- Las Doctrinas Políticas.
- 7.- La naturaleza de la Ciencia Política.
- 8.- Los métodos de la Ciencia Política.
- 9.- Problemas Básicos de la Teoría Política.
- 10.- Las Instituciones Administrativas en la cri  
sis de Estado Moderno.





mos, el mundo perfecto en que se proyectan nuestras ideas, contrastan con el mundo imperfecto - de las creaciones humanas. Seguirá eternamente dando vueltas alrededor del sol, gobernada por - sus leyes inmutables, rígidas, universales e in- violables, que forman la cámara de acero en la - que el hombre se ha empeñado en asegurar que es el mundo de su libertad.

Como todos los términos de las ciencias so- ciales, el concepto de sociedad se nos presenta ambiguo, es decir, susceptible de variadas signi- ficaciones. Si la cultura es una elaboración y formación humana, la sociedad no es privativa - del hombre, porque hay otros seres que viven en comunidades gobernadas por principios de sociali- dad, pero son grupos estables e inalterables en la proyección de sus funciones y creaciones. El hombre, por el contrario, es protéico y su inte- ligencia le permite evolucionar con notable va- riedad e intensidad, su vida social es continua y actuante, creadora de complejas relaciones so- ciales.

En su acepción más general, el concepto de sociología parte de la naturaleza gregaria del - hombre como hecho fenómeno. Esta característica fue señalada por Aristóteles, cuando afirmó que el hombre es un animal social. En este sentido, la sociedad aparece como un conjunto de seres hu- manos que se proponen la convivencia por medios comunes (4).

Considerando el concepto de sociedad en su sentido restringido, aparecen como una entidad - resultado de esa interacción humana que adopta - las formas más disímolas y una actitud conscien- te y libre del hombre para gobernar sus actos.

La sociedad, como entidad original, es un - grupo de seres humanos que coopera al cumplimien- to de sus fines esenciales, como su propia con--

servación, existencia o permanencia y su perpetuación. Este concepto incluye la continuidad de un complejo de relaciones de asociación, que dan origen a la composición de los tipos humanos. Hay además, un elemento territorial, que es el asiento físico en el cual se desarrollan los procesos o relaciones sociales.

La palabra sociedad es empleada con significaciones diversas, como sociedad mercantil, literaria, recreativa, deportiva, científica, política, etc.; que no corresponden al concepto sociológico de sociedad. Estos grupos, además de transitorios, realizan aspectos parciales de la vida del hombre. El caso de los pasajeros de un tren, barco o avión, los espectadores de diversiones públicas, los moradores de un campo militar, son elementos circunstanciales, temporales y sin representación, que no llegan a integrar una sociedad. La sociedad es universalidad y totalidad de manifestaciones.

El hombre se distingue de los demás seres del planeta por estar provisto de elementos psicológicos que le permiten la construcción, el mantenimiento y la transmisión de una cultura. Por eso se ha dicho que el hombre es un símbolo y se mueve en un bosque de símbolos. Hay una relación directa entre las necesidades humanas y la inteligencia. La primera es el estímulo para la integración de la sociedad, la segunda construye la cultura. El compartirla es característico de la sociedad.

Biesanz señala: "Cuando usamos la palabra cultura en sentido general, no en el específico, nos referimos a la porción de la conducta humana que se aprende, la parte del medio ambiente que ha sido hecha por el hombre" (5).

La necesidad de reproducción engendra a la familia, como la necesidad de alimentarse, origi

na la economía, son factores vitales que contribuyen a fortalecer las formas sociales que van creando sus propias estructuras. La sociología ha precisado que el elemento social es el grupo y no el individuo. La cultura es obra de la interacción de los grupos, que muestran en todas partes, ciertas similitudes frente a la diversidad de las conductas humanas. Esto se debe a que el hombre es flexible y adaptable; sus necesidades fundamentales pueden satisfacerse de muchos modos.

Una vez atendidas sus necesidades primarias, le quedan al hombre un gran sobrante de inteligencia y de energía creadora.

Las cosas materiales no son parte de la cultura, sino productos de la conducta cultural, es esencialmente inmaterial, es conducta socialmente adquirida por medio de símbolos, se transmite por medio de conceptos y juicios, cada una, tiene de a ordenar la posición del individuo en el mundo que la rodea, ciudadanía, sociedad, familia, y ésta subordinada a un proceso de cambio.

Radbruch indica: "La cultura no es la estatua caída, rota, tirada al suelo; la ciencia no es el libro empolvado de una biblioteca la virtud no es la piedra labrada de un templo; por el contrario, afirma Delos, el conocimiento, la ciencia, la sabiduría, la justicia, la virtud, se inscriben radicalmente en el alma humana personal en el fondo del espíritu humano viven de él toman su fuerza creadora". (6)

La cultura del hombre sirve a éste de tres modos: Adapta al hombre como especie biológica a su medio ambiente; le suministra al individuo ajustes ya dispuestos a su medio ambiente natural, a sus semejantes, y a sus propias necesidades, e impulsos biológicos y psicológicos; y asegura la unidad y supervivencia del grupo social.

Son estas expresiones de la cultura las que

construyen el derecho, en tanto que la vida se -  
desenvuelve en una variedad infinita de manifes-  
taciones dominadas por el sentido jurídico.

La vida social está sometida a una diversi-  
dad de normas que responden a propósitos diver-  
sos: Jurídicos, Morales y Convencionalismos So-  
ciales.

Rugiero dice: "El hombre obedece a normas  
jurídicas y conforme su conducta a las reglas -  
emanadas del Estado, a aquellos preceptos que -  
emanan de los poderes constituidos del mismo, se-  
gún una peculiar ordenación, como mandato que se  
impone necesariamente a la voluntad y a la ac-  
ción del particular, que puede adoptar la forma  
de un precepto positivo en cuanto es orden de ha-  
cer algo; o la de un precepto negativo en cuanto  
es prohibición; o finalmente, la de un permiso -  
en cuanto es declaración de una pura facultad de  
poder hacer o no hacer" (7).

Stammler señala: "Todo derecho es un inten-  
to de realización de lo justo. El proceso histó-  
rico consiste en la transformación del derecho -  
reproble en derecho justo" (8).

Con el Derecho nace el Estado, que son fenó-  
menos coetáneos. Desde que la historia se ini-  
cia se nos presentan grupos humanos vinculados -  
políticamente en formas elementales, en las que  
la presencia del Derecho va siendo inevitable, -  
desde las formas más primitivas, hasta llegar al  
Estado moderno, que es la culminación institucio-  
nal del Derecho.

El fenómeno jurídico comienza a vincularse  
estrictamente con los fenómenos políticos, es de-  
cir, con aquellos fenómenos que se relacionan -  
con la integración y con el funcionamiento de --  
los órganos autoritarios.

Durante el desarrollo de este trabajo, pondremos de manifiesto la importancia histórica y actual de la Administración Pública, como culminación de un largo proceso de perfeccionamiento de las instituciones públicas. Describiendo este proceso evolutivo de las funciones que hoy integran el Estado Moderno.

Jellinek indica: "La situación central de estas cuestiones corresponde a la administración. Ha habido grandes épocas en la historia en las que la legislación era completamente desconocida; ha sido preciso un amplio desarrollo en la cultura para que aparezca, junto al derecho consuetudinario, el derecho legislado. Aún hoy la legislación es una función intermitente. Otro tanto acontece con las decisiones judiciales. En la evolución social, puede igualmente hallarse largos períodos de tiempo en lo que en ninguna circunstancia ha necesitado el juez mostrar su actividad. Pero la administración, que contiene en sí al gobierno, necesita siempre ser ejercida. Sin ella el Estado no podría existir ni un momento. Se puede concebir un estado despótico sin leyes ni jueces, pero un Estado sin administración sería la anarquía. La administración, por lo tanto, es la función más comprensiva. Toda preparación de las leyes le compete a ella, la actividad del juez, la apoya y, por último, asegura la ejecución de las decisiones judiciales. Aún históricamente, la administración se muestra como función fundamental, pues la legislación va unida, en un principio a ella. Más tarde, se le separa, y la actividad jurisdiccional, en esta misma posibilidad de su limitación negativa, muestra la significación que tiene el Estado. Sólo la administración es susceptible a ser explicada por la mera oposición a las demás actividades y órdenes del Estado" (9).

## 2.- LA POLITICA

La palabra política viene de la voz griega polis, que significa ciudad, de ahí se ha generalizado la expresión hasta comprender todas las finalidades relacionadas con el Estado. El Estado convertido en objeto de conocimiento ha originado diversas disciplinas políticas, cuyos límites aún no son muy precisos en la ciencia política moderna.

En la vida de relación, determinadas actividades sociales se refieren al Estado bajo diversos ángulos y constituyen actos que pueden influir en la creación y mantenimiento de un orden estatal determinado.

Desde la obra de Jellinek, la política se consideró como la ciencia práctica del Estado o ciencia aplicada, que estudia el modo como el Estado puede alcanzar determinados fines. El propio autor planteó el dilema de la controversia moderna sobre la naturaleza de las ciencias que estudian al Estado. La doctrina del Estado contiene esencialmente juicios de mero conocimiento, en tanto que el contenido de la política está formado por juicios de valoración, es decir, la política no es una ciencia de lo que es, sino de lo que debe ser (10).

Ante la diversidad de sentidos, Agesta resume esas diversas significaciones en tres sentidos fundamentales:

- a) La política como actividad que crea, desenvuelve y ejerce poder.
- b) La política como lucha, oposición o disyunción.
- c) La política como actividad orientada por un fin.

Estos diversos sentidos mantienen una relación que los unifica y es la idea de orden social, la realización del bien común, el orden de la convivencia (11).

La política en su aspecto subjetivo se refiere a la actividad humana y debe distinguirse del aspecto objetivo, es decir, en sus creaciones, contenidos y objetos.

Se alude como ciencia y arte. Jellinek, señala: "La ciencia y el arte de la política está la una respecto a la otra en la relación en que se encuentran los principios generales con el arte que los aplica a casos concretos. El arte del Estado, que no es meramente empírico, ha de ocuparse de dar forma a relaciones públicas concretas conforme a los principios reconocidos, teniendo en cuenta el conjunto de circunstancias estrictamente individuales bajo las cuales se presenta el problema. Hasta qué punto puede descansar tal arte en reglas generales que sirva de guía a los políticos, es cosa que cae dentro de la cuestión ya muy antigua de si es posible y en qué medida, enseñar la Moral (11).

"La política como arte es un conocimiento que enseña cómo se alcanzan del modo más adecuado ciertas finalidades políticas en determinadas condiciones y aprovechando ciertas eventualidades de la vida humana o política", según la definición de Fischbach (12).

De este mismo autor transcribimos el concepto científico de política: "La misión de la política, en sentido estricto, consiste en investigar las formas de convivencia humana que solamente se aplican al Estado. Por el contrario, la política como ciencia, es el conocimiento logrado mediante el examen e investigación de las instituciones estatales, de cómo es posible influir en la vida política; en otras palabras, aspira a



la adquisición de un módulo o de un sistema de - normas experimentales para juzgar los aconteci-- mientos políticos, y la posibilidad de influir - en los mismos" (13).

El arte de la política prescinde de generalidades y descende a la habilidad para su aplicación particular o concreta tratando de investigar las soluciones particulares que se relacionan con los propósitos que el Estado lleva a cabo.

La ciencia política busca una descripción y clasificación exacta de las instituciones políticas y una determinación precisa de las fuerzas - que las crean y controlan, se puede distinguir - del arte y de la política y de la filosofía política.

El arte de la política tiene como fin la de terminación de los principios y las reglas de -- conducta, que es necesario observar, para operar oficialmente con las instituciones políticas.

La filosofía de la política o teoría política, trata sobre generalidades más que con datos particulares, busca determinadas abstracciones - fundamentales y esenciales. La filosofía jurídica de la política, busca determinar la naturaleza del Estado como creador y ejecutor de la Ley. La ética de la política trata de fijar la naturaleza y la esfera de autoridad del Estado, a la - luz de los propósitos para los cuales el Estado existe. Define al Estado en términos de sus fines y juzga su organización y actividad de acuerdo con la extensión en que se cumplen estos fines.

El derecho político es un concepto estricto, que se limita a estudiar las normas que rigen la organización del Estado. La teoría del Estado - es materia del Derecho Político, cuando la doctrina, teoría o principios se transformen en un

principio de general observancia.

### 3.- EL NOMBRE DE ESTADO

A fines del siglo XV empezó a emplearse la palabra Estado en las ciudades italianas, bajo limitadas acepciones que evolucionan, hasta comprender la totalidad de los aspectos de la organización política.

Jellinek afirma, puede atribuirse con justicia a Maquiavelo —1469 a 1527— el haber introducido en la literatura política y científica la voz Estado, este autor inconfundible e injustamente criticado inicia el capítulo primero de su obra "El Príncipe" —1513— con la notable expresión: "Todos los Estados y todos los dominios que han tenido y tienen imperios sobre los hombres han sido y son Repúblicas o Principados" (14).

A partir de ese momento, el término adquiere carta de naturalización en el lenguaje político, y aunque con el tiempo se le asignan significaciones diversas, por la imprecisión en la determinación del concepto, sería difícil sustituirlo por otro más apropiado.

Una evolución paralela se establece entre el desarrollo del derecho y el empleo de la palabra Estado, cuando este concepto de la persona jurídica, puede decirse que término y concepto inician francamente su evolución identificadora.

Las palabras son como los andamios de la ciencia. Se construyen paulatinamente y se sistematizan en auxilio de mejores conocimientos. El lenguaje no puede llamarse con propiedad rigurosa lenguaje científico, con las precauciones necesarias y lo que es más delicado, es como una materia que vive cotidianamente el hombre, se considera con derecho a agregarle todas las no--

tas que estime convenientes. La terminología de las ciencias naturales es diferente y su empleo más preciso que el de las ciencias sociales.

#### 4.- EL CONCEPTO DE ESTADO

Múltiples han sido las ideas que se han emitido para determinar los caracteres esenciales - que integran el concepto de Estado. Las más importantes se pueden clasificar en tres grupos:

- a) Las teorías sociológicas del Estado.
- b) Las teorías jurídicas del Estado.
- c) Las teorías modernas que superan la consideración, estrictamente jurídica, del Estado.

Las teorías sociológicas toman en cuenta, - elementos sociológicos para explicar al Estado. Estas teorías designan como Estado: "El conjunto de todos aquellos fenómenos sociales, identificándolo con el de sociedad, en el sentido de - una totalidad orgánica y en consciente contraposición a cualquiera de sus manifestaciones parciales". Kelsen formula una crítica demoledora de las doctrinas estrictamente sociológicas, al señalar la importancia y exclusividad de los elementos jurídicos que intervienen en el concepto de Estado (15).

Las teorías jurídicas tienen a Kelsen como su más notable exponente. El punto de partida - de esta teoría es valioso al criticar las doctrinas puramente sociológicas, y las doctrinas llamadas de las dos facetas. Kelsen parte de la -- idea de que el Estado es pura y simplemente un - sistema normativo vigente. El Estado como objeto de la ciencia del derecho tiene que ser o la totalidad del orden jurídico o un orden jurídico parcial (16).

Las teorías modernas, superan las consideraciones estrictamente jurídicas del Estado, parten del reconocimiento o valor de la crítica formulada por Kelsen a las doctrinas aludidas. Entre estos autores Recasens, afirma que la tesis Kelseniana de la identificación entre Estado y Derecho entrañan graves errores, tomando en cuenta una especial realidad social, a saber la realidad estatal, que crea, formula, da vida y circunscribe el Derecho (17).

Para que la afirmación que antecede sea comprendida correctamente y se eviten posibles interpretaciones equívocas, convendría hacer algunas advertencias. En primer lugar repetir que esta equivalencia entre Estado y Derecho se produce sólo dentro del ámbito doméstico de la esfera jurídica, es decir, no quiero expresar que la existencia del Estado se agote en el orden del Derecho vigente, no deseo sostener que no haya un complejo de realidades estatales, sino que pura y simplemente denota que para el Derecho no hay más Estado que aquel que está determinado por sus propias normas.

En segundo lugar, nótese que esta actuación, de mero alcance jurídico, entre Estado y sistema de Derecho positivo, se refiere exclusivamente al ordenamiento jurídico vigente, y no pretende como algunos han interpretado confusamente, que no hay medidas de carácter ideal para enjuiciar las normas jurídicas, se trata, en modo alguno, de afirmar que no existe más criterio jurídico que el producido por el Estado, negando que haya normas ideales o valores jurídicos. Con respecto a esto, hay que decir que la equiparación jurídica entre Estado y Derecho no supone de ninguna manera que por encima de la positividad no haya criterios valoradores e ideales políticos para la crítica de las normas existentes y para proceder a su reelaboración y reforma en un sentido más justo.

Se ha discutido mucho la influencia de las doctrinas que Kelsen en el pensamiento político moderno. Desde luego habría que hacer alguna -- consideración especial sobre el propio desenvolvimiento de Kelsen. Heraud, dice: Este ha sufrido con el tiempo una cierta evolución, particularmente sensible después del viaje del autor a los Estados Unidos: "La theorie pure du Droit" de 1953, no reproduce exactamente la tesis de la "Eine Rechtslehre" de 1934.

Y podríamos agregar, que el ilustre hñesped de la Universidad de Bekerley en California, ha tenido una significación mayor después de la aparición de diversas obras fundamentales (18).

Nos encontramos con dos importantes artículos que analizan la obra de Hans Kelsen. El primero es de Luis Legaz Lacambra, y el segundo de M. Guy Heraud, en la misma publicación.

Legaz Lecambra señala la influencia que ha tenido Kelsen en España, desde que comienza a ser conocido en 1927, merced a la obra del doctor Recasens Siches. A su juicio, no ha existido en España una escuela Kelseniana, sin que esto quiera decir que no se conozca con toda amplitud su pensamiento y determinadas influencias como en el caso de José Ortega y Gasset y otros. Cree aquel pensador que la influencia de Kelsen se manifestó en la institución de la Corte de Garantías Constitucionales, análoga o semejante a la Alta Corte Constitucional Austriaca, fundada en el anteproyecto de Kelsen; sin embargo, los constitucionalistas españoles no han mostrado de masiada simpátia por dicho autor, con excepción de Jesús Fueyo Alvarez. Por lo que se refiere al Derecho Penal, en reciente controversia, Jiménez de Asua, parece inclinarse por el autor austriaco. Para Legaz la influencia más considerable de la teoría de Kelsen se encuentra en el Derecho Internacional, a pesar de ello, los auto--

res españoles son todos jusnaturalistas. Legaz concluye: "Yo he mostrado siempre una hostilidad radical a la base filosófica de la doctrina de Kelsen" (19).

M. Guy Heraud, señala la influencia de Kelsen en las doctrinas francesas contemporáneas. - Fue en los años de 1925-1930, cuando las ideas de Kelsen se divulgaron por Francia, con la aparición de su obra "Teoría General del Estado". - Es Duguit quien consagra atención al normativismo, lo mismo que Bonnard, y otros. Conviene el autor que fuera de M. Ch. Eisemann, Kelsen no ha hecho discípulos en Francia, aunque también se le comenta con amplitud y la crítica es muy extensa (20).

Por lo que se refiere a América, debemos indicar que la influencia de Kelsen en los Estados Unidos, comienza a señalarle, con los trabajos sistemáticos que lleva a cabo en la Universidad de Bekerley, California. La mayor parte de las obras recientes de "Political Science" e "International Law", hacen continuas referencias al autor, y es frecuente encontrar su nombre en las revistas especializadas. Sin duda hay un nuevo Kelsen, que en la plena madurez de su experiencia científica, reestructura sus doctrinas y las defiende apasionadamente, que nos hace suponer nuevos e interesantes debates en torno a las nociones fundamentales del Derecho.

En cuanto a la América Latina, existe en Argentina una escuela Kelseniana, bajo la influencia de sus libros traducidos por Recasens y Legaz. El profesor Carlos Cossio de la Universidad de Buenos Aires, jefe de una escuela filosófica-jurídica, cuyo punto de partida es la teoría pura del Derecho de Kelsen: "Bien que hoy día, dice Legaz, ella se haya desarrollado en un sentido independiente y bastante original, que ha sido finalmente rechazada por el sabio austriaco" (21).

Por lo que se refiere a México, no existe propiamente una escuela Kelseniana, pero se le conoce, se le critica y se divulgan las ideas de este genial autor. En las últimas obras de Derecho, algunos tratadistas de nuestra Facultad, comienza a acentuarse la influencia de las ideas Kelsenianas, y recientemente contamos con algunos profesores francamente adictos a la escuela vienesa.

De lo expuesto concluimos, que la crítica moderna no está enteramente conforme con las ideas Kelsenianas y sin negar el carácter predominantemente jurídico del Estado, se encuentran otros elementos no jurídicos en los cuales se apoya el Estado.

Tanto de la Bigne como Jean Dabín coinciden en afirmar "Que la teoría del Estado es materia de derecho político". El primero de los autores citados manifiesta que el Estado no es un organismo puramente jurídico, sino que conjuntamente es moral, histórico, político y económico. El bien, el interés general y los intereses particulares legítimos, se trata pues de una ciencia mixta, mezcla de política y de derecho y de alguna otras ciencias accesorias (22).

La Ciencia Política, la Teoría del Estado, el Derecho Político, el Derecho Público, son expresiones para señalar una disciplina que estudia al Estado en sus múltiples aspectos.

Hay que distinguir los esfuerzos científicos para encauzar las instituciones políticas y la inquietud general por estos temas que forman una constante preocupación universal. No hay una opinión suficientemente clara de los fenómenos y problemas políticos en el diálogo cotidiano del hombre, ni aún en los propios centros científicos.

Para intentar remediar estos males, la UNESCO emprendió una interesante encuesta sobre diversos temas de la Ciencia Política contemporánea, como una contribución al esclarecimiento de los temas fundamentales de la política, tales como el concepto de Estado, y el método y la enseñanza de las materias políticas. Un propósito laudable para precisar lo que de común y esencial tienen los estados contemporáneos, indagando "Las constantes idénticas o datos que unifican la estructura del Estado Moderno", según la expresión de Hermann Heller (23).

De lo anteriormente expuesto, llegamos a esta conclusión:

El Estado es una parte de la sociedad humana, jurídicamente organizada bajo la forma de un gobierno independiente, que se propone la realización de aquellos fines que se determinan de acuerdo con sus condiciones históricas.

El concepto de Estado pone de manifiesto el o los elementos, subordinados al derecho, que intervienen en su determinación bajo singulares relaciones.

a) Una limitada región del planeta que se denomina genéricamente el Territorio del Estado.

b) Una asociación de grupos humanos unidos por la fuerza de la sociabilidad, que forman la Población del Estado. Estos grupos se mantienen unidos por la convivencia y por los lazos de solidaridad, que al alcanzar un grupo superior de desarrollo forman la Nación.

c) El grupo político denominante o denominado Poder o Autoridad del Estado, se integra con órganos del poder público o esfera de competencia derivadas de la Ley, que fraccionan la competencia total del Estado; y por titulares de esos



órganos, personas físicas a quienes se encomienda el ejercicio del poder.

d) Una organización jurídica soberana, bajo la cual se crean y funcionan las instituciones - sociales, políticas y económicas y se delimita - la acción del poder público. El poder de mando supremo es la característica del Estado.

e) Los fines sociales que el Estado se propone realizar, los cuales se determinan por circunstancias históricas.

f) El tiempo como elemento del Estado.

En resumen, los elementos del Estado como - supuestos necesarios para su concepción son:

a) Elementos Físicos: Su territorio es un elemento imprescindible.

b) Elementos Etnicos: La población es un - agregado numérico de individuos. El pueblo es - una unidad coherente. La nación se apoya en una evolución superior. La plena identificación social.

c) Elementos Psíquicos: La idea de Estado como suprema forma de organización social a través de los fines que realiza.

d) Elementos Culturales: El soporte de una nación se finca en la comunidad de tradiciones y de cultura.

e) Elementos Políticos: El Estado es la so ciedad política perfecta que organiza la autoridad política.

De todos los conceptos de la Ciencia Políti ca, es el de soberanía el que atraviesa por una profunda crisis, cuyo alcance futuro no es posi-

determinar.

Desde luego, poco a poco se va transformando en el panorama de las relaciones internacionales el concepto de soberanía a la manera de Bodino, de Rousseau o en el sentido de los autores modernos como Jellinek y otros.

Antes de continuar con la determinación de los elementos del Estado, precisemos más aún el concepto de soberanía, que siendo tan debatido es una materia básica. La soberanía del Estado es esencialmente interna, pero pretende hacerse la distinción entre soberanía interna, en el interior del Estado, con respecto a los individuos y a los grupos, es el propio Estado quien tiene la supremacía, y la soberanía externa, que sería el mismo atributo considerado en el orden externo, en el plano de las relaciones entre Estado y demás Estados, o personas de derecho internacional. A decir verdad este análisis no es claro. Podría preguntarse, que es justamente lo que quiere decirse con la idea de soberanía externa. Si se trata del derecho que pertenece al Estado de oponer a los demás Estados su soberanía interna sin que éstos tengan el derecho de intervenir, o bien del derecho que perteneciera al Estado de regular soberanamente sus relaciones con el exterior. En todo caso no podría haber, propiamente hablando, soberanía externa; la idea de soberanía implica de suyo un poder superior y un deber inferior. En el plano internacional no hay cambio entre los Estados ni más relaciones que las de igualdad.

No basta decir con Carre de Malberg, que la soberanía externa no es más que una consecuencia o un aspecto de la soberanía interna, que es la verdadera soberanía. Entre estados iguales, el concepto de soberanía no está en su sitio. Lo que se designa por soberanía externa, es decir verdad, la autonomía de los Estados en el orden

externo, en sus relaciones con el exterior; el Estado no obedece a nadie, esto se considera independencia, no soberanía. La soberanía es mando, poder de ordenar. Ahora bien, el Estado no manda, no ordena de manera soberana, más que en el interior de sus fronteras, en las relaciones entre la sociedad política y los individuos o grupos subordinados. No obstante, como la distinción ha entrado en el uso corriente y la expresión es bastante cómoda nada impide emplearla, siempre que se comprenda su exacto alcance en todo caso, lo único que interesa por el momento es la soberanía interna. El Estado es soberano en el sentido que constituye el grupo, y consecuentemente, el poder supremo en el interior.

Analizando el concepto en su aspecto interno, en el área nacional de aplicación del mismo, nos encontramos que no existe una plena libertad para actuar de los Estados Modernos. Dos campos se señalan: el campo indiscutible de materias que aún son gobernadas con relativa independencia; y el que se refiere a aquellas materias, en las que el Estado tiene numerosos obstáculos. Porque aunque pretenda determinaciones libres y soberanas, éstas no podrían tener efectividad total, más que en su campo limitado (24).

Si del campo nacional pasamos al internacional, esta materia se ha complicado enormemente, porque las fuerzas que hoy dominan el Estado han acabado por crear nuevas modalidades a la acción estatal. Las múltiples formas de presión económica hacen inoperante la acción del Estado. Comparto la opinión de Gerhard Leibholz acerca de la soberanía: "Cuando un Estado puede decir la última palabra entre sus iguales, es soberano cuando no tiene esa posibilidad de convertirse en un Estado satélite" (24).

La estructura de las dos últimas organizaciones internacionales, la Sociedad de las Naciones

nes Unidas, nació en San Francisco, California, difieren en cuanto a la proyección soberano de los Estados: La primera estimó siempre una organización de entidades autónomas y soberanas, la segunda organización, sujeta al veto de las grandes potencias en el Consejo de Seguridad, coloca en situación irregular la acción libre y eficaz de las naciones.

Hay otras razones, expuestas por Leibholz, que vienen a complicar el panorama político mundial. Existe un enorme cese de unificación en todos los órdenes de los problemas estatistas - que hoy entran en las consideraciones de los organismos internacionales, que si bien no cuentan con los medios eficaces para imponer sus determinaciones, un consensus entre las potencias puede llevar a una regulación que amenace o destruya - nuestro concepto romántico de soberanía, amorosamente recogido por las nuevas generaciones, que están en el penoso trance de liquidarlo. El autor agrega: "Ya no hay países sino continentes, y aún éstos no pueden andar desligados, pues las consecuencias de la catástrofe económica de uno de ellos repercutirá inmediatamente en los otros. La unidad del mundo no sólo es independiente de la voluntad de los hombres, sino que avanza en contra de esa misma voluntad. La significación de tal hecho frente a la idea de la soberanía nacional es innegable. Porque las fuerzas reivindicadoras de tal soberanía tendrían que ser sacrificadas ante el altar de la libertad" (25).

Cabe hacer notar, que los problemas ideológicos han acabado por complicar, lamentablemente, las relaciones internacionales, ya que todo sistema político económico, se proyecta con plena hegemonía sobre los demás pasando sobre el concepto tradicional de soberanía, que tal parece - ya no tiene cabida en sus términos originales en un mundo desorientado, que lleno de temores y vacilaciones se enfrenta a un futuro cada vez más incierto.

## 5.- LAS FORMAS DE ORGANIZACION POLITICA

En las formas más rudimentarias de la vida social existe la necesidad de un orden, que regule la convivencia, para organizar y administrar la sociedad de la mejor manera posible. Las primeras formas políticas aparecen, correlativamente, con las primeras formas jurídicas en los grupos humanos primitivos.

Una evolución de varios siglos nos lleva sucesivamente de la vida política rudimentaria hasta la complicada organización del Estado moderno. Durante ese tiempo sugieren formas políticas de las ciudades y regiones medievales.

Algunos autores que estudian las formas políticas, con frecuencia aluden a los estados de la antigüedad, al estado griego o romano, estado medieval, estado azteca, a los estados indígenas en general. Sin embargo, la terminología no es apropiada porque el estado aparece como última etapa de una evolución a través de los siglos. Una situación de convivencia humana que culmina en las formas jurídicas de nuestros días. Desde el principio la Sociedad ha evolucionado bajo formas diversas de autoridad o poder. Es difícil expresar la etapa histórica inicial, en que las sociedades primitivas se constituyen en una forma política definida. Cualquier agrupación revela una forma determinada que coactivamente impone sus determinaciones.

Los autores modernos, para eludir a estas imprecisiones, se refieren como punto de partida al estado que se integra a partir del Renacimiento. El derecho suficientemente elaborado es el elemento fundamental para regular certeramente la convivencia humana y dar paso a una organización superior.

Pero debemos explicar porqué razón no son estados los ejemplos que anteriormente indicamos.

La organización medieval para no tomar sino ejemplos más cercanos, no fue un estado en el sentido moderno de la palabra. Le faltaba, en primer lugar, la institución de un derecho común racionalizado que penetrase y abrazase todas las esferas de la vida, y en segundo lugar, los miembros del Estado carecían del sentimiento nacional peculiar del moderno Estado nación.

Por lo que se refiere al estado azteca o a los estados precortesianos, maya, tolteca, tarasco, debemos formular críticas más extensas. Kohler sobre el derecho azteca nos presenta un cuadro de un incipiente orden jurídico, con leyes que apenas merecen esta denominación. Las formas políticas indígenas no llegaron a integrar lo que conocemos con el nombre de Estado. Cuando se emplea este término, refiriéndose a ellas, se da a entender una situación de convivencia política, es decir, cualquier forma de agrupación política (26).

En la justa aceptación del concepto, uno de los primeros Estados del mundo moderno posiblemente fue Florencia, república o ciudad italiana que se organizó en una forma independiente, como otros Estados italianos, Venecia, Milán, Roma y otros. Dice Burckhardt que "fue en Italia donde se produjeron antes que en ningún otro sitio, una consideración y estudio objetivos del Estado" (27).

Otros autores con razones dignas de consideración, aluden como primer Estado al Estado Católico Español de los siglos XV y XVI, que fue el modelo que inspiró a nuestros primeros pasos en la configuración de nuestra nacionalidad. Todo el sistema jurídico, social y político de la Nueva España, se inspiraba y se alimentaba de la doctrina que profesaron los más ilustres profesores de las Universidades Españolas quienes fueron, al propio tiempo, los asesores más autorizados en la redacción del derecho y en la inspira-

ción de la política baste citar los nombres de algunos de ellos: Luis Vives, Martín Azpilicue- ta de la Universidad de Coimbra, Domingo de Sotol, Fray Alonso de Castro, Francisco Suárez, Fray Francisco de Victoria, de las obras y de las enseñanzas de estos brillantes filósofos, se destaca una vigorosa defensa de los derechos de la persona humana, y en muchos de ellos, en particular el de los indígenas frente al poder del Estado.

Dos grupos de opiniones se nos ofrecen en el estudio del Estado como una forma política:

- a) Los que consideran que no puede hablarse -- propiamente del Estado, hasta que se configura con todos sus elementos y, sobre todo, cuando se integra con la totalidad de su orden jurídico.
- b) Aquellos que entienden por Estado, todas las formas de agrupaciones que se presentan en el curso de la historia, y sostiene que entre esas formas hay diferencia de grado, pero no de naturaleza.

Esta última tesis es discutible, porque nos resistimos a llamar Estado a formas políticas de masiado rudimentarias o primitivas. Dice a este propósito Jean Dabin: "Sin entrar en la discusión de esta tesis, no se considerará aquí más -- que al Estado propiamente dicho, o sea entidad -- que existe bajo este nombre, independientemente de la ideología en que se inspire, sólo este Estado, con exclusión de la entidad política primitiva y de los grupos puramente locales, realiza de una manera suficientemente clara la humanidad" (28).

Limitar su campo o acción frente a otras -- formas políticas, no significa negar la importancia jurídica a ellas y su necesaria conexión con

la institución que surge más tarde.

En México, el término Estado es empleado con frecuencia desde que se inicia la vida colonial para aludir al Estado Español y sus colonias. Algunos autores modernos nos hablan de esa época refiriéndose al Estado Español y a los Estados hispanoamericanos coloniales. Todas ellas son expresiones literarias que no corresponden a la realidad. La América Latina no vio durante esa época, la organización superior del Estado fueron colonias, a cargo de un Virrey, en una organización militar, religiosa y administrativa centralizada.

Los primeros Estados de América fueron las trece colonias que se establecieron a lo largo del Atlántico, que se independizaron y formaron la Confederación Norteamericana y posteriormente y de acuerdo con la Constitución de Filadelfia de 1787, los Estados Unidos de Norte América, fue propiamente el primer estado que se organizó en América.

Como forma política definida, el Estado aparece en México en 1824. En la Constitución Federal de ese año, después de la transitoria organización monárquica Iturbidista y de las luchas entre federalistas y centralistas en la segunda década del siglo XIX.

## 6.- LAS DOCTRINAS POLITICAS

Durante el proceso de la historia encontramos a numerosos pensadores que se han preocupado por determinar la naturaleza de las relaciones políticas, tratando de indagar el mayor conocimiento posible del Estado, en particular, la fuerza de la solidaridad que mantiene la unidad de los grupos y los fundamentos a las restricciones a la libertad derivadas de exigencias de esa propia conveniencia.



La problemática social ha mantenido latente una controversia que se remonta a la antigüedad, Pedro Calmón plantea esta cuestión en los términos siguientes:

"¿Debe ser considerado el poder como una imposición de la naturaleza o, al contrario, nada más que una arquitectura levantada por el trabajo inteligente de las generaciones al servicio - de sus elementales necesidades de orden?, la importancia del dilema no radica en la simplicidad de la premisa, sino que la extensión de su consecuencia. Porque el Estado orgánico es, por esta condición, la propia autoridad, mientras que el Estado mecánico anima el sentimiento que lo creó en su impulso ideal y en su energía falible. -- Aquel es superior a las existencias, éste su producto y composición. En el primero pulsán las - realidades materiales y animales de la vida, a - cuyos fenómenos pertenece en el campo más amplio de las organizaciones inevitables y en el segundo lo que transparenta es el espíritu creador. - La inicial perplejidad con que han de comenzarse los estudios de análisis político, deriva de ese desacuerdo de principios. Es el Estado una conjuración irreprimible de los factores indispensables que lo forman, disloca y conserva, más allá de las ingeniosas combinaciones de la razón y, - por esto, de ordinario, contra ellas, o, liberado de ese determinismo, aparato de continua experiencia susceptible de las más hábiles transformaciones de la técnica que lo perfeccionen, atenúen, compliquen o eliminen" (29).

Aldous Huxley dice: "Las teorías políticas, son simples invenciones intelectuales. Ideadas por los Filósofos con objeto de demostrar que la gente que empuña el poder es precisamente la gente que debería desempeñarlo. Unas cuantas teo--rías han sido elaboradas por pensadores revolucionarios. Estas últimas pretenden probar que - las personas que dirigen el partido de sus preferencias, son precisamente las que deberían empu-

ñar el poder y empuñarlo con tanta insensibilidad como las que demuestran los tiranos en este momento. Discutir estas teorías significa principalmente perder el tiempo, puesto que están simplemente fuera de la cuestión y son inaplicables a los hechos más significativos" (30).

En nuestros países latinoamericanos actuamos de la misma manera. A la llegada de cada triunfador en las supremas lides políticas, la maquinaria de fuerza, tradición y servidumbre, pública y privada que tiene a su servicio, se desenvuelve en una estructura, que no siempre se ocupa de servicios, actúa a manera de una agencia de publicidad, que lanza, debidamente pensada, la última producción. Hasta los grandes intereses económicos por la propia defensa de ellos y en virtud de un lógico mimetismo, se subordinan a la acción oficial, inician la elaboración de ideas y de frases obligadas por las circunstancias, conceptos políticos que no tienen otra significación que su ambigüedad, imprecisión y forma ocasional de expresión, porque están hechos para no interferir con alguien y dejar complacidos a todos, desde el conservador siempre resentido contra el gobierno, hasta los radicales más inconformes con la política del Estado.

La política consiste en mantener la acción de la Administración Pública salvando intereses opuestos, con el sacrificio deliberado de cualquier principio político del grupo gubernamental. Gobernar es hacer creer que se le da la razón a todos, cuando en verdad se le da la razón al que oponga la mayor dificultad o propósito insuperable.

Por ello, en todos los tiempos ha resultado tarea difícil intentar definir cuál es la tendencia ideológica que corresponde a un régimen, porque en las naciones de América donde con el poder es cosa secundaria mantener en puridad una doctrina social.

Nuestro sistema político nacional se basa en dos ideas cardinales: La Revolución y la Constitución. Con esos principios ha sido fácil apoyar un sistema radical, los intentos de liberalismo de modo que nuestra Constitución interpretada en sus principios estatales, es un poderoso instrumento jurídico para operar la transformación social y económica que sea más conveniente para la nación. No se requiere una transformación institucional violenta, porque nuestro Estado se puede desenvolver hacia formas sociales mejores, sin necesidad de acudir a sistemas radicales o retroceder en la política social. Son tan amplios los textos constitucionales que pueden dar apoyo a una extensa política social.

El sistema de una teoría política, es justamente lo que Huxley piensa: invenciones intelectuales ideadas por los políticos, con el objeto de demostrar que las personas que asumen el poder son precisamente las gentes que deberían gobernarlo y que sus ideas políticas, son las únicas aceptables. Discrepar del Gobierno en turno, no es siempre una tarea agradable, ni de proveenir. El patriotismo no significa para ellos una leal devoción a las tradiciones nacionales, sino una incondicional sumisión al gobernante.

El hombre vive en una constante preocupación por el mundo que lo rodea, tanto el natural como el cultural, es lógico que su pensamiento se remonte en el orden cultural a la aspiración ideal de un mundo mejor gobernado que en el que vive. Por eso pasa fácilmente del idealismo a la utopía al idealismo, y de ellas a la realidad, o al receso. Y nunca podremos decir cuál es la idea utópica o ideal que se realizará, porque las condiciones sociales cambian y hacen posible o imposible el mantenimiento de un sistema.

El idealismo político de Platón, 427 a 347 A.J., traza en sus diálogos, La República, el --

hombre de estado y las Leyes, una doctrina aristocrática que comparando las partes del alma con la sociedad, concluye "Que la mejor parte debe gobernar en interés del todo" (31).

El eminente teórico de la Política, Aristóteles, 384 a 322 A.J., en obras geniales, La Política, La Moral, A Nicómano y las Constituciones, estudió con detalle las Constituciones de su tiempo y deduce conclusiones básicas para la ciencia política. Como afirma Hermann Heller -- "el estagirita ha venido a ser el fundador de la ciencia histórico-descriptiva del Estado" (32)

Debemos precisar que la cultura griega no llegó a conocer una teoría general del derecho político.

En el campo de las doctrinas políticas también nos encontramos entre otras de menor significación con dos direcciones muy importantes, que forman el debate del mundo moderno, aunque sus conclusiones enjuician toda la historia:

a) La doctrina política del estado democrático moderno, estudia a sus instituciones y a sus principios, como una evolución normal de todas las fuerzas sociales, sin predominio de unas y otras. Ese libre juego de fuerzas llevará a la perfección al Estado. En nuevas e insospechadas consecuencias. Una modalidad de esta opinión radica en aceptar su mayor intervención en el campo de las actividades privadas, justificando nuevas instituciones, principalmente económicas, por la realización del bien público.

b) La segunda teoría parte de la afirmación del marxismo leninismo de que las ideas existentes en la sociedad son el reflejo de las condiciones de su vida material. Toda idea social tiene el carácter de la clase social que la crea, son esas ideas dominantes las que sirven a

una clase gobernante que es, al mismo tiempo, el soporte de las clases explotadoras. También las clases oprimidas forman sus propias ideas y doctrinas que necesariamente se enfrentan a las primeras. La lucha de clases es la base de la historia, por eso Lenin afirmó: "El marxismo reconoce la lucha de clases completamente desarrollada, en escala nacional general, únicamente cuando no sólo abarca la política, sino que dentro de ésta toma lo más esencial: la estructura del poder del Estado" (33).

Para esta última doctrina, la historia de las ideas políticas es la historia del nacimiento y desarrollo de las concepciones, ideas y teorías engendradas por el régimen económico de la sociedad, que expresan la actitud de las clases en lucha frente al régimen social, frente al poder del Estado, su actitud frente a la organización política de la sociedad, frente al sistema de gobierno político que se ha formado dentro de la sociedad en una u otra etapa de su evolución.

Pedro Calmón comenta: "La sensación de fracaso de la civilización fundada en los motivos materiales de la vida, es decir, de la civilización entendida como un equilibrio jurídicamente protegido por maneras y fuerzas provienen de la insuficiencia de los frenos morales y representa la desilusión de esa cultura deshumanizada" (34).

## 7.- LA NATURALEZA DE LA CIENCIA POLITICA

Según José Ferrer Mora etimológicamente -- "Ciencia equivale a saber". Se trata de una -- acepción demasiado limitada, es necesario precisar qué tipo de saber es el científico. La ciencia es un modo de conocimiento que aspira a formular mediante un lenguaje riguroso y apropiado, en lo posible con el auxilio del lenguaje matemático. Leyes por medio de las cuales se rigen -- los fenómenos. Estas leyes son de diversos órde

nes. Todas tienen, empero, varios comprobables por medio de la observación de los hechos y de la experimentación; ser capaces de predecir, ya sea mediante predicción completa, ya mediante predicción estadística, acontecimientos futuros (35).

Se discute si la ciencia política es una ciencia por la magnitud de los datos que considera, a lo poco eficiente de los métodos que se emplean en su estudio, a las enormes discrepancias entre los autores y a la variedad de sistemas, teorías, principios, conclusiones que es necesario tomar en cuenta para formular no una conclusión definitiva, sino un nuevo material polémico. También se le niega el carácter de ciencia porque no es capaz de predecir, los acontecimientos futuros, ni aún con el empleo de la intuición o de las estadísticas.

El mundo de la política es un mundo protéico, un hacer humano constantemente renovado, siempre cambiante, revestido de tantas tonalidades como pensadores se presenten. Su lenguaje es ambiguo y tomado de otras actividades, no sólo no formula leyes, sino que no coincide en los cuadros generales de una materia y sus conclusiones siempre son relativas.

La disciplina que estudia el Estado en sus aspectos fundamentales se denomina Ciencia Política. Este conocimiento corresponde a la Teoría del Estado, de origen germánico y a la doctrina del Estado Moderno, según los lineamientos de la escuela italiana.

La Ciencia Política comprende tres ramas importantes:

a) La Historia de las Ideas y de las Formas Políticas, nos enseña el origen del Estado y de las instituciones políticas y las fases de su desenvolvimiento. Analiza todas las teorías polí-

ticas expresadas por la filosofía del Estado y - el propio pensamiento político del pueblo.

b) La Ciencia Política, Auxiliar de la Ciencia del Derecho, que según Schmidt "comprende todo lo que el legislador necesita para poder llegar a establecer un derecho determinado de carácter político y lo que el funcionario precisa para su racional aplicación". Esta ciencia considera al Estado tal como se ofrece en la realidad presente, concreta y permanentemente y se esfuerza por describir, clasificar, interpretar y criticar los fenómenos políticos (36).

c) La Filosofía Política, proyecta las instituciones políticas hacia su desenvolvimiento - futuro, con las nuevas modalidades del Estado, y trata de explicar los hechos políticos de acuerdo con la naturaleza de las relaciones.

El adelanto de la Ciencia Política moderna, obra de todos los centros científicos del mundo, revela que esta disciplina ha adquirido una proyección inusitada, que ha obligado a incorporarla en todos los planes de estudios de las facultades de Derecho, de Economía y de Ciencias Políticas. La UNESCO además de su encuesta universal, sobre los temas de la política, definición, método y terminología, continúa esforzándose por depurar un importante temario de cuestiones relacionadas con la política. De toda esa investigación llaman la atención las frecuentes coincidencias, aún en aquellos casos de discrepancia, el tratadista logra determinar, que es un problema de investigación doctrinal, que pronto puede atenuarse.

Si se describe una ciencia como el conocimiento de un objeto particular, adquirido por observación sistemática, experiencia y estudio analizado y clasificado en un todo unificado entonces, la ciencia política puede aparecer como una

ciencia. Se pueden deducir leyes generales de un estudio sistemático de sus datos, y las conclusiones sacadas del estudio de los principios políticos, se podrán aplicar a la solución de los problemas políticos. A menudo es difícil aplicar principios políticos en la práctica. Los hombres de Estado se ven compelidos a comprometerse, a proceder con astucia y a tratar con pequeños intereses por separado, en vez de planear científicamente la actividad del gobierno, debido a la influencia del pasado o a las condiciones existentes, y también a la ignorancia y egoísmo de un pueblo.

La ciencia política moderna se construye con la descripción y análisis de los fenómenos políticos, "Que sean verdaderos y obligatorios". Comentando esta afirmación, dice Herman Heller: El hecho de que una afirmación o declaración sobre el acontecer político pueda ser armada útil para la lucha política práctica no excluye, en modo alguno, el que tal afirmación sea, también teóricamente, verdadera y obligatoria. Pero, ¿cuándo habrá que considerar como verdadera y obligatoria una declaración que describa, interprete o critique el sentido de la Ciencia Política? Se ha dicho acertadamente, que toda descripción o interpretación de la realidad política depende de criterios según los cuales se seleccionan los hechos adecuados y de importancia para la descripción del fenómeno de que se trate, de suerte que toda descripción e interpretación presuponen ya ciertos módulos críticos. ¿Dónde halla la ciencia política los criterios de verdad y obligatoriedad para sus afirmaciones? La respuesta la encontramos en la propia naturaleza de la ciencia política, antes expuesta (37).

La doctrina tradicional o clásica que lo estudia se denomina Teoría General del Estado, o simplemente Teoría del Estado, y es una disciplina desarrollada a partir del siglo XIX, que cul-



mina con la obra monumental de Jellinek, Teoría General del Estado.

El término general, aplicado a la teoría - nos lleva desde ahora a afirmar que la Teoría - del Estado no se propone estudiarle de un modo - absoluto, porque tiene como característica la de ser históricamente variable y ofrece diversos ca - racteres en su evolución que impiden construir - una teoría general, con carácter de universalidad. "La Ciencia Política sólo podrá aportar - verdades generales obligatorias si le es posible mostrar, a través de todos los cambios histórico sociales, ciertas constantes idénticas", afirma Hermann Heller (38).

## 8.- LOS METODOS DE LA CIENCIA POLITICA

La palabra método significa seguir un cam-- bio o camino que lleva algún sitio. Para la si-- losofía, método es persecución, es decir, inves-- tigación, pero con un plan prefijado y con unas reglas determinadas.

En Ciencia Política el método es un camino hacia el conocimiento político. Para desentra-- ñar el complejo de las realidades permanentes, - transitorias, de la vida política de un pueblo, es necesario el empleo de varios métodos, varios caminos que precisen el objeto de conocimiento - que son los fenómenos políticos, y si es posible, las relaciones que los gobiernen. Cada método - por lo tanto, matiza el resultado de sus investi-- gaciones: El método sociológico nos aporta da-- tos sociológicos de las comunidades humanas en - su intento de ordenar la vida de relación, el mé-- todo económico nos orientará hacia las nociones que tienden a la satisfacción de las necesidades humanas y así sucesivamente los demás métodos.

El estudioso de la ciencia política tiene -

que emprender sus investigaciones físicas o químicas. No es posible reproducir deliberadamente los hechos políticos para estudiarlos, porque como afirma un investigador: "Sus fenómenos no se repiten en intervalos regulares y sus datos se encuentran enjuiciados por acciones desconocidas de grupos e individuos. Debe igualmente evitar las argumentaciones a priori y las doctrinas basadas en razonamientos deductivos" (39).

Debemos mencionar los principales métodos - que han sido usados:

- a) Por definición.
- b) Por demostración.
- c) Dialéctico.
- d) Trascendental.
- e) Intuitivo.
- f) Fenomenológico.
- g) Semiótico.
- h) Axiomático y Formalista.
- i) Inductivo.

Entre los autores de la Ciencia Política se prefieren los siguientes métodos, sin excluir - los enunciados.

- a) De observación.
- b) De experimentación.
- c) Biológico.
- d) Psicológico.
- e) Jurídico o Legalista.
- f) Histórico.
- g) Comparativo.
- h) Filosófico.

Analizaremos algunos de estos últimos métodos de investigación de manera somera, ya que involucra en alguna forma a los primeros, sin pretender desarrollos mayores, pues lo único que se pretende es señalar su importancia:

El de Observación estudia los fenómenos políticos, el proceso de su integración. Trata de precisar las causas que los alteran o modifican, analizando la vida política con el auxilio principalmente, de la estadística y su metodología. La encuesta es un medio para determinar ciertos hechos relacionados en la acción de gobernantes y gobernados. El trabajo crítico sobre las fuentes de información pretenden eludir analogías y generalizaciones que no se ajusten enteramente - al desarrollo natural de los sucesos políticos.

El de Experimentación de alcance limitado, porque la vida política es un extraordinario proceso sinérgico en el que los gobiernos y las estructuras políticas, están constantemente modificando los elementos de la vida del Estado. Las leyes constituyen manifestaciones del mundo, del gobierno que permite la intervención de los particulares en procesos políticos, son objeto de - estudios preferentes del método de experimentación. Estos procesos son manifestaciones conscientes y a veces inconscientes de la comunidad en sus relaciones con el Estado.

El Biológico parte de la existencia de una anatomía política que describe los órganos del - Estado, sus caracteres particulares y de su fisiología, estudia las diversas funciones del Estado. Establece analogías entre el Estado y sus Instituciones, no son organismos, se trata de - una simple metáfora para asimilar seres vivos a una institución jurídica. No debe incurrirse en errores con el empleo del método biológico, que señala un camino no apropiado para estudiar los fenómenos políticos.

El Psicológico reviste particularmente importancia por la naturaleza anímica de los fenómenos sociales. El ser humano está dotado de inteligencia y de sensibilidad, que se refleja en la realización de los hechos sociales. La vida

política está gobernada en aspectos importantes por las acciones y reacciones humanas. Los autores estudian las leyes psicológicas que gobiernan la conducta humana, la acción del pensamiento sobre los grupos e instituciones, trata de precisar el valor de la opinión pública como una gran fuerza modeladora de la vida institucional. Los propios partidos políticos descansan, en cierta forma, en procesos espirituales.

El Jurídico o Legalista plantea el estudio del Estado como una persona o corporación jurídica, que existe para crear y aplicar el derecho - ya que es un fenómeno jurídico, y la opinión de Kelsen es real cuando afirma que el principal ingrediente para configurar el Estado es el Derecho. Este método analiza la actividad jurídica como creadora del orden jurídico estatal. La sociedad política aparece como un conjunto de obligaciones y derechos subjetivos, de creación y funcionamiento de estructuras políticas y, que define las relaciones entre los individuos y el poder público. La más importante crítica que se ha hecho a este método, es que ignora muchas otras fuerzas extralegales y sociales, que se encuentran en la vida social y que manifiestamente son fuerzas reales que tiene una gran significación sobre las relaciones humanas (40).

El Histórico parte de que el Estado es una Institución que se proyecta a través de la historia. Procede por vía de generalizaciones inductivas de los hechos históricos. Para explicar a las instituciones políticas, ningún camino mejor señala las causas de su aparición, los procesos violentos o pacíficos que las hacen evolucionar, señalar los motivos que impulsan a los grupos humanos a luchar por determinados sistemas, principios, teorías o ideales políticos. También la crítica de la metodología se muestra recelosa - del empleo del método histórico. Al utilizar este método debe uno tener cuidado en la selección

y el análisis de los datos y evitar tendencias y perjuicios. Los hechos coleccionados deben ser exactos y el razonamiento que se base en estos hechos debe ser claro y lógico.

El Comparativo trata de descubrir leyes como resultado de la comparación y análisis de las instituciones políticas. Fue el método empleado por Aristóteles el analizar las numerosas formas políticas de ellas. El método comparativo se auxilia del histórico moderno, para fijar los elementos o caracteres de los actuales Estados y de más formas políticas.

El Filosófico se apoya en el conocimiento de todas las disciplinas para precisar la esen-cia o sustancia del Estado. La filosofía es el conocimiento totalmente unificado. Y las cienc-cias particulares del conocimiento parcialmente unificado. La filosofía política trata de encontrar una explicación científica de la aparición de los fenómenos políticos, de sus relaciones -- con los demás fenómenos del Universo y su proyección hacia el futuro. Este método se propone, -- además, determinar cuáles son los valores que gogubernan la vida del Estado y la realidad final del mismo.

El método jurídico es el más conveniente para el estudio del derecho administrativo, porque éste es una part. del orden jurídico imperante. Un derecho relativamente nuevo, que mantiene sus instituciones en proceso de creación, de revi---sión y de superación, requiere procedimientos -- técnicos adecuados, para comparar opiniones, con otros sistemas jurídicos, con experiencias en -- otros países, y sobre todo, con la necesidad de construir su propio sistema jurídico Administrativo, frente a los graves problemas internos y -- externos de un país.

Se ha pensado también en un método propio -- para el derecho administrativo, tomando en cuen-

ta la complejidad de sus materias, su constante movilidad, apremiado por las necesidades públicas, y su constante desarrollo ante un intervencionismo de Estado creciente.

Jesús González Pérez, en su estudio por el método en el derecho administrativo, fija la delimitación de la realidad jurídica y especialmente la realidad jurídico Administrativa, en estos términos:

a) Por lo pronto, la determinación de los principios generales que forman el Ordenamiento Jurídico.

b) Determinados los principios generales, la delimitación de las normas jurídicas de los poderes sociales a los que se reconoce facultad de crear normas jurídicas.

c) Y, por último, la interpretación de las normas que integran el Ordenamiento (40).

No deja de ofrecer una paradoja interesante el derecho administrativo, que aún no concluye el proceso de su formación y ya comienza a dar señales de desintegración en cada una de sus ramas, que tienen una notable proyección y aspiran constituir ordenamientos autónomos.

Mientras tanto, debemos pensar que la aplicación del método jurídico nos puede orientar a las siguientes determinaciones:

a) Cuáles son las constantes administrativas, en el proceso universal de desenvolvimiento del derecho administrativo. Los autores de esta materia, parecen acercarse a criterios generales, que ineludiblemente nos llevará a similitud de normas y de teorías afines.

b) El derecho administrativo se nos va ofreciendo como un derecho institucional, que va in-

tegrado sus estructuras hacia una nueva visión - del Estado.

El problema metodológico es un tema universal, que ofrece numerosas contradicciones entre los autores, como se puso de relieve en la encuesta que llevó a cabo la UNESCO, cuando la serenidad de los espíritus vuelve al mundo y se enjuician los sistemas, principios y métodos de interpretación, al estilo de los viejos modos de la filosofía griega, sólo para entonces se bosquejará un orden más justo.

## 9.- PROBLEMAS BASICOS DE LA TEORIA POLITICA

Nadie escapa a la acción del Estado porque vivimos inmersos en una organización que ha acabado por penetrar a todos los órdenes de la vida social. Dice Eduardo Frei Montalván: "La política tiene hoy un sentido vital, pues importa una concesión del hombre y de su destino. El Estado es la expresión de una ideología y según ella se organiza la sociedad. Un hombre aislado no puede prescindir de ella, aunque quiera, porque se encontrará con que el Estado le organiza, le controla o le orienta la prensa que lee; le censura u ordena sus programas de radio, educa a sus hijos imprimiéndoles determinado carácter; y en especial, determina su vida económica, ya sea directamente dándole oportunidades de trabajo dentro de su inmenso engranaje o, indirectamente, por las mil instituciones que vigilan, controlan, cobran o cuidan del orden en su actividad privada" (41).

La simplicidad del Estado liberal permitía una leve acción del poder público, reduciéndose a una mera actuación de política, de vigilancia y de limitación en todos los órdenes de la actividad privada.

Pero el Estatismo moderno determina intromi

siones, moderadas o radicales, del Estado en un proceso incesante para intervenir en cualquier - asunto de interés público y privado. No hay campo de la acción humana que no sea reglamentado y controlado por el Estado. Desde los regímenes - intervencionistas moderados, hasta la totalidad intervención del Estado, con la desaparición de todo interés contradictorio que no sea público.

Estos problemas denominados básicos o fundamentales se convierten en teorías o doctrinas - que luego adquieren el carácter de leyes, cuando el Estado resuelve incorporarlas al orden jurídico imperante.

La palabra teoría es empleada en el lenguaje de la ciencia política con diversas significaciones; en el derecho administrativo tenemos varias teorías: La teoría del acto administrativo, de las nulidades de las obligaciones administrativas, de la imprevisión, de la función pública y otras más.

La palabra Teoría, tan frecuentemente empleada, debe ser limitada para no incurrir en errores de consideración. La palabra teoría viene de la voz griega que significa contemplar, - contemplación, especulación filosófica, según -- tratan de explicar algunos vocabularios filosóficos.

Por lo que se refiere al vocablo Doctrina, significa lo que se enseña, así se habla de un conjunto de opiniones de una escuela literaria, económica o social. Como se habla de un cuerpo doctrinal, o teórico de conocimientos, o dogmas de una religión, o las opiniones de uno o varios autores sobre determinada materia.

Aunque el concepto de Teoría ofrece diversas denominaciones, nos reducimos a la consideración que sigue:



a) Teoría es un conocimiento especulativo puramente racional que puede traducirse en un conjunto de leyes, uniformidades o afirmaciones de carácter general.

b) Este conocimiento está destinado, también, a formar la explicación adecuada de un problema o de una dificultad en general.

c) Las teorías simplemente doctrinales o contenidas en las leyes, sirven para relacionar determinado orden de fenómenos, o dan la explicación completa de un cierto número de hechos: Teoría del Estado, de la división de poderes.

Los problemas básicos del Estado pueden reducirse a teorías o principios doctrinales sobre cada una de las materias de la política. La --- UNESCO en su encuesta seleccionó los siguientes temas:

- a) Teoría política e historia de las instituciones políticas;
- b) Instituciones políticas;
- c) Representación política;
- d) Partidos, grupos y opiniones públicas;
- e) Relaciones internacionales.

Podríamos resumir todo este problema contando las siguientes preguntas:

- a) ¿Cómo ha sido el Estado en el Pasado? - Historia política.
- b) ¿Cómo es el Estado en el presente? Ciencia política.
- c) ¿Cómo será el Estado en el futuro? Filosofía política.

En las modernas organizaciones políticas - los temas se multiplican llegando a constituir - sistemas propios u originales.

Si nos referimos al Estado Mexicano con una amplia generalidad, podemos resumir sus problemas básicos en los siguientes grupos:

- a) Los derechos del hombre;
- b) El sistema representativo de las mayorías;
- c) El pensamiento de la nacionalidad;
- d) La República Federal;
- e) El Estatismo moderado;
- f) Una política social general; y
- g) La Geopolítica.

#### 10.- LAS INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS EN LA CRISIS DEL ESTADO MODERNO

El Estado es un producto necesario de la convivencia humana, configurado natural y espontáneamente merced a los factores y circunstancias que intervinieron en sus múltiples procesos. Desde las formas más antiguas y primitivas hasta las modernas organizaciones políticas, el Estado, como un orden jurídico total, va respondiendo a necesidades cada vez más crecientes.

La importancia del Estado y de los problemas políticos se pueden deducir de la importancia que las generaciones pasadas y presentes le han asignado a este problema. En otras épocas los problemas aludidos se comentaban en círculos pequeños, con mayor o menor asiduidad. En cambio en nuestros días, el hombre está enterado de las cosas que sucede en torno a él, y a menudo le oímos discutir sobre las amenazas de las contiendas mundiales, los problemas de nuestro país, con sus vecinos, las complicaciones de la vida política de Estados Unidos y la Unión Soviética, la importancia del movimiento social en los problemas internacionales, los problemas económicos de la nación, si los satélites eliminan las fronteras y otros más que inquietan a todos los humanos, que consideran que sobre ellos está el dere

cho indiscutible de vivir en paz.

El hombre moderno está más en política que antes, y de aquí sus deseos vehementes de participar cuanto antes en lo que, en otras ocasiones, era el privilegio de unos cuantos.

¿A qué se debe el grave problema de la crisis en un sistema, y la transformación y destrucción en otro, de una institución como el Estado, que aún no alcanza su total perfeccionamiento?

Podemos pensar que existen razones secundarias muy graves en la estomación de los problemas del Estado. Razones secundarias son todos aquellos problemas de la vida cotidiana que suponemos que el Estado es el único que debe atender. Si los precios suben, el Estado es responsable; si la moneda se devalúa, la administración pública es deficiente; si no hay producción, el Estado es un mal directivo de la economía, y así sucesivamente. Sin embargo, habría que razonar, -cuáles son aquellos problemas que podemos imputar directamente al Estado, actuando a través de sus órganos, y los actos delictivos de sus funcionarios públicos.

Mientras una sociedad aplaude a los que se enriquecen y los coloca en un situual preferente, no tenemos ningún derecho a quejarnos de las imperfecciones administrativas.

Aplicando las palabras de Alcalá Zamora y -Castillo, dirigidas a los jueces, y que extienden a toda la administración pública: "Pero el mayorescollo con que tropieza y tropezará el proceso, por muy perfectas que sean las leyes que los encuadren, es la naturaleza humana. Glosando el libro de Osendowski, diríamos que si los justiciables suelen ser hombres, y en ocasiones bestias, por la ferocidad o perversidad de sus -instintos y pasiones, los jueces tendrían que --ser dioses, y por desgracia no lo son. ¿Conclu-

sión pesimista? No: enérgico llamado de atención para que se ponga el máximo cuidado en la selección y formación del personal judicial tanto en orden a sus conocimientos técnicos como a sus cualidades de Independencia, Moralidad y Rectitud" (42).

Y si de la función pública pasamos al análisis del Estado moderno, veremos que lo encontramos complicado en la resolución de numerosos problemas sociales, políticos y económicos, que han llegado a comprender la mayor parte de la existencia. Durante la Edad Media la acción espiritual de la Iglesia se iniciaba en el nacimiento y aún antes, y dejaba al individuo al borde de su tumba. El Estado pretende con fines materiales, regular todo ese proceso, sin dejar un margen de libertad, ni una posibilidad de acción. Pero sería injusto atribuir la responsabilidad de un problema, que normalmente debe ser compartida por toda la comunidad social, manejada dócilmente por los intereses políticos.

Pero es indispensable salir del marco de un Estado nacional, para encontrar otras razones más graves aún de la crisis del Estado moderno.

El mundo está dividido en dos grandes porciones: Los que piensan que el Estado es una institución que puede y debe ser superada mediante procedimientos democráticos, científicos y técnicos; y aquellos que piensan que el Estado es una organización transitoria, protectora del régimen capitalista que inevitablemente tendrá que desaparecer, el binomio de la lucha moderna condensada en estos términos: Federalismo democrático versus el Estado totalitario.

Estamos en presencia de una lucha despiadada y desenfrenada entre dos sistemas que se muestran irreconciliables: El que asume la defensa del Estado liberal democrático tradicional y el que tarde o temprano tendrá que destruirlo.

Encontramos el pensamiento del Estado comunista en unas palabras, ya lejanas, de uno de los máximos representantes de esta tendencia: El Estado, dice Engels, resumiendo su análisis histórico, no es, por tanto, en modo alguno, un poder impuesto desde fuera a la sociedad, ni es -- tampoco la realidad de la idea moral, la imagen y la realidad de la razón, como afirma Hegel; es más bien, un producto de la sociedad al llegar a una determinada fase de desarrollo, es la confesión de que esta sociedad se ha enredado consigo misma en una contradicción insoluble, se ha dividido en antagonismos irreconciliables, que ella es impotente para conjurar. Y para que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna, no se devoren a sí mismas y a la sociedad en una lucha estéril, hizo necesario un poder situado, aparentemente, por encima de la sociedad y llamado a moartiguar el conflicto, a mantenerlo dentro de los límites del orden. Y este poder que brotó de la sociedad, pero que se colocó por encima de ella y que se fue divorciando cada vez más de ella, es el Estado (43).

Leviathan afirma, que la sociedad es el fin del hombre y que el individuo no es más, simplemente, que un medio para este fin. Esta verdad subyacente es que el hombre es un animal social. El no puede realizar las virtualidades de su naturaleza que lo traspasan y que entran en relación con los otros seres espirituales (44).

Un cristiano diría que lo esencial de estas relaciones del alma es su comunión con Dios, pero ella tiene igualmente necesidad de relaciones con sus criaturas hermanas que son los otros hijos de Dios. En estos términos resume Arnold J. Toynbee sus ideas sobre esta catástrofe moral que azora a la humanidad (45).

La palabra crisis es insuficiente para analizar esta contienda, porque es una idea que supone el tránsito o a una salida. Lo que se dis-

cute es la supervivencia o la desaparición del Estado. Deliberadamente se sabe que al desaparecer el Estado, con él tendrán que destruirse los elementos básicos de la cultura occidental y caerán en un despeñadero insondable, nociones tan profundas como la religión, la patria, la tradición, el culto de los antepasados y otros valores que ingenuamente seguimos pensando son eternos e inviolables.

Mientras este problema se redujo a luchas de carácter sindical, religioso o económico, desde fines del siglo pasado, con la aparición de una abundante bibliografía y de un derecho social importante, el tema no parecía ofrecer mayores peligros. Pero las cosas han cambiado de un modo radical, porque la administración pública también ha caído en esta profunda controversia, que se ha convertido en un laberinto impasable.

Llevamos largos y penosos años bajo una tremenda presión espiritual y material que puede resumirse en estos términos poco alentadores: El mundo tiene que optar por algunos de los sistemas económicos y políticos de nuestros días que mantiene una disputa interminable sobre su hegemonía. Decía a este propósito el Presidente -- Franklin D. Roosevelt, creador de un sistema para la mejor distribución de la riqueza: "La civilización es un árbol que durante su crecimiento produce continuamente mayor cantidad de madera podrida y muerta. Los radicales dicen: ¡A cortarle! Los conservadores exclaman: ¡No lo toquéis! Pero los liberales buscan el medio de no perder ni el tronco viejo, ni las ramas nuevas" (46).

Son los países que disponen de las grandes concentraciones económicas, el pensamiento mundial, los que pueden a su antojo crear las distintas impresiones, modalidades y reacciones de una opinión pública, imposible y desdeñosa, hoy más que nunca fácilmente impresionable. Ellos -

han creado en sus respectivas zonas de influencia la psicología del período interbélico que vivimos un grupo de jóvenes sabios atómicos, dice Paul Meadows, ha llamado a la era atómica "El mundo de los nucleónicos" sucesor del antiguo mundo de los electrones (47).

La Psicosis de las grandes contiendas nos envuelve es el momento de los espectáculos pactos guerreros, que en sincrónica forma se suceden en un mundo o en otro; de la multiplicación de bases con objetivos militares, que obliga a los viajeros a caminar por enormes zonas del planeta con los ojos a prueba de grandes armas destructivas y de largo alcance que en breve tiempo recorren con precisión vestiginosa nuestro planeta y, principalmente, de una campaña bélica universal que ha llevado a la juventud moderna, de todas las latitudes, a una profunda decepción y desprecio por la cultura y la técnica, que hasta ayer, parecían el más sólido refugio contra todas las iniquidades y, por excelente, la obra salvadora del hombre.

Por otra parte, esta misma actitud ha venido insinuando la extraña idea de un gobierno mundial sin sociedad o unión de naciones que subordine en todos sus aspectos a los gobiernos de los Estados, los cuales han sido juzgados como factores nocivos o reprobables, para encauzar a una humanidad cada vez más compleja en los diversos aspectos de su vivir. Se les ha imputado su ineficacia para una colaboración mundial efectiva y su fracaso, lo consideran esos críticos el mejor medio para provocar la intranquilidad universal. "En tiempos de hambre o de prosperidad, en tiempos de paz o de guerra, en tiempos de tiranía o de revolución, los hombres sólo han estado de acuerdo en un punto: en reprochar, censurar, criticar, acusar, execrar y detestar a quienes los gobiernan" (49).

¿Podría afirmarse válidamente que los factores en desacuerdo son la cultura accidental, los valores humanos, o el Estado Democrático? O es la aplicación de un mezquino grupo de inciertas leyes las que colocan en trance tan difícil? Todo ello ha acabado por convertir la vida institucional en un resumidero angustioso de todas las bajas pasiones que, con tanto refinamiento, hacen alarde los grupos políticos exaltados. ¿Tendría razón el Dante Alighieri para reservar un calcinante lugar del infierno para aquellos que en época de crisis moral permanecen neutrales? - Nuestra época no es de neutralidad en la paz del mundo en otras circunstancias y en otras épocas. La carrera de armamentos es carrera peligrosa - porque, siendo material explosivo, en cualquier momento motiva la acción gubernamental al disponerse del más inocente de los motivos para llevar la desolación a todos los hogares. Se habla de paz, pero los preparativos de defensa y ataque continúan a ritmo creciente. Las potencias no actúan como aquellos luchadores de antaño que para pelear con limpieza empezaban por arrojar sus armas y, si había de llegarse a la contienda ésta, en ocasiones, se regía por un código de dignidad señorial, decían a este propósito Summer Wells: "Nadie puede medir los sufrimientos y calamidades que han de sufrir las personas humildes e inocentes de todas partes antes de que la cordura y la decencia vuelvan a gobernar, juntas, nuestras relaciones. Nosotros, los criados en el modo americano, queremos vivir en un mundo juicioso y decente" (50).

En la interrogación de la hora presente numerosos Estados, como verdaderos comparsas, se colocan en una situación tragicómica. Al terminar cada contienda la posición de pseudo vencedores es peor que la de antes y tal parece que se amplía el círculo de sus angustias. No se palpa la consistencia del objeto de la lucha. Sólo se sabe que se emprende un camino erizado de peligros no por ideal, como un nuevo caballero andan



te, ni por metas efectivas que lleven después - tranquilidad y felicidad a los pueblos. Un juego absurdo en el que el precio es la supervivencia, en que todo peligro sin ningún rendimiento útil, noble o generoso.

Extraño dilema, en que los pequeños países anhelan que se ilumine la conciencia universal, y los estudiantes, en lugar de correr de uno a otro continente buscando o comprando aliados y fomentando disturbios, encauzaran las relaciones internacionales comenzando ellos mismos por un nuevo género de vida más comprensivo para la dignidad humana. Un camino generoso para hacer amigos leales, no enemigos solapados o vecinos rencorosos. Las superpotencias no ofrecen pruebas de la sinceridad de sus actos. Es un juego con cartas marcadas en que se vigila al contrario -- por el peligro de una trapacería. Sería una ingenuidad creer que el camino va a ser desandado, que las cifras astronómicas de la actitud bélica se van a hacer a un lado como recuerdo de una pesadilla. ¿Será que el mundo tiene ya escrita su tremenda verdad, su angustioso designio? Seguramente que múltiples y poderosas corrientes espirituales actúan en el mundo y ellas tienden a dulcificar esas tensiones que mantienen las pasiones al rojo vivo. Ellas hacen oír su voz trémula de emoción, pero como un grito desesperado en el desierto. Es la hora angustiosa para la humanidad en que sólo el Creador podría mover las conciencias de los expertos en guerras.

Los Estados van en derrota, guiados por su inercia de espíritu y convencidos de su debilidad se sienten irremisiblemente condenados a desaparecer. Al golpe de intereses internacionales estallan las economías nacionales como un juego de pirotecnia, sin pensar que tras de toda vida social laten las angustias de millones de hombres que tienen derecho a vivir.

Los que pretenden salvarse en este naufr---

gio de las instituciones humanas tendrán que hacer oír su voz imperiosamente, pero sin cobar--- días exasperantes, para que el mundo entre en el camino de la cordura y se aleje de este péfido momento de treguas pacíficas o de guerras frías que agravan la la más sólida posición que pueda tener un Estado.

El Estado derrotado porque vive en nosotros, sin ser dominado por esos monstruos apocalípti---cos que son nuestros instintos, egoísmos y pasio---nes, hoy elevados a la suprema categoría de dog---mas sociales. En ocasiones, como el avestruz, - para que nadie perturbe la tranquilidad de nues---tras vidas, hundimos la cabeza en la arena del - desierto pensando que nadie nos ve. En otras -- ocasiones, actuamos con sentido negativo, procu---rando valernos de nuestra posición prevalente, - para aprovecharnos de los demás débiles. El ge---nio de la caridad sólo florece con excepción y - cuando se hace el bien se le da mayor publicidad para halagar la vanidad o la necedad social. Li---berales y demócratas y todas las tendencias radi---cales saben que el mundo pelagra y, sin embargo, la pasión bélica los domina. ¿Será posible que olviden que todos vamos en el mismo barco y esta---mos sujetos a las mismas tempestades?

Sabemos que el peligro radica en la suerte final del Estado. ¿Desaparecerá, como afirma la profesía materialista? o ¿Revivirá bajo una profunda transformación democrática, donde aquellas soluciones que lógicamente debieran de esperarse después de una evolución de más de un millón de años? La historia irá, paulatinamente, señalando el camino.

Los adolescentes de la Ciencia de la Admi---nistración Pública y el notable desarrollo del - Derecho Administrativo nos hacen meditar que --- aquellos pueden contribuir, en una buena dosis, a encontrar el camino verdadero para una vida so---cial más justa y equilibrada. Dice Bingahm: "Si

la democracia debe sobrevivir, debe conciliarse con el Estado Administrativo" (51).

Desde el siglo pasado surgió una rama joven del Derecho que pronto se colocó a la cabeza de los conocimientos jurídicos, bajo la influencia de las instituciones privadas y de los intereses particulares. Hoy, a menos de un siglo, el derecho Administrativo sufre una profunda transformación, orientando totalmente sus instituciones hacia el interés público: Vemos, de este modo, cómo el clásico Derecho Administrativo y sus instituciones tradicionales se están resquebrajando, en virtud de la introducción de las nuevas técnicas y de las nuevas perspectivas de eficacia que deben dominar al Estado.

No dudamos que puedan existir soluciones satisfactorias, que se pondrían en práctica si hubiera la intención de hacerlo. Los espíritus de sinteresados son incansables y no se dan por derrotados, porque saben que en el mundo tendrán - que prevalecer conceptos como la libertad, la democracia y la independencia.

Debemos confiar en el Estado y correlativamente en su administración Pública, como la única institución capaz de afrontar los males que nos agobian. No como un instrumento de la vida social perfecto, pero sin duda útil, creado por la misma sociedad, y perfeccionado a través de los siglos. El Estado puede seguir los procesos y variaciones de la cultura adaptándose a las nuevas exigencias públicas.

Nos referimos, por supuesto, al Estado Republicano Democrático, que consagre la división de poderes, el sistema representativo y el régimen de libertades humanas. Esas instituciones sociales no deben perder de vista que sobre cualquier interés particular se encuentre el interés público, no para desposeer, atacar o ultrajar cualquier derecho privado, sino para armonizar los -

factores sociales, económicos y políticos en un cuadro de vida más justo. Afinar una institución como la Administración Pública, es hacerla técnicamente más útil al pueblo.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Biesanz John. Introducción a la Sociología. Edit. Letras, S.A. México, Pág. 32.
- 2.- Jellinek George. Teoría General del Estado. Edit. Albatros. Argentina, 1943. Pág. 103.
- 3.- Ob. cit. Pág. 104.
- 4.- Sánches Agesta Luis. Lecciones de Derecho Político. Edit. Libro Prieto. 5a. Ed. Grnada, 1954. Pág. 43.
- 5.- Jellinek George. Teoría General del Estado. Edit. Albatros. Argentina, 1943. Pág. 103.
- 6.- G. Fischbach C. Teoría General del Estado. Edit. Labor. Pág. 18.
- 7.- Ob. cit. Pág. 19.
- 8.- Jellinek George. Teoría General del Estado. Edit. Albatros. Argentina, 1943. Pág. 106.
- 9.- Kelsen Hans. Teoría General del Estado. -- Edit. Labor. Barcelona, 1954. Pág. 3.
- 10.- Ob. cit. Pág. 4.
- 11.- Recasens Siches Luis. Vida Humana, Socie--dad y Derecho. Edit. Porrúa, S.A., 3a. Ed., 1954. Pág. 362.
- 12.- Legaz Lacambra Luis. Humanismo, Estado y - Derecho. Edit. Boch E. Barcelona, 1960. Pág. 402.
- 13.- Ob. cit. Pág. 403.
- 14.- De la Vigne de Villanueva M. Traite General de L'Etat. París, 1929. Pág. 176.

- 15.- Heller Hermann. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. México. Pág. 46.
- 16.- Leboldz Gerhard. El Futuro de la Soberanía Nacional en el Siglo XX. Pág. 449.
- 17.- Ob. cit. Pág. 450.
- 18.- Kohler J. El Derecho de los Aztecas. México. 1924.
- 19.- Davin Jean. La Doctrina General del Estado. Edit. Jus. México, 1946. Pág. 10.
- 20.- Calmón Pedro. Historia de las Ideas Políti-  
cas. Edit. El Ateneo. Buenos Aires, 1953. -  
Pág. 11.
- 21.- Ob. cit. Pág. 12.
- 22.- Heller Hermann. Teoría del Estado. Fondo  
de Cultura Económica. México. Pág. 47.
- 23.- Kelsen Hans. Teoría General del Estado. -  
Edit. Labor. Barcelona, 1954. Pág. 5.
- 24.- González Pérez Jesús. El Método en el Dereo  
Administrativo. Pág. 40.
- 25.- Frei Montalva Eduardo. La Política y el Es  
píritu. Edit. Ercilla. Santiago de Chile, -  
1940. Pág. 33.
- 26.- Alcalá Zamora y Castillo Aniceto. Proceso,  
Autocomposición y Auto-defensa. Imprenta -  
Universitaria. México, 1957. Pág. 228.

## CAPITULO SEGUNDO

### LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

- 1.- Los fines del Estado Moderno.
- 2.- La naturaleza de la actividad del Estado.
- 3.- Doctrinas sociales, económicas y políticas de nuestro tiempo que determinan la extensión de los fines del Estado.
- 4.- La Doctrina del Estado Mexicano.
- 5.- Clasificación de la acción del Estado.

## 1.- LOS FINES DEL ESTADO MODERNO

Para especular acerca de los temas generales del derecho administrativo, necesitamos tomar como punto de partida el problema de los fines del Estado. Aunque esta materia corresponde a la Teoría del Estado a la Ciencia Política, de bemos referirnos con brevedad, a algunos de los aspectos del problema teleológico.

Fin histórico-político es aquello para lo que se hace algo, es decir, la razón por la que se hace una cosa; la idea de fin tiene el significado de intención, de objetivo o de voluntad dirigida. Dice R. Von Ihering: "En el dominio del derecho nada existe más que por el fin el derecho todo, no es más que una creación del fin" (1).

Si del campo jurídico pasamos al dominio jurídico-político, nos encontramos que el Estado es el ordenamiento total en un determinado territorio, regulado por determinados fines que son el resultado de un proceso histórico; la actividad del Estado se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar. La existencia lógica del Estado se determina por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo con su propia naturaleza.

El Estado no tiene otros fines que los de una sociedad, aunque algunos formen tareas directas o técnicas de su actividad, ya sea en forma exclusiva o en concurrencia con los particulares.

La sociedad conserva un campo, extenso de actividades siempre bajo la vigilancia del Estado. Esta inmensa actividad privada se puede resumir diciendo que el individuo, dentro del orden jurídico, puede hacer todo, con excepción de lo que la ley le prohíbe. Su capacidad general es la regla, y la prohibición legal la excepción.



Es por esta razón por la que el funcionario es limitado en sus actividades, y no puede hacer otra cosa que lo que la ley le permite. Su capacidad de obrar es estricta y subordinada al interés general.

El Estado y el Derecho son organizaciones o instrumentos hechos por los hombres y para los - hombres. Para ampliar sus fines, la sociedad - crea el poder del Estado y lo somete al Derecho para hacerlo racional y lógico. El Estado no es un organismo dotado de alma, porque no hay otro espíritu que el de los propios seres humanos, ni hay otra voluntad que la voluntad de ellos.

De nada serviría crear un orden jurídico si al mismo tiempo no se crean los medios para hacer posible la realización del derecho. Los órganos del Estado son esferas limitadas de competencia, unidades jurídicas de acción, centros de competencias delimitados por el ordenamiento jurídico.

Para que estos entes puedan realizar los fines del Estado, es indispensable que actúe la voluntad humana.

La idea de fin está implícita en la acción de cada uno de los órganos del Estado, la síntesis, en propósitos semejantes, nos conduce a los fines generales que forman la actividad pública. Reducida a un campo menor en sus orígenes, hoy - ve ampliada esa acción considerablemente. Por - un proceso singular encaminado a la satisfacción de las necesidades sociales, no ha tenido más límites que su propia capacidad o determinación.

No debemos considerar fines auténticos del Estado los que se apartan de su elevada misión. Como en el caso de las dictaduras, gobiernos autoritarios u oligarquías, que se proponen fines de conquista, de agresión o fines contrarios a - la libertad. Nada más absurdo que las misiones

históricas por las que un Estado se origine en rector de los destinos de los demás pueblos. Para esa finalidad indebida han surgido doctrinas políticas como el facismo, el nacionalismo-socialismo, que tienen a la libertad como un enemigo y pervierten y disfrazan las tradiciones más hondas de un pueblo. Una actitud que cae en el campo de la patología política que por lo regular aparece en los momentos terribles de la transición y desconcierto de los pueblos.

La teoría de los fines domina totalmente la vida del Estado, porque el engranaje jurídico - que lo caracteriza tiene una finalidad "que explica la razón de ser de la norma misma y que va más allá del simple hecho de la positividad". - Los fines del Estado están contenidos en el cuadro del orden jurídico de un país, en principio, y en la estructura constitucional, en la legislación ordinaria y la reglamentaria.

El concepto de fin, es un elemento necesario para determinar si el ideal, contenido en la norma constitucional, no se desvirtúa en el orden jurídico imperante, y realizar un propósito no implicado en la norma suprema.

Válidamente podemos referirnos a fines constitucionales, estructurales, orgánicos o fundamentales, frente a los fines inmediatos, intermedios, primeros o últimos. Esta clasificación - acerca o dilata la realización del fin.

La filosofía del derecho nos explica el enlace de los fines con la realidad histórica y social que los define, y con la norma jurídica que los desarrolla.

## 2.- LA NATURALEZA DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO

El Estado, como anteriormente hemos analizado, es un producto social; una obra humana colec

tiva, artificial, que se viene integrando a lo largo de un proceso de transformación de los diversos grupos. Es natural que el determinar lo que el Estado pueda hacer, es materia propia de diversas disciplinas que comprendan la totalidad de la vida humana.

El orden jurídico de un país define y concreta las aspiraciones sociales en la medida que se estime necesario para el desarrollo de la comunidad. Estas transformaciones jurídicas son violentas y radicales como la Revolución Francesa, la Mexicana o la Soviética, logradas a través de largo procesos de superación de las instituciones políticas como el tradicionalismo y conservatismo británico.

En principio, toda finalidad que se atribuye al Estado en una forma u otra, directa o indirecta, viene a efectuar los intereses de los particulares, como dos círculos concéntricos que guardan una relación de necesidad. El problema más grave de la sociedad moderna es la determinación de la situación del hombre frente al Estado, materia que preocupó a Spencer en el siglo pasado (2).

En las sociedades de tipo liberal la acción del Estado gendarme se reduce a meras actividades de vigilancia, dejando a la libre iniciativa particular su fuerza creadora. Una sociedad compleja como la moderna, en continuo crecimiento demográfico y con los elementos reducidos que satisfacen sus necesidades, el Estado-providencia ve aumentada considerablemente su esfera de acción. Esto plantea problemas tan decisivos como el de saber si, en el futuro, se llegará a eliminar al interés individual frente a las exigencias apremiantes de los intereses sociales, como en la sociedad colectivista, o logrará finalmente encontrar en el Estado Democrático Federal, una forma armoniosa de transacción en que se mantengan el equilibrio entre la acción particular

y la acción pública.

Los fines se incorporan al orden jurídico, lo que Hartmann ha llamado "el arte de transformar tendencias sociales en formas jurídicas". - Cuando una corriente de opinión precisa un camino, se requiere organizarlo en fines, clasificarlo en órganos, proveerla de medios, para que puedan ser cumplidos en bien de la comunidad. Una vez reconocidos como principios jurídicos, es entonces cuando hablamos de atribuciones, funciones, competencias, jurisdicción, prerrogativas, facultades, derechos, poderes jurídicos y otras denominaciones. Múltiples han sido los esfuerzos de los juristas para dotar al derecho administrativo de una base general y de una terminología apropiada (3).

Debemos al profesor Bonnard el desarrollo de la idea de atribución como base del derecho administrativo. Para este ilustre autor, "Se encuentran en el Estado tres nociones esenciales: las atribuciones, las funciones y los servicios públicos. Ellos forman su sustancia. Las atribuciones son las tareas, los trabajos que realiza, constituyen los objetos de su actividad. Esta noción de atribución corresponde sensiblemente a la de profesión, para los individuos. Cuando se dice que es industrial, comerciante, profesor, se indica en esa forma la atribución realizada por el Estado" (4).

El profesor Gabino Fraga, ha empleado como base de su exposición la idea de atribución la que considera como la piedra angular de derecho administrativo para justificar diversos capítulos de su obra acerca del contenido de la actividad del Estado y la explicación de la naturaleza jurídica de las instituciones administrativas - por medio de las atribuciones públicas. Su influencia ha sido decisiva y constructiva en el desarrollo de las instituciones administrativas mexicanas, y de diversas naciones latinoamericana-

nas (5).

Durante pasados ciclos escolares algunos -- profesores de la Facultad de Derecho han impugnado esta noción de atribuciones estimándola como un concepto insuficientemente elaborado para fundamentar nuestro derecho administrativo y en general, sus diversas teorías. El propio profesor Fraga hizo referencia a estas críticas, manteniendo su criterio sobre el concepto de atribuciones.

En la literatura administrativa latinoamericana, el profesor Sayaguez Laso formula la crítica del término atribución, considerándolo impreciso, pues significa "Cada una de las facultades" que a una persona dé el cargo que ejerce, y propone en cambio, la palabra "Cometido de Estado", que quiere decir comisión o encargo (6).

Nuestra personal experiencia nos ha llevado a considerar el concepto de atribución como un concepto útil, pero no indispensable. Es un término que no fundamenta las instituciones de derecho administrativo, porque puede fácilmente omitirse. Para una disciplina jurídica es útil contar con numerosos términos que permitan el mejor conocimiento y manejo de los problemas del Derecho, sin darles un alcance mayor al estricto. El uso de términos de connotación muy general nos conduce por un camino de incertidumbre. El concepto de atribuciones del Estado es sugestivo y de fácil empleo dentro de ciertos límites muy convencionales.

### 3.- DOCTRINAS SOCIALES, ECONOMICAS Y POLITICA - DE NUESTRO TIEMPO, QUE DETERMINAN LA EXTENSION DE LOS FINES DEL ESTADO

Entre los autores que tratan este tema, -- principalmente en sus referencias con el derecho administrativo, se señala que la extensión de -

las atribuciones del Estado guarda una estrecha relación con la pugna entre las diversas tendencias o sistemas sociales que históricamente han surgido en el transcurso de la evolución social.

Las grandes imperfecciones humanas y desajustes sociales, han suscitado siempre una constante inconformidad con la actuación del poder público y provocan con frecuencia los desequilibrios de las estructuras económicas. Nadie puede estar conforme en un mundo lleno de miserias, intereses egoístas, pasiones y rencores antisociales. Cuando hacemos referencia a nuestro pueblo, aludimos a aquella parte de la población que lleva una vida infrahumana. Sólo una planeación técnicamente inspirada en ideales generosos de justicia social puede resolver la situación precaria de las grandes comunidades mexicanas.

En la condición actual de este debate se precisan diversas tendencias entre las que se disputan el lugar predominante. El liberalismo y el estatismo, con sus numerosas ramas y desviaciones.

El liberalismo es la exaltación del hombre como base del progreso social. Existen en él los elementos propios para estimular el desarrollo social. El Estado debe concretarse a reconocerlos y a protegerlos sin intromisiones peligrosas a las libertades fundamentales. Es el fortalecimiento de los intereses sociales que tiene a su cargo el Estado. Señala la intervención oficial en las relaciones sociales, impidiendo que el interés particular se sobreponga indebidamente a los intereses colectivos. El Estado sólo se justifica por los servicios públicos y por los fines sociales que tiene a su cargo.

Durante el siglo XIX, y aún en nuestros días, se siguen oponiendo estas ideas, como sistemas que se disputan la orientación del Estado moderno. El problema no tiene en la actualidad

la misma significación que a fines del siglo pasado o principios del presente.

Este dilema no ofrece el mismo planteamiento y proyección actual, porque el debate no debe ser entre el liberalismo y el estatismo, sino exclusivamente entre las contradictorias tendencias estatistas moderadas y radicales que hoy se manifiestan en irreconciliable oposición al Estado totalitario, o al propio comunismo soviético, en un último esfuerzo para salvar el futuro del Estado Democrático Federal. Hay más distancia ideológica entre el socialismo intervencionista y el comunismo, que con el propio liberalismo.

Las tendencias estatistas se sitúan desde la más moderna, digamos la organización democrática del Estado Federal, el socialismo cristiano, o el socialismo planificado. El estatismo cuenta en la actualidad con numerosos sistemas, doctrinas, opiniones, que organizan en forma muy diversa, complicadas y caprichosas, la acción del Estado moderno. El estatismo de actualidad se nutre en los principios de un socialismo moderado, que se opone al principio colectivista del comunismo, en sus dos corrientes principales: la organización soviética y la democracia popular china.

Antes de continuar en el análisis de las tendencias estatistas debemos referirnos a la opinión que afirma que el liberalismo, como sistema o doctrina, está liquidado o en proceso de su total liquidación, porque ha llenado su misión histórica y es una mera referencia a un sistema caduco en la historia de las instituciones políticas y económicas.

A menudo escuchamos la afirmación de la continuidad histórica de liberalismo, desde los siglos XVIII y XIX a la fecha. Respecto del valor histórico del liberalismo, nada tenemos que objetar, pues el liberalismo cumplió su misión glo-

riosa al destruir, en su época, las formas arcaicas de la vida social del Estado monárquico absolutista y despótico, que amparaban intereses y prejuicios de otros tiempos.

Los defensores actuales del liberalismo sostienen que éste es un sistema de principios universales y hasta eternos, los cuales no podrán desaparecer, porque sobrevive en los principios o verdades que toda sociedad juzga como invariables y agregan, que muchos de los males de la era moderna se deben al olvido o negación de esos valores o ideales del viejo liberalismo.

La crítica de esta afirmación nos obliga a pensar en el liberalismo como un sistema en liquidación, que esa supervivencia puede estimarse como transitoria e inestable, que pronto los residuos del liberalismo sufrirán nuevas y más profundas transformaciones. Las libertades humanas que imperan en nuestro tiempo, no tienen el mismo contenido que las antiguas e ilimitadas y absolutas libertades liberales del siglo pasado. Hoy la libertad vale en tanto que guarda un justo equilibrio con el interés social. Ningún interés particular puede constituir un obstáculo para el desarrollo de las instituciones políticas.

El orden de nuestros días es radicalmente diferente al orden que gobernaba el Estado liberal. Y aunque se trata de seres humanos semejantes en sus necesidades básicas; la cultura que vivimos en el Estado providencia, efímero y transitorio, difiere en su esencia y contenido de la cultura individualista del Estado gendarme. Mañana vendrá el Estado responsable a configurar un nuevo orden. Los problemas políticos, económicos y sociales, tienen un diferente planteamiento, diversas proyecciones y una mentalidad para juzgarlos. Cada siglo es un mundo espiritual diferente que reclama soluciones adecuadas a esa época, cambiando como las modas, pero con



riosa al destruir, en su época, las formas arcaicas de la vida social del Estado monárquico absolutista y despótico, que amparaban intereses y prejuicios de otros tiempos.

Los defensores actuales del liberalismo sostienen que éste es un sistema de principios universales y hasta eternos, los cuales no podrán desaparecer, porque sobrevive en los principios o verdades que toda sociedad juzga como invariables y agregan, que muchos de los males de la era moderna se deben al olvido o negación de esos valores o ideales del viejo liberalismo.

La crítica de esta afirmación nos obliga a pensar en el liberalismo como un sistema en liquidación, que esa supervivencia puede estimarse como transitoria e inestable, que pronto los residuos del liberalismo sufrirán nuevas y más profundas transformaciones. Las libertades humanas que imperan en nuestro tiempo, no tienen el mismo contenido que las antiguas e ilimitadas y absolutas libertades liberales del siglo pasado. Hoy la libertad vale en tanto que guarda un justo equilibrio con el interés social. Ningún interés particular puede constituir un obstáculo para el desarrollo de las instituciones políticas.

El orden de nuestros días es radicalmente diferente al orden que gobernaba el Estado liberal. Y aunque se trata de seres humanos semejantes en sus necesidades básicas; la cultura que vivimos en el Estado providencia, efímero y transitorio, difiere en su esencia y contenido de la cultura individualista del Estado gendarme. Mañana vendrá el Estado responsable a configurar un nuevo orden. Los problemas políticos, económicos y sociales, tienen un diferente planteamiento, diversas proyecciones y una mentalidad para juzgarlos. Cada siglo es un mundo espiritual diferente que reclama soluciones adecuadas a esa época, cambiando como las modas, pero con

un sentido más lógico y científico.

Inútiles han sido los esfuerzos de autores como Walter Lippman en su Retorno a la Libertad, para crear un neoliberalismo o demoliberalismo. Los residuos de los principios liberales que subsisten, apenas si son un buen refugio para escudarse en una buena teoría inofensiva e imperante todavía necesaria para banqueros y terratenientes, pero muy limitada para hacer frente a las - necesidades de millones de seres humanos.

#### 4.- LA DOCTRINA DEL ESTADO MEXICANO

Es necesario comenzar por distinguir cuál - es la doctrina del Estado y del Gobierno Mexicanos. La primera está consagrada en la legisla-  
ción vigente, la segunda es la que aplican los - gobiernos de la misma filiación revolucionaria, radical o moderada los mismos textos constitucionales y las mismas leyes.

Las tradiciones políticas mexicanas arran-  
can del antecedente indígena precortesiano y del largo período de la colonia en que se mantuvie-  
ron, los principios de la cultura occidental y, principalmente, las ideas políticas de las instituciones españolas trasplantadas a la Nueva Espa-  
ña.

El siglo XIX. México se desenvolvió dentro - de las ideas del liberalismo, moderado y radical, que culminaron en el movimiento de la Reforma y la divulgación a fines del mismo siglo, de algu-  
nas tendencias socialistas moderadas.

La Constitución de 1857 estableció un orden liberal moderado, sin alcanzar los principios radicales del grupo liberal extremista, que se vio defraudado al no conseguir la adopción de sus - ideas por el Constituyente.

Durante el régimen del Presidente Porfirio Díaz, el país vivió moderadamente al amparo de una tendencia más bien conservadora y capitalista, con ligeros atisbos de intervencionismo estatal como en el caso de las sequías en que el país importaba el maíz y sin que dejaran de manifestarse los primeros brotes de rebeldía en pro de las ideas socialistas radicales o moderadas.

La Revolución de 1910, violenta reacción contra la dictadura, fue integrando su programa social en el marco del liberalismo imperante.

La Constitución de 1917 respetó la doctrina liberal en numerosos preceptos, pero al mismo tiempo introdujo la novedad de los principios estatistas que pronto habían de hacer crisis ante las contradicciones con el sistema anterior. En forma inevitable, estos principios acabaron por confirmar toda la política gubernamental.

De esta manera se han sucedido los gobiernos revolucionarios, que siempre al amparo de la Constitución y de sus reformas, han matizado su política en formas muy diversas hasta nuestros días, en que el estado se ha visto obligado a definirse por voz de sus altos funcionarios.

En el Congreso Constituyente el grupo renovador, de elevados y modernos ideales, incorpora a la Constitución nuevos preceptos, con un profundo sentido de justicia social, que sirven de base a la política de los gobiernos revolucionarios. La política agraria, obrera, económica, educativa, financiera, vial, marítima e internacional, y en otros ramos administrativos se inicia con todo vigor, al amparo de normas constitucionales, que luchan en contra del sistema liberal anterior, preludian la inmensa transformación ideológica de nuestros días y el irreconciliable debate entre sistemas antiguos que se resisten a transformarse con nuevos sistemas que amenazan la desaparición del Estado democrático.

Se ha sostenido por distinguidos juristas - que la Constitución de 1917 no es nueva, es decir, que no difiere en su esencia de la de 1857, y que, por lo tanto, no contarían en su esencia ni las bases de organización del Estado Mexicano, ni los objetivos fundamentales que está consignada.

En diversas conferencias se ha sostenido el criterio de que la Constitución de 1917 respetó una buena parte del articulado de la Constitución de 1857, al cual se le hicieron reformas importantes y respecto a lo cual se insistió eran meras reformas pero las adiciones y reformas que tan habitualmente conquistó el grupo renovador o progresista del Congreso, pugna con el espíritu y la esencia del pensamiento liberal.

Aparentemente es una sola Carta dividida en 136 artículos, pero de un precepto a otro hay un abismo. No es posible conciliar el artículo 4 y el artículo 123 y el concepto de la propiedad liberal con sentido moderno de interpretación, ha mantenido el espíritu renovador de la Constitución de 1917 y sus reformas.

A pesar de su unidad, no es una misma ley - fundamental la que nos rige: son, en verdad aspectos diversos de una misma Constitución en una sola Carta. La primera ampara la organización - liberal del Estado Mexicano, que se opone a toda intervención estatal y son mínimos los casos en que tolera esa ingerencia. El mismo sistema federal presidencialista se ha transformado. Las declaraciones de derechos que por tradición se - perpetúan en el texto constitucional, tiene otro sentido, que no es posible examinar al tenor de las ideas individualistas.

Otro aspecto de la Constitución, dispersa - en unos cuantos artículos, como el 27, 73 y 123, se enfrenta vigorosamente con un sistema nuevo, antiliberal, estatal e intervencionista, amparando

do un programa de justicia social fortalecido - con las luchas del siglo XX. No hay, ni puede - haber unidad conceptual entre ambas Constituciones, son, por el contrario, dos cosas diferentes que en tantos años han luchado por sobrevivir. - La primera amparando intereses egoistas y particulares; la segunda proyectándose en el futuro - de México. Una contienda entre sistemas irreconciliables que es necesario definir. Esta Constitución, con su pequeño gran sistema constitucional, no tiene antecedentes directos en la de -- 1857, porque es antagónica a ella.

Los gobiernos revolucionarios han amparado su acción estatal en estos principios y sin ---- ellos no hubiera sido posible realizar el programa de la Revolución que comienza en el plan de - San Luis de Don Francisco I. Madero y acaba en - la nacionalización del petróleo de Lázaro Cárdenas y en la nacionalización de la energía eléctrica de Adolfo López Mateos.

La doctrina social del Estado Mexicano, que los gobiernos han derivado de la Constitución, - se puede resumir en la actualidad en los siguientes términos:

a) El campo que corresponde a la actividad privada es aún muy extenso, y el gobierno en diversos momentos ha expresado su determinación de no limitarlo o restringirlo, por el contrario, - se ha fijado acción sustitutiva o reformadora, - pero no eliminadora de la elección de los particulares. Tal ha sido el criterio expresado por el poder ejecutivo.

b) La política oficial del Estado parte del texto de la Constitución de 1917 y de sus reformas. Como ya indicamos, la tesis estatal ha venido predominando en el criterio de la Suprema - Corte de Justicia de la Nación y en los demás Poderes, sobre cualquier tesis de tipo liberal o - democrático. La tesis liberal sigue siendo es--

grimida por la iniciativa privada, aunque no con la extensión de la doctrina liberal clásica.

c) La política del Estado, con ligeras atenuaciones, ha sido antiliberal, revolucionaria y notoriamente intervencionista.

d) La política económica del Estado, es notoriamente estatal, de economía dirigida y, en ocasiones, socialista radical. Los casos que podemos señalar son:

1.- El texto de preceptos constitucionales, como el 27, 28 y 131 de la Constitución; propiedad originaria, dominio directo; la imposición de modalidad a la propiedad privada; la propiedad como función social.

2.- Con nacionalización del petróleo y de la energía eléctrica, la compra de compañías eléctricas y de las salas de exhibición cinematográficas.

e) La política educativa del gobierno con la aplicación del artículo 3 y 73 fracción XX de la Constitución y la formación del plan de once años.

f) Con el predominio de las garantías sociales sobre las garantías individuales y el interés público sobre el interés privado.

g) Una política de justicia social de redención de grandes masas de consolidación económica y de vertebración nacional.

1.- Nuevos aspectos de la política agraria;

2.- Política de la vivienda popular;

3.- Grandes obras públicas;

4.- Seguro Social;

5.- Control de importaciones y exportacio--

nes;

- 6.- Nuevos aspectos de la política obrera;
- 7.- Planificación presupuestal de la acción financiera del Estado vista a través de los ingresos y egresos.

## 5.- CLASIFICACION DE LA ACCION DEL ESTADO

Se han tomado diversos criterios para clasificar la acción del Estado, en uno de ellos se establecen las relaciones que existen entre las atribuciones y la actividad de los particulares. De esta manera se distinguen tres categorías de atribuciones:

a) Primera Categoría: La reglamentación de la actividad privada, que consiste en regular la actividad de los particulares en las relaciones que ellos tienen entre sí, con el fin de asegurar el buen orden de estas relaciones.

b) Segunda Categoría: El fomento y vigilancia de la actividad privada. El fomento consiste en facilitar o en ayudar a la actividad privada que presenta formas múltiples y variadas; la vigilancia que implica una intervención particular asegurando así la observación a la reglamentación que le es impuesta, bajo formas de control, de una declaración del particular, o de una autorización previa.

c) Tercera Categoría: La sustitución de la actividad privada por la actividad del Estado. El Estado reemplaza al particular y proporciona el servicio o prestación.

Bonnard, autor de esta clasificación, manifiesta que esta reglamentación es susceptible de presentarse bajo aspectos variados que es necesario precisar: Por medio de disposiciones imperativas y supletorias; reglamentando la actividad

privada por vía represiva y por vía preventiva; reglamentando la modificación de los patrimonios privados (7).

También debemos aludir a la opinión de -- Alessi que expresa: "El conjunto de la activi--dad administrativa se puede encuadrar en cuatro grupos:

1.- Actividad que se refiere a la organiza--ción jurídica, objetiva o subjetiva, del ente ad--ministrativo.

2.- Actividad para conseguir los medios ne--cesarios para el funcionamiento de la maquinaria estatal.

3.- Actividad dirigida a asegurar el orden jurídico y la seguridad social en las relaciones internas y la seguridad del Estado en las rela--ciones externas.

4.- Actividad dirigida a proporcionar utili--dad a los particulares bien de orden jurídico, - como el registro de la propiedad, bien de orden económico social en relación con las necesidades física, económicas, intelectuales, etc., de la - población (8).

André Buttenbach, nos dice que cuando se -- trata de definir la acción de la administración y de los servicios públicos por el ejercicio de la función administrativa, se pueden llevar a ca--bo por una descripción de los modos y procedi--mientos de intervención de la administración (9).

La acción del Estado puede tener por objeto:

a) La reglamentación, vigilancia y control de la actividad privada.

b) La ayuda a la iniciativa privada y a las empresas privadas de interés colectivo.



c) La creación y la gestión de servicios públicos, y

d) La administración juzgando los conflictos, es decir, lo que se denomina contencioso administrativo.

Tales son, consideradas en su aspecto material, los principales fines de la actividad administrativa.

Pero debemos referirnos a los medios de acción de personas y servicios públicos administrativos. Para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos y de una manera general, para realizar su misión las personas y la administración, disponen de los siguientes medios:

a) De personas físicas que son los titulares de sus órganos y sus agentes.

b) De poderes jurídicos que le son propios: el de realizar actos administrativos cuyos caracteres son diferentes a los actos jurídicos realizados por los particulares, y

c) De bienes materiales: dominio público y privado, finanzas públicas.

El derecho administrativo estudia estos medios y su régimen jurídico.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Ihering R. Von. El Fin en el Derecho. Obra aparecida en el año de 1877.
- 2.- Hebert Spencer. El Individuo frente al Estado.
- 3.- Bonnar Roger. Precis de Droit Administra--tif. París, 1928. Pág. 15.
- 4.- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. 10a. Ed. México, 1960. Pág. 4.
- 5.- Soyaguez Laso Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo, 1953. Pág. 49.
- 6.- Battenbach Andre. Organization et Moyens de Action des Administration Publiques. Edit. Larcier. 1954. Pág. 11.

## CAPITULO TERCERO

### LA ESTRUCTURA DEL PODER PUBLICO

- A.- El Poder del Estado.
- B.- La teoría de la división de poderes.
- C.- La teoría moderna de la división de poderes.

#### Sección I - LA ACCION DEL ESTADO LEGISLADOR

- A.- El Poder Constituyente del Estado.
- B.- La función legislativa o normativa ordinaria.
  - 1.- Naturaleza de la función legislativa o normativa ordinaria.
  - 2.- El criterio material de la función legislativa.

#### Sección II - LA ACCION DEL ESTADO ADMINISTRADOR

- A.- La función administrativa.
- B.- La noción formal u orgánica de la función administrativa.
- C.- La consideración material de la función administrativa.
- D.- Explicación de los elementos jurídicos de la función administrativa.
- E.- El problema de los actos materiales.

#### Sección III - LA ACCION DE ESTADO JUEZ

- A.- La función jurisdiccional.
- B.- La opinión de los tratadistas mexicanos sobre la función jurisdiccional.
- C.- La doctrina extranjera sobre la función jurisdiccional.

Aunque más adelante aludiremos en particular a la teoría general de las funciones del Estado y al estudio del régimen de los servicios públicos, necesitamos precisar algunas ideas sobre estos conceptos fundamentales.

Los fines del Estado constituyen direcciones de carácter general que se reconocen al Estado y se consagran en su legislación. Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado.

Estos medios jurídicos son procedimientos de técnica jurídica encaminados a desarrollar los principios generales, Bonnard nos dice: "Las funciones del Estado son los medios que permiten al Estado cumplir sus atribuciones. Del mismo modo como las personas realizan ciertas operaciones para cumplir sus fines" (1).

Las funciones del Estado tienen un apoyo lógico y jurídico, por medio del primero se reconocen las etapas para cumplir una meta, por el segundo se consagran en la legislación. El Estado tiene, por ejemplo, una importante finalidad educativa, que la Constitución reconoce en su artículo 3 y 73 fracción XXV, para ello requiere de leyes apropiadas y de elementos materiales para llevar a cabo sus propósitos; es decir, todos los pormenores que susciten la ejecución de la misma y la resolución de los conflictos que se originen.

El hecho de que existan varios poderes y diversas funciones no altera ni modifica la unidad del Poder del Estado. El poder del Estado es único y soberano.

Finalmente debemos precisar el concepto de función ya que constituye la base de este desarrollo: La misma etimología de la palabra función determina cumplidamente su concepto; provie

ne de fungir que significa hacer, cumplir, ejercitar, por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas, de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera privada y pública.

La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar los fines, resultado del principio de la división de trabajo aplicado a la teoría constitucional.

a) La función legislativa, que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional.

b) La función administrativa, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. En sentido moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país.

c) La función jurisdiccional, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad indiscutible del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano rector de la vida Jurídica Nacional.

Los servicios públicos son empresas que se proponen satisfacer las necesidades generales en forma regular y continua. Hay una relación entre las funciones y los servicios Públicos. Todo ello para lograr la satisfacción de las necesidades sociales y mantener la armonía del vivir social. En la función armónica de los departamentos que crea la Constitución, dice Emilio Rabasa, está el secreto de la estabilidad del poder, la garantía de las libertades y la base de su tran-

quilidad (2).

#### A.- EL PODER DEL ESTADO

La palabra poder tiene diversas acepciones importantes, y para los fines de este estudio - consideramos las siguientes:

a) La suprema potestad, rectora y coactiva, del Estado, es decir, una entidad, en quien se reconoce el dominio, el imperio, la facultad de jurisdicción para mandar o ejecutar una cosa que se atribuye a uno de los más importantes órganos del Estado.

b) Con la palabra poder aludimos a tener ex peditas las facultades o potencias de hacer una cosa. Aparece entonces como un medio para realizar los fines públicos contenidos en la esfera general de competencia del conjunto de órganos - que forman la estructura del Estado.

El poder federal mexicano es la suprema entidad en quien se deposita el ejercicio de las facultades del Estado Mexicano. El artículo 49 de la Constitución expresa: "El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, - en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar" (3).

El artículo 39 de la Constitución hace referencia a que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. "El pueblo tiene en todo

tiempo el indiscutible derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno" y el artículo 41 de la misma ordena que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores" (4).

Podemos decir que originariamente el poder significa una fuerza física. Posteriormente con el desarrollo de la sociedad el poder se subordina al derecho, de donde resulta que poder es la facultad que tienen los órganos del Estado para hacer legalmente una cosa y disponer de la fuerza para cumplirla. La soberanía nacional es un poder público de mando, que tiene por característica la de ser un poder de mando supremo. Antonio Carro Martínez nos dice: "El procedimiento más sólido para organizarse un poder es el derecho. El poder que no es jurídico en sus actuaciones es embrionario, está desorganizado y dura poco tiempo. Pero la tendencia natural del poder es su perpetuación. Por eso el poder no tiene más remedio que aliarse estrechamente con el derecho, servirle de inteligencia y crear un orden de cosas que no se desvíe del derecho natural: En ello estriba la organización y la misma del derecho natural, porque automáticamente surgirán títulos legitimadores para la resolución contra el poder que ha osado desviarse del derecho natural" (5).

En otras épocas la soberanía fue ejercida directamente por el pueblo por medio de asambleas, pero la complejidad de la vida moderna impide la celebración de estos actos plebiscitarios, o adreferendum.

La propia Constitución en el artículo 41 ordena: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los -

términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal" - (6).

La Constitución no habla de un Poder Público, que reside en el pueblo, lo que significa - una suprema facultad para autodeterminarse, al mismo tiempo que en una fuerza social capaz de imponer un orden jurídico.

También se refiere nuestra Carta Suprema a que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión. Estamos aquí en presencia de entidades constitucionales cuya creación y funcionamiento constituye un principio de la vida jurídica nacional. A los Poderes de la Unión, además de entidades con facultades jurídicas, se les reconoce medios para disponer de la fuerza pública para el cumplimiento de los mandatos previstos. Un poder es un conjunto de órganos con facultades jurídicas que se encomiendan a personas físicas, en los términos estudiados con anterioridad.

El poder del Estado se constituye en tres poderes fundamentales: el poder Legislativo, el poder Administrativo y el poder Judicial. La expresión división de poderes da idea de cómo se fracciona el Poder total del Estado.

Hay una relación necesaria entre el poder y la función, la fuerza que aquél aplica debe contar con medios efectivos para exteriorizarse. Al poder de legislar corresponde la función Administrativa, y al poder Judicial corresponde la función jurisdiccional.



## B.- LA TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES

Las funciones fundamentales del Estado corresponde en doctrina a tres momentos esenciales de formación de la voluntad, esto es: la determinación, la ejecución y la tutela de la misma - en los casos en que es mal interpretada o transgredida y representa las tres formas típicas, a través de las cuales se realiza y manifiesta la soberanía de todo Estado.

Desde la antigüedad Aristóteles en su política, al estudiar la división de la acción política, consideró tres categorías: los órganos de liberativos, los órganos de las Magistraturas y los órganos judiciales. El pensamiento político de la Edad Media, se concretó a enunciar la separación de los poderes Legislativo y Ejecutivo. - La teoría alcanza su pleno desarrollo en las doctrinas de Locke y Montesquieu.

Locke por su parte desarrolló esta teoría - en su obra Essayon Civil Government aparecida en 1690. Desde luego distingue tres: ejecutivo -- tiene la ejecución de las leyes e incluye una -- función de iniciativa, la prerrogativa o facultad discrecional para proteger intereses. En el poder confederativo se autoriza hacer la guerra, celebrar tratados y establecer relaciones entre los Estados.

Montesquieu con la visión de las instituciones políticas inglesas pensó que era necesario - lograr una situación de equilibrio de poderes para lograr la mayor garantía de libertad individual: "La experiencia, dijo, demuestra que siempre que se concentra el poder en unas cuantas manos, pelagra la libertad humana".

En cada Estado hay tres clases de poderes: la Potestad legislativa, la Potestad ejecutiva - de las cosas relativas al derecho de gentes, y - la Potestad ejecutiva de las cosas que dependen

del derecho civil.

En virtud de la primera, el príncipe o el magistrado hace las leyes temporales o definitivas, y modifica o deroga las existentes. Por el segundo hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y percibe las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial y al otro poder ejecutivo del Estado.

La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad: para que esta libertad exista, es necesario un Gobierno tal que ningún ciudadano puede temer a otro.

Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza porque puede temerse que el monarca o el senador daban leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los delitos o pleitos entre particulares.

La monarquía absoluta Francesa del siglo -- XVII.- El reinado de los tres Luises, se carac-

terizó por la síntesis del poder en la voluntad del monarca; todo el poder estaba concentrado en sus manos. El Estado absoluto no se basa en la división de Poderes, contra esta fuerza ilimitada, el ideal de Montesquieu fue el impacto de -- las instituciones revolucionarias Francesas. La asamblea Constituyente de 1789, sentó los principios que sirvieron para destruir la omnipotencia de los monarcas absolutos, estableciendo en el artículo 6 de la Declaración de Derechos, que: - Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes determinada, no tienen una Constitución.

La división de poderes sitúa varias fuerzas jurídicas, unas enfrente de otras, que se limitan entre sino tolerando los abusos del Poder Público y manteniendo un saludable equilibrio de fuerza. La teoría se puede resumir en estos términos: Contribuye a hacer siempre más apto el órgano para la propia función y en definitiva a mejorar el ejercicio de las actividades generales del Estado" (7).

#### C.- LA TEORIA MODERNA DE LA DIVISION DE PODERES

La teoría de la división de poderes se aparta de la tesis clásica de Montesquieu, sobre todo en el rigorismo de su estructura. El pensamiento del siglo XIX y del sistema liberal tratando de encontrar soluciones políticas en la colaboración o distribución de funciones.

La teoría ha procurado ajustarse a la realidad de los pueblos para que el poder se limite con el poder. Las normas que estructuran el Estado moderno no son camisas de fuerza, sino principios flexibles de acomodamiento fácil y útil. En ocasiones, el mantener rígidamente una teoría política, lleva a una intolerante acción del poder público, que olvida su categoría de supremo servidor del pueblo y se convierte en un instru-

mento de la opresión.

La teoría de Montesquieu ha sido severamente enjuiciada por el pensamiento político moderno de autores como Gropalli y Dabin: "La teoría de la separación de poderes, estrictamente entendida en los términos empleados por el autor del espíritu de las leyes, es racional y prácticamente inaceptable, en primer lugar porque la concepción de una pluralidad de poderes iguales y soberano en el Estado no podría ser admitida por ningún espíritu realista; además, porque si se acepta que uno de esos poderes predomina sobre los otros, la doctrina se contradice a sí misma; lo es también porque las diversas funciones públicas, sí deben ser distintas para el buen orden y la comodidad de la organización, no deben estar separadas sino, que por el contrario, vinculadas unas con otras, coordinadas y orientadas hacia un fin común; finalmente es inaceptable, porque los titulares de esas funciones deben vivir no en estado de separación, sino de unión permanente. El término de separación implica escisión entre las funciones y los órganos tienen un alcance demasiado absoluto y ha de ser rechazado, puesto que la separación de poderes tanto en lo que respecta a las funciones cuanto paralelamente a sus titulares, no sería admisible sino con la condición de no ser en modo alguno una separación". (8)

Para el profesor Gropalli, antes aludido, - la teoría ha sufrido en el tiempo precisiones e integraciones. La misma Constitución Rusa de -- 1936, se regula por la división de poderes y no por la teoría revolucionaria de la teoría de la dimensión de poderes: 1.- El pueblo no constituye un poder; 2.- El poder ejecutivo no es un poder único, la doctrina política considera el poder político de gobierno y el poder administrativo; 3.- La teoría mecánica y rígida de Montesquieu, hace imposible la vida del Estado, es evidente la coordinación y colaboración de órganos

distintos en la unidad del Estado; 4.- Normalmente se asigna una sola y típica función, pero no se excluye el ejercicio de una función diversa; 5.- La tesis de la paridad de funciones es la más razonable; y 6.- La función de equilibrio de poderes se asigna en las Constituciones vigentes al jefe del Estado.

La Teoría de la división de poderes, llamada también doctrina de la separación de poderes, debe distinguirse con claridad de la teoría de las funciones del Estado.

Como hemos asentado en este trabajo, el origen del poder político, su naturaleza, sus diversos aspectos y su proyección hacia el futuro son temas incluidos en la Ciencia Política.

La teoría de las funciones del Estado guarda necesaria relación con la división de poderes, pero responde a propósitos diferentes. La identificación entre ambas teorías ha surgido de que necesariamente se quiere identificar las nociones de poder y función. Históricamente se ha demostrado que una función puede corresponder a uno u otro poder. Garrido Falla al estudiar este problema nos dice: "Ahora bien, la teoría de la división o separación de poderes tiene un valor entendido, y una tradición en la literatura política e inspublicita que no se puede desconocer y que, desde luego, no podría sustituirse con éxito por la expresión "separación de los órganos" (9).

El Estado lleva a cabo la realización de sus fines por medio de las actividades que constituyen las funciones. Propiamente el Estado divide sus funciones, no sus fines, estas funciones se encomiendan a los poderes del Estados.

Determinada la relación entre Poder y Función, debemos pasar al estudio de las funciones del Estado.

En puridad a cada poder debería corresponder una función específica, es decir, al Poder Legislativo debería corresponder la función legislativa al Poder Ejecutivo, la función administrativa y al Poder Judicial, la función jurisdiccional. Sin embargo, los textos constitucionales por diversas razones de necesidad orgánica se han visto obligados a alterar este criterio; de este modo nos encontramos que el Poder Legislativo, además de la función legislativa, le corresponde por excepción otras funciones; por ejemplo, las cámaras nombran a su personal, que es un acto administrativo; se erigen en gran jurado, lo cual es un acto jurisdiccional y otros ejemplos semejantes.

Si pasamos al poder Administrativo veremos que además de la Función Administrativa, le corresponden otras actividades, por ejemplo, la facultad reglamentaria, que es un acto de naturaleza legislativa; las controversias en materia fiscal, agraria, obrera que son actos materialmente jurisdiccionales.

El poder Judicial además de ejercer la función jurisdiccional realiza otros actos no propiamente de esta naturaleza, por ejemplo el nombramiento de su personal que es un acto administrativo.

Esto ha obligado a los autores alemanes a emplear un método selectivo que permite determinar con claridad la naturaleza de las funciones. El órgano que realiza legalmente, la función, de este modo todas las funciones que corresponden al Poder Legislativo, artículos 73, 75, 76, 77 y demás relativos, son funciones formalmente legislativas. Así, el artículo 89 de la Constitución señala qué funciones son administrativas y el artículo 97 y siguientes indican de acuerdo con el mismo criterio qué funciones son jurisdiccionales.

El criterio formal es insuficiente porque - no es adecuado llamar actos legislativos al nombramiento de un empleado, o cuando el poder Legislativo se origine en gran Jurado, ya que el - primero es un acto administrativo y el segundo - un acto jurisdiccional.

Por esta razón el Criterio material es Objetivo; prescinde del órgano que realiza la función y considera el acto jurídico en sus elementos naturales o propios. Por esta razón la Ley y el - reglamento aunque corresponden a los poderes Legislativos y Administrativos, son actos de naturaleza legislativa desde el punto de vista material.

Es, por lo tanto, útil aplicar este criterio de la formalidad y de la materialidad al estudio de las funciones que se descomponen en una serie de actos jurídicos de alcances diversos.

Las funciones que realiza el Estado corresponde a las funciones de una comunidad, si tomamos en cuenta que toda organización política se justifica por la forma como atienden a las grandes necesidades colectivas.

## Sección I - LA ACCION DEL ESTADO LEGISLADOR

### A.- EL PODER CONSTITUYENTE DEL ESTADO

La constitución política es la base del orden jurídico. Está constituida por un conjunto de normas orgánicas, estructurales o básicas, - que dan contenido a la acción del Estado y limitan su actividad cuando afectan los intereses -- particulares.

Es necesario comenzar a distinguir dos tipos de constitución que coexisten en toda organización política.

a) La Constitución Social, que se integra - con los propios elementos de una comunidad so- - cial y se forma en un proceso histórico, con los factores que contiene su propia vida orgánica. - La manera de ser de un pueblo se manifiesta en - la estructura de sus instituciones sociales.

b) La Constitución Política, que se forma - con las normas o principios jurídicos fundamenta - les de un país y se contiene en textos escritos que reciben denominaciones diversas tales como - Carta Magna, Código Fundamental, Constitución Po - lítica, Norma Suprema.

Existen otros tipos de constituciones: a.- La Constitución no Escrita, y b.- La Constitu- - ción Escrita.

La constitución no escrita se forma con to- das las tradiciones de una nación. Principios - que se van definiendo en el transcurso de su his- toria, que hacen de la Constitución un instrumen- to flexible, adecuado a sufrir todas las trans- formaciones de un pueblo, como en el caso de la Constitución Inglesa.

La constitución escrita o rígida, es un so- lemne documento escrito, debidamente clasificado en sus materias, que fija la estructura política de una nación, los derechos de los ciudadanos, - las funciones de sus órganos. Los temas jurídi- cos que sirven de base a la acción de Estado. Co- mo ejemplo tenemos nuestra Constitución Política o la de Filadelfia.

La doctrina constitucional distingue entre el Poder Constituyente Originario, y el Poder -- Constituyente Constituido.

El Poder Constituyente, dice Nicolás Serra- no: "Alude estrictamente a aquel poder singular y extraordinario por virtud del cual un pueblo - que venía viviendo sin Constitución se da su pri



mera ley política fundamental de tipo liberal moderno, o al menos, reforma o modifica su constitución política existente, ya que respondía a -- ese carácter. No entran en cuenta a decir verdad más constituciones que las revolucionarias, las recientes, las nacidas de un acto de norma-- ción solemne y excepcional. Y no se reputa cons-- tituyente otro poder que el especial encargado -- de decretar y sancionar una Constitución de ese tipo, de lo cual también se reduce implícitamente en quien ha de encarnar hoy ese poder preeminentísimo, que en buena tesis sólo cabe atribuir al Pueblo o Nación como unidad política" (10).

Por lo que se refiere al Poder Constituyente Mexicano, nuestro derecho constitucional ofrece el ejemplo de tres importantes Congresos: el de 1857 y el de 1917. En los tres casos se convocó al pueblo para que integrara el constituyente de acuerdo con los planes revolucionarios que en cada caso les antecedieron.

El poder constituyente constituido o Fun-- ción Reformadora de la Constitución, es un acto formalmente complejo de acuerdo con nuestra --- Constitución. El artículo 135 dispone:

La presente Constitución puede ser Adiciona-- da o Reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes acuerde las reformas o adiciones y que éstas --- sean aprobadas por la mayoría de las legislatura-- ras de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Se piensa que la función reformadora sólo -- debe referirse a aquellas normas que crean insti-- tuciones, por ejemplo, las que afecten a la es-- tructura de cualquiera de los poderes, de las en

tidades federativas, de los municipios, de los - organismos descentralizados.

En cambio, no podrían quedar en el campo de la función constituyente normas como las del Título primero capítulo primero:

De las garantías individuales, o las contenidas en el Título Sexto, del trabajo y de la -- previsión social, por lo menos, en su consideración general. Puede aclararse el sentido del - texto constitucional si se recurre a sus antecedentes.

Sin embargo, este criterio es impugnado por que desvirtúa la calidad de las normas constitucionales, que por el solo hecho de tener este carácter, sirve de base al régimen jurídico imperante

Es por esta razón, que en la doctrina moderna, se examina con gran preocupación, la incompetencia del órgano revisor, para modificar los - principios básicos de la Constitución.

## B.- LA FUNCION LEGISLATIVA O NORMATIVA ORDINARIA

### 1.- Naturaleza de la Función Legislativa Ordinaria.

Como todas las funciones del Estado, la función legislativa puede estudiarse desde un punto de vista formal y desde el punto de vista material.

La función legislativa es la actividad del Estado encaminada a la creación de actos regla, que son aquellos que generan situaciones jurídicas generales.

Como indicamos, el criterio formal se refiere al órgano que tiene a su cargo la función. La

legislativa corresponde formalmente al poder legislativo Federal, que es el órgano que normalmente elabora la legislación Federal, así como a las legislaturas de las Entidades Federativas - que expiden las leyes ordinarias de su competencia.

El Capítulo II de la Constitución se denomina: El Poder Legislativo Federal, y el artículo 50 previene: El poder Legislativo de los Estados Unidos se deposita en un Congreso General, a que se dividiera en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, tienen cada una de ellas sus respectivas facultades señaladas en la Constitución. Al Congreso corresponden las - materias señaladas en el artículo 73 y siguientes que le asignan competencia al mismo. El artículo 76 señala las facultades exclusivas del - Senado. El artículo 77 fija algunas materias - que pueden realizar las Cámaras sin intervención de la otra y el artículo 79 enumera las atribuciones de la Comisión permanente.

Es necesario precisar que existen en la -- Constitución otras normas que aumentan la competencia del Poder Legislativo Federal.

En el inciso anterior de este trabajo distinguimos la naturaleza jurídica del Poder Legislativo Constituyente y su deferencia con el Poder Legislativo Ordinario.

El punto de vista formal es insuficiente para caracterizar a la función legislativa por dos razones:

a.- No todos los actos de poder legislativo pueden válidamente llamarse legislativos, es decir, hay diversas facultades que caen bajo el - campo de la función administrativa o de la fun--

ción jurisdiccional.

b.- También los otros poderes realizan actos legislativos desde el punto de vista orgánico, como por ejemplo, cuando el Presidente de la República expide los reglamentos administrativos de conformidad con la fracción I del artículo 89 de la Constitución, aunque sean actos formalmente administrativos, materialmente son actos legislativos con los mismos caracteres de ley.

2.- El Criterio Material de la Función Legislativa.

La función legislativa se caracteriza por la ley, cuya naturaleza estudiaremos en esta obra. La realista la denomina acto regla, por ser creador de situaciones jurídicas generales.

La función legislativa es una actividad estatal, que se realiza bajo el orden jurídico, a través de ella el Estado dicta normas generales, encaminadas a la satisfacción del bien público. García Oviedo define a la ley en estos términos: "La ley en su sentido general es toda norma jurídica o regla de derecho. En este sentido amplísimo se considera ley todo precepto jurídico sea cual fuere la autoridad de quien emane, la forma de que se revista y el contenido que la integre" (11).

La ley es todo juicio abstracto, esto es, toda enumeración valorativa en términos de justicia, no de un comportamiento particular realizado o realizable en un determinado tipo de situaciones.

Resumiendo nuestras ideas sobre la Función Legislativa podemos decir lo siguiente:

1.- La función legislativa es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir -

las normas que regulan la conducta de los individuos la organización social y política.

2.- El derecho legislativo o derecho parlamentario es la disciplina que regula esta importante función del Estado. Hay un método, una -- competencia y una técnica para legislar.

3.- La función legislativa es la que se encomienda formalmente al Poder Legislativo Federal. Sólo por excepción pueden definirse como -- una manifestación de voluntad que tiene por finalidad producir un efecto de derecho.

4.- La función legislativa comprende dos importantes ramas la función legislativa constituyente y la función legislativa ordinaria.

5.- La función constituyente puede considerarse en dos importantes aspectos: La función -- constituyente originaria y la permanente.

6.- La función constituyente originaria es la facultad que tiene un pueblo para dictar las normas constitucionales.

7.- La función constituyente permanente es el conjunto de órganos Poder Legislativo y Legislaturas de los Estados, que tienen la facultad -- de dictar las normas constitucionales. Art. 135 Constitucional.

8.- También el poder ejecutivo puede realizar actos legislativos materiales cuando elabora determinadas leyes, inicia otras y cuando expide los reglamentos de ejecución de las leyes.

9.- El acto legislativo materialmente considerado la ley tiene estos caracteres:

a.- Es una norma abstracta e impersonal.

b.- Es una norma general y permanente. Es un --

acto reglamentario creador de situaciones - jurídicas generales. La función Legislativa no realiza actos materiales, ni alude a situaciones jurídicas particulares.

c.- Es una norma obligatoria. El acto legislativo es obligatorio para todos los que se encuentren en la situación fijada por la ley y no se refiere a un caso concreto o particular porque sería una ley privativa - violatoria del artículo 13 constitucional. Debe interpretarse por un acto de la misma naturaleza al que lo creó. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. Artículo - 72 Frac. V de la Constitución y 3 y 9 del Código Civil.

d.- El acto legislativo es imperativo, ya que el Estado impone la obligación de someterse a la ley, está provisto de sanciones, que son medios adecuados para su debido cumplimiento. El carácter imperativo de una norma deriva de los términos mismos de la ley, de sus propósitos o fundamentos, como en el caso de las garantías individuales o de las leyes de organización. Por lo que se refiere a las leyes supletorias están sujetas a una condición para su aplicación.

e.- La sanción es de naturaleza diversa porque en unos casos es una coacción material y en otras una sanción jurídica o una garantía - de la vida social.

II.- Los principales actos legislativos son:

a.- En nuestro orden jurídico las Leyes tienen - diferentes denominaciones, aunque debemos - considerar una sola categoría de leyes: Le yes Federales, leyes emanadas de la Consti tución, ley reglamentaria, ley orgánica co-

mo en el caso de los artículos de la Constitución 7, 31 frac. IV, 73 frac. VI y frac. XXIV, leyes secundarias, Ley Federal, etc.

b.- Los Tratados de acuerdo con el Art. 133 Constitucional.

c.- Los Decretos Art. 70 de la Constitución: toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. La ley es de carácter general y el decreto comprende un objeto particular.

12.- Es inconstitucional someter al poder legislativo actos Administrativos para su aprobación y dar forma de ley a contratos, concesiones, autorizaciones y otros.

13.- Los actos Administrativos que materialmente realiza el poder legislativo están expresamente señalados en la Constitución como en los casos a que se refieren las siguientes fracciones del Art. 73; I, II, III, IV, V, y XII, XXVI, XXVII, XXVIII, Art. 76 fraccs. II, III, IV.

14.- Materialmente el poder legislativo realiza funciones jurisdiccionales como en los casos siguientes: Art. 74 fraccs. I, V, VII, Art. 76 fraccs. V, VI y VII.

## Sección II - LA ACCION DEL ESTADO ADMINISTRADOR

### A.- LA FUNCION ADMINISTRATIVA

No es suficiente que el Estado exprese su voluntad en la ley, que es un acto creador de situaciones jurídicas generales, es necesaria una organización que ejecute la ley; que la concrete a casos particulares; que la actualice, determinando el momento y circunstancias de su aplicación. Para este propósito la administración pública dispone de medios jurídicos o subjetivos de la ley.

Hans Kelsen define la administración pública en sí, como un tipo de la teoría pura del derecho. "Los tres poderes que distinguen la teoría tradicional responden únicamente a tres pausas que el derecho positivo acentúa particularmente". La función administrativa provee el mantenimiento de los fines públicos, llevando sus determinaciones a los casos particulares. Administrar es no sólo llevar la ley, sino perseguir un propósito de servicio público o de interés general, que determine la esencia del Estado (12).

Los autores han formulado una teoría general de la función administrativa, que la define, precisa, y tiene por objeto determinar el régimen que le corresponde, como los principios jurídicos que forman esa red sin costuras del principio de la legalidad administrativa.

#### B.- LA NOCION FORMAL U ORGANICA DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA

La función administrativa también puede ser estudiada desde el punto de vista formal y material. El formal u orgánico, toma en consideración el poder que realiza el acto, y prescinde de toda otra estimación; el material, toma en consideración la naturaleza interna de esos actos, definiéndolos con sus caracteres propios o naturales.

Dos afirmaciones generales señalan los elementos de esta función:

a.- La de que se trata de una función jurídica del Estado, y

b.- Que los actos que la comprenden, se realiza con vista a la creación y funcionamiento de un servicio público y al cumplimiento de los fines generales que la legislación contiene.



Desde el punto de vista formal u orgánico, para determinar la naturaleza de la función administrativa, se alude en forma exclusiva al órgano que realiza la función o sea el poder ejecutivo. Todos los actos jurídicos y materiales - que tiene a su cargo el poder ejecutivo, se denominan actos formalmente administrativos.

En el artículo 89 de la Constitución se señalan, en principio las facultades del Poder Ejecutivo Federal. Otros preceptos de la misma -- Constitución amplían la esfera de competencia -- del mismo poder. Formalmente los actos de los -- órganos administrativos se incluyen en el concepto de la función administrativa.

Este criterio, en su consideración general es exacto, porque normalmente el ejercicio de la función administrativa corresponde al Poder Ejecutivo. Sin embargo, debemos hacer algunas consideraciones que nos revelan en los textos constitucionales, dos situaciones importantes.

a.- Tanto el Poder Legislativo, como el Poder Judicial, realizan por excepción en casos - muy limitados y precisos, actos que por su propia naturaleza son actos administrativos. Digamos el nombramiento de empleados en ambos poderes; problemas no contenciosos de límites entre las entidades federativas de los cuales conoce - el Poder Legislativo; y los actos de jurisdicción voluntaria de los cuales tiene conocimiento el Poder Judicial.

b.- También resulta inconveniente llamar actos administrativos, a los actos que tienen una naturaleza jurídica diversa, aunque sean realizados por el propio Poder Ejecutivo. Los ejemplos que se pueden indicar son: El ejercicio de la - facultad reglamentaria, que es materialmente legislativa; y la resolución de controversias en - materia agraria, fiscal y la aplicación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado,

que son materialmente actos que corresponden a la función jurisdiccional.

### C.- LA CONSIDERACION MATERIAL DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA

No existe uniformidad en los autores para precisar el concepto de función administrativa, por el contrario, existen diferencias radicales entre las diversas opiniones que, desde luego, nos revelan la importancia de una materia que se interna en tan variados aspectos de la vida social.

Estos criterios ofrecen las tesis jurídicas siguientes:

1.- Formalmente la función administrativa es la actividad que normalmente realiza el Poder Ejecutivo. Esta definición es, en buena parte exacta, si nos atenemos a los principios contenidos en nuestra Constitución.

Ya indicamos que, por excepción, los otros poderes ejecutan actos administrativos; y que el propio Poder Ejecutivo tiene a su cargo por el mismo concepto, otros actos que por sus elementos propios corresponden a la función legislativa o a la jurisdiccional.

2.- Se define la función administrativa como la actividad del Estado encaminado a la ejecución de las leyes.

En el propio texto del artículo 89 de la Constitución, nos encontramos que, además de la tarea de ejecutar las leyes, frac. I, corresponden al ejecutivo otras actividades que no pueden llamarse de ejecución de las leyes.

Los autores distinguen la ejecución de los principios constitucionales, y la ejecución de -

la legislación ordinaria.

También el concepto de ejecución es susceptible de una doble aceptación: a.- La actividad que se encuentra autorizada por una disposición legal, o bien, se entiende por tal la actividad necesaria para dar efectividad o realización -- práctica a la norma legislativa. Bajo la primera acepción se comprenden todas las funciones - del Estado y en general, todos los aspectos de - la vida jurídica; en la segunda acepción el concepto es demasiado estricto para definir la función administrativa.

Alvarez Gendin nos dice: "El Poder Ejecutivo ni es sólo gobierno, ni sólo administración. Participa de una y de otra, pues realiza funciones políticas y administrativas", y Zanobini -- agrega: Hay que hacer una distinción en la consideración de la función administrativa, la actividad jurídica y la social; la primera corresponde a los fines de conservación, la segunda a los fines del progreso civil (13).

\*.- Varios importantes autores sudamericanos como Bielsa, Villegas, Basavilpaso, Sayaguez Laso y otros, nos ofrecen diversos conceptos sobre la función administrativa.

La administrativa es la actividad del Estado, concretamente del Poder Ejecutivo, dirigida a la aplicación y conservación del orden jurídico y social, conjuntamente, a la prestación de - los servicios públicos. Es decir, la función administrativa comprende fundamentalmente dos esferas: La jurídica y la económica; dentro de la - primera se resume todo lo referente a la conservación del orden público; en la segunda que toda la actividad relativa a la prestación y conservación de los servicios públicos.

La función administrativa es una actividad concreta mediante la cual se provee a la satis--

facción de las necesidades colectivas, funciones que deben ejercerse dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley.

La función administrativa es la función concreta desarrollada por el Estado para la inmediata obtención de su contenido. Es un hacer efectivo, mientras que la legislación y la justicia son actividades exclusivamente jurídicas.

4.- La administración es la actividad del Estado para la realización de sus fines, subordinado al orden jurídico.

Ernest Forthoff, al comentar esta definición nos dice: "Según una fórmula muy extendida, la administración es la actividad que realiza el Estado para el cumplimiento de sus fines. Esta definición es sin duda, suficientemente amplia - para abarcar todas las posibles funciones de la administración; pero de otro lado es demasiado - amplia para ofrecer algo que las caracterice -- esencialmente, y necesita, por ello, mayor desarrollo y explicación. Al hacerlo así será necesario poner en claro el carácter peculiar de la administración y distinguirlas de las demás funciones estatales, de la Constitución y de la actividad judicial. Este cometido se plantea de nuevo en cada época de la historia política, por que como en seguida veremos, los criterios según los cuales hay que distinguir la administración de las otras funciones estatales, se hallan some tidos al cambio histórico" (14).

Por otra parte, debemos agregar, que las -- funciones del Estado concurren a la realización de sus fines. El dato teleológico no es sufi--- ciente por caracterizar una función, porque esos elementos concurren en todas las funciones sin - señalar la diferencia específica, a pesar de su carácter imprescindible. La legislación tiene - como función ejecutiva, regular prácticamente la determinación concreta de los fines del Estado.

5.- Para Maurice Hauriou, la función administrativa se caracteriza: "Por manejar los -- asuntos corrientes del público, en los que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público, y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medio de policía y por la organización de los servicios públicos, en los - límites de los fines del poder político, que ha asumido la empresa de la gestión administrativa" (15).

6.- Esta importante definición, contiene va rios elementos del concepto moderno de función - administrativa, principalmente la noción de ser- vicio público, la de empresa administrativa y el régimen de policía aplicable. Dice a este propó- sito Laubadere: "Hay sin embargo, un elemento - general de la definición del acto administrativo, un dato que debe ser presentado para que un acto lo sea desde el punto de vista formal, o desde - el punto de vista material, es necesario que se realice en vista del funcionamiento y en ocasión de actividad de servicio público. No constituye por lo tanto actos administrativos los actos re- lativos a las actividades privadas de la adminis- tración del dominio privado" (15).

7.- La administración pública es la acción del Estado y se contrapone a la voluntad, que es el poder legislativo y al pensamiento que repre- senta el Poder Judicial.

La definición emplea elementos Psicológicos de muy difícil determinación al tratar de carac- terizar la función. Indudablemente que hay una acción del Estado en general, que participa de - cada una de las funciones. Así, hablamos de la acción del Estado Legislador, del Estado Juez o del Estado Administrador. Desde luego, no es - una definición que proporcione los elementos ca- racterísticos de la función administrativa.

8.- Walter Jellinek, define la función admi

nistrativa por exclusión, diciendo: "Que es la actividad del Estado de cualquier titular del poder, que no sea función legislativa o judicial" (16).

En términos generales, la explicación se - apeg a la verdad, pero no nos ofrece los elementos que pueden explicar la función administrativa que alude el problema.

9.- Se ha definido como la función que el - Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de - actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.

Esta definición contiene elementos que ca-- racterizan a la función administrativa, pero como veremos en este mismo capítulo, los propósi-- tos de la función administrativa, así como su -- consideración formal, son elementos que, a nues-- tro juicio, deben formar un concepto general de dicha función.

10.- Es la acción del Estado, para actuali-- zar la legislación, hacerla concreta y particu-- lar. Zanolini dice a este propósito que: "Es - la actividad práctica del Estado para cuidar de modo inmediato, los intereses públicos que asu-- men en los fines propios" (17).

Tanto la escuela alemana, representada por Jellinek, Merkl y otros, la escuela vienesa por Kelsen, como la escuela francesa de León Duguit, Roger Bonnar, Gastón Jeze y Carre de Malberg, -- han mantenido vivas discrepancias sobre el senti-- do material de la función administrativa. La - propia jurisprudencia del Consejo de Estado en - Francia, refleja dos criterios: El tradicional y el moderno sobre la noción de acto administra-- tivo y de servicio público.

La teoría realista del derecho le asigna -

dos tipos de actos de su clasificación: El acto subjetivo y el acto condición. El primero crea una situación jurídica concreta, en tanto que el segundo condiciona la aplicación de la ley al caso particular.

La función administrativa es la actividad - del Estado, subordinada al orden jurídico, que - se propone la realización de actos subjetivos, - es decir, actos creadores de situaciones jurídicas individuales o particulares.

#### D.- EXPLICACION DE LOS ELEMENTOS JURIDICOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA

Nos encontramos los elementos siguientes:

- a.- Subordinación al orden jurídico.
- b.- Finalidad de la función.
- c.- Medios como se realiza; y
- d.- Límites concretos de la función administrativa.

Consideramos necesario hacer las siguientes reflexiones:

a.- Desde luego somos de la opinión de que el elemento formal es imprescindible para concebir la función administrativa. Los casos de excepción que se ofrecen no desvirtúan su carácter de principio general, ni es obstáculo que el Poder Ejecutivo tenga a su cargo otra actividad.

La función administrativa, ante todo, corresponde al Poder Ejecutivo, por su propia tradición y por los elementos que orientan la acción propia de este poder. Esta tesis se une a la opinión de algunos autores, como Carre de Malberg y Waline, que no aceptan la distinción de funciones: "La llamada función administrativa no existe, dice el primero, solamente son actos administrativos aquellos que emanan de órganos -

administrativos" (18).

b.- Se realiza bajo un orden jurídico. Indicamos que todas las funciones tienen como carácter general, la de desenvolverse dentro del orden jurídico pero este orden tiene diferentes funciones del Estado.

c.- Su limitación por los efectos jurídicos. La función administragiva es una función práctica, concreta, particular; sus efectos son limitados, circunstanciales. Por ello el reglamento no es un acto administrativo, sino un acto materialmente legislativo, por su propia proyección general, a diferencia del acto administrativo que es un acto de aplicación limitada. Actualizar la ley a los casos particulares es realizar una acción administrativa.

d.- Sus actos son: Materiales y jurídicos de efectos limitados. En la teoría realista del derecho corresponden los actos jurídicos administrativos, al acto condición y al acto subjetivo.

e.- El objetivo de los actos es: La prestación de un servicio o la realización de actividades reguladas por el interés público.

f.- Finalmente, el derecho administrativo hace intervenir una noción que a nuestro juicio es fundamental: El régimen de los poderes de policía. La función administrativa por medio de la policía del Estado, sin lo cual carecería de efectividad el orden jurídico administrativo.

De lo expuesto concluimos que la función administrativa se puede explicar en estos términos:

Es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos jurídicos a los actos materiales o a los jurídicos; cuya finalidad es la prestación de un servicio público, o la -



realización de las demás actividades del Estado, reguladas por el interés público; todo ello, bajo el régimen de los poderes de la policía.

#### E.- EL PROBLEMA DE LOS ACTOS MATERIALES

El mundo de las relaciones administrativas se desenvuelve en la realidad con la ejecución - de dos clases de actos: a.- Los actos jurídicos, que producen efectos de derecho, y b.- Los actos materiales, que no producen efectos de derecho, y se consideran simples desplazamientos de la voluntad. Una concesión administrativa, un empréstito, un crédito del Estado, son actos jurídicos de importancia, que producen una modificación del orden jurídico imperante.

Elaborar planos, diseños, gráficas, copias mecánicas de diversa naturaleza, prestaciones materiales de servicios, manejo de correspondencia y otras más, son actos materiales.

La escuela realista del derecho ha considerado que los actos materiales son actos administrativos. Todo acto de esta naturaleza ejecutado por funcionarios y empleados, son actos específicos de la función administrativa. Con otra finalidad, Kelsen también admite, que además de ser una función jurídica, la función administrativa comprende los actos materiales: "Porque éstos constituyen, en la escala de formación del derecho, el grado inferior a aquel en que se detienen la concretización progresiva, es decir, - donde aparece aún la ejecución de la regla del derecho procedente, pero de ninguna manera, la creación de una regla nueva" (19).

André de Laubadere, hace esta reflexión: "Se ve mal porque todos los actos materiales tienen que ser necesariamente administrativos cuando -- también se dan en otras funciones. La verdad, - en su opinión, es que solamente la mayor parte -

de los actos materiales, son administrativos, - porque el mayor número de ellos se ligan al funcionamiento de los servicios administrativos" - (20)

Debemos resumir nuestras ideas sobre la función administrativa en la forma siguiente:

1.- La función administrativa corresponde - al Estado y se realiza bajo el orden jurídico. - Cuando el Estado actúa es sujeto de la relación sobre la que se inside; es parte interesada.

2.- Es típica de la doctrina y la legisla--ción asignada por regla general, al Poder Ejecutivo Federal. El artículo 89 de la Constitución determina la competencia de este órgano.

3.- Por excepción, y en forma limitada, los otros poderes pueden realizar actos administrativos desde el punto de vista material. Esto responde a una necesidad lógica para mantener la independencia de cada uno de los poderes.

4.- Los caracteres de la función administrativa son:

a.- La función del Estado subordinada a la ley, por la cual se crea una situación de dere--cho subjetivo, que fija sus condiciones y lími--tes y puede incluso revocarse.

b.- Su finalidad reside en la actuación de fines concretos de la autoridad que actúa de ofi--cio y con plena iniciativa para actuar; la fun--ción administrativa no supone un conflicto pre--existente ni resuelve controversias.

c.- Sus límites de efectos concretos, indi--duales y particulares de la función administrativa, ponen en relación la ley y la voluntad del -funcionario.

d.- Implica además la realización de todos los actos materiales como antecedentes del acto jurídico o como medios necesarios que hacen posible el cumplimiento de la ejecución de la ley.

5.- Es designada bajo la denominación de -- función ejecutiva, pero el concepto es más extenso y este último es de contenido diferente. Se afirma que el Estado tiene dos tareas: Hacer la ley y ejecutarla, en este sentido el concepto de ejecución, comprende las dos funciones esenciales: La administrativa y la jurisdiccional.

6.- La función gubernativa se aplica para - calificar a aquella actividad que proponiéndose aplicar las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos, no entra en los dominios de la función jurisdiccional.

7.- El acto político tiene sus elementos - propios de caracterización y comprende varios aspectos:

a.- Bien porque de un poder que actúa como órgano político en sus relaciones con los otros entes políticos; o

b.- Bien porque afecta un derecho político de los ciudadanos.

8.- De acuerdo con el criterio anterior, la doctrina distingue entre los actos de dirección, iniciativa o encauzamiento, y los actos de subordinación, derivados o complementarios. La función política implica una libre iniciativa para actuar dentro del orden jurídico, en tanto que - la administrativa establece su relación directa y necesaria con la ley de la cual deriva la actuación del funcionario. No es lo mismo considerar un problema políticamente, en su conjunto, - en su unidad, en una acción general; que un problema administrativo que permite su concreción o particularización. El funcionario actúa políti-

camente en uso de una facultad discrecional encaminada al aseguramiento del interés general. La acción administrativa se encamina a la atención de los servicios públicos o satisfacción de las necesidades públicas.

9.- Queremos insistir en los elementos de la función administrativa y su relación con la función ejecutiva. En un principio determinados autores distinguen la identidad entre lo administrativo y lo ejecutivo. La función ejecutiva concreta el acto, pone los medios para su cumplimiento. Es la fase última de una relación jurídica que culmina con un acto subjetivo. El acto administrativo tiene un contenido mayor que el acto de ejecución. Hay actos administrativos que no es posible catalogarlos como actos de mera ejecución de la ley.

### Sección III - LA ACCION DEL ESTADO JUEZ

#### A.- LA FUNCION JURISDICCIONAL

La función jurisdiccional, desde el punto de vista formal, es la actividad que normalmente corresponde al Poder Judicial.

El Poder Judicial de la Federación se ejerce:

- I. Por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- II. Por los Tribunales Colegiados de Circuito.
- III. Por los Tribunales Unitarios de Circuito.
- IV. Por los Juzgados de Distrito.
- V. Por el Jurado Popular, y
- VI. Por los Tribunales de los Estados, del Distrito y Territorios Federales, en los casos previstos por el artículo 107 fracción XII de la Constitución, y en los demás en que, por disposición de la ley, deban actuar en auxilio de la justicia federal.

Por excepción, el Poder Legislativo y el -- Ejecutivo realizan actos jurisdiccionales. Es-- tos casos son, por los que se refiere al Poder - Legislativo, el artículo 74 fracciones V y VII - de la Constitución, el 75 fracciones V, VI y VII de la Constitución; y por lo que se refiere al - Poder Ejecutivo, cuando interviene en las numero - sas controversias agrarias, obreras, fiscales, - del tribunal de arbitraje.

Los autores han enjuiciado la naturaleza ju - rídica del Poder Judicial al cual han llegado a negarle la categoría de poder, y aún la propia - función jurisdiccional ha sido estimada como me - ra función ejecutiva sin elementos que la distin - gan.

Para Emilio Rabasa: "Al órgano judicial le faltan las condiciones esenciales de los órganos del poder: 1.- Iniciativa, el Legislativo y el - Ejecutivo obran por sí solos en virtud de la ac - ción espontánea que caracteriza la voluntad; pue - den obrar o no obrar; promueven, transforman, - dan orientaciones nuevas, ponen el orden en movi - miento, que es el progreso de las sociedades. El Judicial no puede desdeñarlo, tiene que conside - rarlo y resolverlo; obedece a la iniciativa de - las partes, no yendría que hacer; no transforma ni promueve; de un modo inmediato su acción es - nula para el progreso, porque sólo es auxiliar - en la condición estática, el orden; pero carece de la dinámica, el movimiento. 2.- Unidad. El Legislativo se compone de dos cámaras y cada una de éstas de varios representantes pero la acción es una, aunque se ejerza por varios; ninguna --- otra autoridad puede legislar, ni siquiera en ca - tegoría subalterna. El Ejecutivo está deposita - do en una sola persona; las Secretarías de Esta - do son simples auxiliares, y en todo caso su in - tervención es concurrente, no divide la acción, que es una; debajo de los consejeros no hay más que anhelantes ejecutores. El Departamento Judi - cial comprende, además de la Suprema Corte de -

Justicia, los tribunales inferiores, con autoridad propia y cuyas resoluciones no siempre son - revisadas y que pueden, en muchos casos, ser tan definitivas como las de la Corte. 3.- Autoridad General. El Legislativo y el Ejecutivo establecen preceptos de observancia general que afectan a la comunidad entera o dicta disposiciones que comprenden a todo el que esté o se oponga en las condiciones previstas. Nunca tiene este alcance una resolución del órgano judicial; sus mandamientos sólo se refieren al caso controvertido y no afectan sino a las partes interesadas; la única extensión a que puede aspirar un fallo, consiste en la del precedente que no tiene nunca la -- fuerza definitiva de un mandato invariable" (21).

Sobre la organización constitucional de la Suprema Corte de Justicia se han emitido opiniones, que demandan una revusión para una mejor es tructuración de este alto Tribunal. El Senado - de la República ha aprobado un proyecto de refo rmas constitucionales que actualmente revisan ambas Cámaras.

Sobre la misión del juez, nos dice Benjamin N. Cardoso: "Yo como juez no tengo porqué estro pear la simetría de la estructura jurídica me--- diante la introducción de incongruencias, irrele vancias y excepciones artificiosas, a menos que sea por alguna consideración sugerida por la hig toria, las costumbres, el orden público o la jug ticia, y agrega: la faena de un juez es en un - sentido perdurable y en otro sentido efímero. Lo que es bueno queda como base sobre la que se han de edificar nuevas estructuras. Lo malo será re chazado y archivado por el laboratorio de los -- años. Poco a poco la vieja doctrina se va minan do, a menudo las incrustaciones nuevas son tan - graduales que su importancia es, al principio, - ignorada" (22).

Si el Criterio Formal nos resulta insufi--- ciente para caracterizar la función jurisdiccio-

nal, es necesario emprender otro camino, el que señala el Criterio Material, es decir, prescindir del órgano que realiza la función y detenernos en los elementos propios, lógicos o naturales del acto jurisdiccional.

Entre el acto legislativo y el acto jurisdiccional, la diferencia, en principio, es desde luego evidente, el primero es creador de situaciones jurídicas generales, en tanto que el segundo es creador de una situación jurídica particular.

La diferencia es más difícil de señalar entre el acto administrativo y el acto jurisdiccional, porque ambos son creadores de situaciones jurídicas individuales, hasta hace pensar a algunos autores que no difieren ambas funciones. "Hacer las leyes, hacerlas ejecutar, me parecen en buena lógica, dice Berthalemy, términos entre los cuales, o al lado de los cuales, no hay lugar vacío. El acto particular de interpretar la ley en caso de conflicto, forma necesariamente parte del acto general de hacer ejecutar la ley" (23).

#### B.- LA OPINION DE LOS TRATADISTAS MEXICANOS SOBRE LA FUNCION ADMINISTRATIVA

Eduardo García Maynez, al estudiar la función jurisdiccional nos dice: "Cuando la solución de las controversias y, en general, la tutela del derecho, queda encomendada al poder público, aparece la función jurisdiccional. Resulta de la sustitución de la actividad de los particulares por la del Estado, en la aplicación del derecho objetivo o casos concretos. En vez de que cada presunto titular de facultades jurídicas decida acerca de la existencia de las mismas y pretenda hacerlas valer por medio de la fuerza, el Estado le sustituye a él y, en ejercicio de su soberanía, aplica el derecho al caso incierto o

controvertido. El pretensor no puede ya, de -- acuerdo con este orden de ideas, hacer justicia por propia mano, sino que tiene que ocurrir a -- los órganos jurisdiccionales, a fin de que éstos determinen si las facultades que el reclamante -- se atribuye existen realmente, y en caso necesario, ordenen su satisfacción incluso por medios coactivos" (24).

Oscar Maríneau, después de revisar las di-- versas opiniones de procesalistas contemporáneos, llega a esta conclusión: "La jurisdicción corres-- ponde al género llamado acto estatal, en el cual el Estado lo mismo realiza sus propios fines -- cuando administra los servicios públicos, que -- cuando administra justicia, y afirma: Hay jurisdicción siempre que una autoridad aunque no sea la autoridad judicial tiene el deber de hacer -- constar la existencia o inexistencia de una rela-- ción litigiosa en la cual tal autoridad no es su-- jeto y también tiene el deber de hacer que se -- cumpla el deber constado, por la fuerza si fuera necesario. La coexistencia de las dos relacio-- nes jurídicas es privativa de la jurisdicción y concluye: El vocablo jurisdicción tiene tres -- acepciones distintas. Se refiere a la actividad jurisdiccional o sea a la serie de actos encami-- nados a declarar la existencia o inexistencia de la pretendida relación litigiosa, hasta llegar a la ejecución. Es el deber de la autoridad en su carácter de sujeto pasivo de la relación adjeti-- va descrita, y finalmente, es la norma que atribuye el derecho de acción y de excepción, corre-- lativo del deber de la autoridad de prestar su -- actividad al determinar la existencia o inexis-- tencia de una o más relaciones jurídicas en las cuales nunca es sujeto" (25).

Para Gabino Fraga, la función jurisdiccio-- nal puede caracterizarse por su motivo y por su fin, es decir, por el elemento que provoca dicha función y por el resultado que con ella se persi-- gue. "La función jurisdiccional, está organiza--



da para dar protección al derecho, para evitar - la anarquía social que se produciría si cada -- quien se hiciera justicia por su propia mano; en una palabra, para mantener el orden jurídico y - para dar estabilidad a las situaciones de dere-- cho" (26)

### C.- LA DOCTRINA EXTRANJERA SOBRE LA FUNCION JURISDICCIONAL

Entre los diversos autores modernos de derecho administrativo, Laubadere nos proporciona - una síntesis adecuada sobre este problema: "Se admite, en general, que el acto jurisdiccional - es un acto de estructura compleja, que hace apa-- recer sucesivamente una pretensión emitida ante un juez y generalmente nacida de un litigio o -- controversia, una comprobación hecha por el juez y, por lo tanto, sobre la conformidad de las si-- tuaciones en causa con la regla de derecho, su - fin, una decisión tomada por el juez, a conse-- cuencia de la comprobación hecha por él. Es en esta complejidad misma y en la relación de estos elementos entre sí, en los que es necesario ver, precisamente, parece, la característica del acto jurisdiccional el juez interviene para resolver una situación contenciosa en virtud de la regla de derecho, con la cual él comprueba la aplica-- ción a la especie y lleva a cabo luego por medio de su decisión" (27).

Carnelutti, citado por el maestro Eduardo - Pallares, analiza lo que distingue a la jurisdicción de la administración, y formula la siguien-- te tesis:

a.- El fin del proceso jurisdiccional, no - es el accertamiento y la realización del derecho; porque el proceso en sí mismo consiste en reali-- zar y acertar el derecho, de los que se sigue - que el fin del proceso no puede ser el proceso - mismo.

b.- El proceso no se lleva a cabo en interés de las partes, sino en interés de la sociedad entera que se perjudica con la existencia de litigios y debe evitar el uso de la fuerza por parte de los particulares.

c.- Lejos de que el interés de las partes sea la razón de ser el proceso, el proceso civil se desenvuelve no en interés de las partes, sino mediante el interés de las mismas, esto es, aprovechándolo para lograr el fin social.

d.- El interés de las partes en el proceso, es en cada una de ellas que se le dé la razón - que pretende tener; el interés de la sociedad es dar la razón a quien pretende tenerla.

e.- El fin del proceso no es lograr las ventajas que cada una de las partes pueda obtener - mediante el proceso. Ciertamente que las partes mediante la acción quieren obtener esa ventaja, - por lo cual, la obtención de ella es el fin de la acción, pero no el del proceso. Esto se verá más claro si se compara el proceso con la transacción. El fin de esta última, es que cada contratante obtenga una ventaja, lo que no sucede - con el proceso.

f.- Partiendo de esta premisa, llega a la conclusión de que la diferencia entre la función administrativa y la judicial, se funda en la diferencia entre el interés público en cuanto a la composición de los conflictos y el interés en -- conflicto o sea, como dijimos, entre interés público interno. La función procesal tiende a satisfacer el primero, mientras que la función administrativa persigue el desenvolvimiento del -- otro. La función administrativa se cumple en el conflicto, la función procesal, en cambio, actúa sobre el conflicto. Por lo tanto, la diferencia entre acto procesal y acto administrativo es claramente causal.

g.- Tanto la función legislativa como la ju dicial tienen como fin resolver conflictos de in tereses, pero la ley sólo los compone cuando no hay litigio, mientras que la función jurisdiccio nal presupone la existencia del litigio. Carne- lutti, rechaza la doctrina generalmente admitida de que la función legislativa se caracteriza por que produce normas generales, abstractas, y la jurisdicción únicamente da origen a las normas singulares concretas. Que el proceso jurisdic- cional puede producir normas de carácter general, por lo tanto, lo propio de la jurisdicción es que tiene como función la composición justa de los litigios (29).

La jurisdicción, como un acto de sustitución, es una doctrina moderna han presentado los procesalistas, principalmente Chiovende. La tesis es la siguiente: "La jurisdicción es la fun ción del Estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley mediante la sustitución por la actividad de los particulares o de otros órganos públicos, sea al reafirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea al hacerla prácticamente efectiva" (29).

Resumiendo nuestras ideas sobre la Función Jurisdiccional, podemos decir lo siguiente:

1.- Es una actividad del Estado, subordinada al orden jurídico y atributiva o constitutiva de derechos en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adopta la solución adecuada.

2.- Desde el punto de vista formal alude a la organización constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha función, al Poder Judicial de la Federación.

3.- Su finalidad es declarar el derecho en los casos controvertidos o de conflicto que son

de competencia. Es una actividad de eje de la ley hecha por el Poder Judicial, pero que responde a motivos, efectos y fines diversos de los administrativos.

4.- El Estado crea la organización judicial como una necesidad ineludible de orden y de armonía social, de lo contrario, la organización social sería crítica.

5.- El Poder Judicial es a manera de una maquinaria, a disposición de los particulares y del Estado. El juez para actuar necesita del requerimiento de las partes. En ese momento se sustituye o subroga a la voluntad de ellos. El órgano titular de la función jurisdiccional es siempre ajeno a la cuestión o relación sobre la que se pronuncia. Una función, que el poder público mantiene para hacer imperar la justicia.

6.- La importancia de las formas contenciosas del proceso es manifiesta. En todo acto jurisdiccional estamos en presencia de un conflicto de intereses, que ameritan la intervención judicial para mantener o declarar el derecho o la naturaleza del derecho controvertido. Establecida la litis, en resultados o hechos, en consideraciones jurídicas, ofrecidas las pruebas, la sentencia es la culminación de ese proceso.

7.- La naturaleza jurídica de la sentencia descubre la intención de la ley y la aplica al caso en debate como objeto exclusivo de la resolución. El juez actúa de acuerdo con la lógica jurídica en forma análoga a la silogística.

8.- La autoridad de cosa juzgada, al establecer la verdad legal no sólo define el derecho, sino que lo estabiliza con eficacia definitiva. Es uno de sus caracteres, el de restablecer el orden jurídico violado.

9.- El acto jurisdiccional es además impar-

cial, hace cierto y establece el derecho dudoso o incierto.

10.- Los actos de jurisdicción voluntaria - son administrativos materialmente realizados por el juez.

11.- En el derecho moderno la jurisdicción está subordinada a la legislación, a diferencia de épocas primitivas en que los antecieron a las leyes.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Bonnar Roger. Precis de Droit Administratif. 1a. Ed. París, 1928. Pág. 15.
- 2.- Rabasa Emilio. La Constitución y la Dictadura. Edit. Porrúa, S.A. México, 1956. - Pág. 189.
- 3.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 45a. Ed. Edit. Porrúa, S.A. México, 1970. Pág. 39.
- 4.- Ob. cit. Pág. 27.
- 5.- Carro Martines Antonio. Introducción a la Ciencia Política. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1957.
- 6.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 45a. Ed. Edit. Porrúa, S.A. México, 1970. Pág. 27.
- 7.- Garrido Falla Fernando. Nueva Enciclopedia Jurídica. Edit. Seix. Barcelona. Pág. - 513.
- 8.- Pérez Serrano Nicolás. El Poder Constituyente. Gráfica Administrativa. Madrid, - 1947. Pág. 86.
- 9.- García Oviedo Carlos Derecho Administrativo. 7a. Ed. 1959. Pág. 97.
- 10.- Kelsen Hans. Teoría General del Estado. - Edit. Labor. Barcelona, 1954. Pág. 6.
- 11.- Alvarez Gendín Sabino. El Estado de Derecho. Universidad de Santiago de Compostela. Pág. 827.
- 12.- Forsthoff. Tratado de Derecho Administrativo. Madrid, 1958. Pág. 13.

- 13.- De Labaudere André. Traite Elementaire de Droit Administratif. París, 1957. Pág. -- 272.
- 14.- Jellinek Walter. Derecho Administrativo. - 3a. Ed. Alemania, 1931. Pág. 6.
- 15.- Zanobini Guido. Criteri de Classificazione delle varie Manifestazione dell'azione Amministrativa. Riv. de Diritto Pubblico. 1954. Pág. 529.
- 16.- Carre de Malberg. Teoría General del Estado. México, 1948. Pág. 249.
- 17.- De Labaudere André. Traite Elementaire de Droit Administratif. París, 1957. Pág. -- 273.
- 18.- Rabasa Emilio. La Constitución y la Dictadura. Edit. Porrúa, S.A. México, 1956. - Pág. 190.
- 19.- García Maynez Eduardo. Introduucción al Estudio del Derecho. 6a. Ed. Edit. Porrúa, - S.A. México, 1955. Pág. 228.
- 20.- Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. 10a. Ed. México, 1960. Pág. 50.

## LAS FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN EL NUEVO DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO

- 1.- El Régimen presidencialista.
- 2.- La intervención presidencial en las relaciones públicas, sociales y privadas.
- 3.- El Presidente, supremo poder administrativo, público y social.
- 4.- La revolución desde arriba o revolución proletaria.
- 5.- El Presidente en la Constitución Social.



## 1.- EL REGIMEN PRESIDENCIALISTA

Emilio Rabasa, manifiesta: "Que la Constitución Social impone poco a poco y día a día sus formas características y hace ceder a la Constitución Política, que siempre tiene mucho de artificial y matemática; también explica la dictadura, en la historia y en las instituciones, para concluir que la Constitución de 1857 establecía la supremacía del poder legislativo y, finalmente, afirmaba que la Constitución, depurada de sus errores, hará posible la intervención popular en el régimen de la nación" (1).

No obstante la supremacía del Congreso, el Presidente Benito Juárez gobernó al país con la austeridad y dignidad en él características, -- aplicando sus Leyes de Reforma y haciendo a un lado la Constitución, como también lo hizo el general Porfirio Díaz, Presidente por más de treinta años, creador del personalismo político por encima de todos los poderes públicos de la nación, derramando sangre obrera en Cananea y Río Blanco, hasta que cayó estripitosamente en 1911 para salir desterrado del país.

Desde entonces surgieron, en la vida nacional, los hombres de mando sobre las instituciones y la política por encima de la democracia, y el pueblo siguió siendo pueblo. El Presidente era el supremo hacedor, amo y señor de vidas y haciendas; en otros términos, de la dictadura en las instituciones se pasó a la dictadura personal encarnada en un solo individuo con facultades omnímodas, que él mismo se otorgaba. La Constitución había perdido no sólo su vigencia, sino artificialidad; el respeto entre gobernantes y gobernados se ha convertido en artículo de museo, como sagradas hojas de papel, así diría La-salle (2).

La Revolución de 1910, contra el anciano -- dictador, triunfó definitivamente; era una revo-

lución burguesa que levantó el espíritu popular con la Elección de Francisco I. Madero, Jefe de la Revolución, como Presidente de la República y quien prestó juramento de guardarla el 6 de noviembre de 1911. Antes lo habían hecho Juárez y Díaz.

Pero la revolución y la democracia en ciernes tuvieron un inicio trágico: El Presidente - Madero y el Vicepresidente Pino Suárez, fueron - asesinados el 22 de febrero de 1913, y una de -- las balas asesinas le dio el tiro de gracia a la Constitución, y la Constitución murió para renacer políticamente en la de Querétaro, al lado de la Nueva Constitución Social.

La revolución continuó su marcha y la trage dia maderista originó el movimiento revolucionario para derrocar al usurpador Victoriano Huerta; otra revolución que fue jefaturada por Venustiano Carranza, declarado primer jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la Unión.

El triunfo dividió a los Jefes revolucionarios en la Convención de Aguascalientes de 1914, de donde surgieron interesantes proclamas, más - que políticas, sociales: La Ley Agraria de Villa; los principios de la Tierra y Libertad, de Zapata y, la Reforma Social de Carranza empero, el verdadero triunfo de la revolución está en la Nueva Constitución Política Social de 1917 y en su vigencia hasta hoy. Por esto, más interesante que discutir si la revolución mexicana vive o ha muerto, es conocer lo verdaderamente inmortal de ella: La Constitución. Para esto es necesario leerla, pensarla y releerla; así se sabrá si la revolución se ha transformado o momificado. - Por otra parte, la Nueva Constitución encomienda el ejercicio de todos los poderes públicos y sociales en manos del Presidente de Poder Ejecutivo, es decir, de un solo individuo.

Pues bien, nuestra Constitución de Querétaro, la primera política social del mundo, como hemos dicho en múltiples ocasiones, siguiendo a Rabasa, modificó sustancialmente la de 1857 en lo político, acabando con la supremacía de los poderes Legislativo y Judicial, para dársela al Ejecutivo. Los nuevos conceptos políticos rezan:

Art. 80: Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Art. 50: El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Art. 94.- Se deposita el ejercicio de Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito.

En posteriores preceptos se consolida el régimen presidencialista, en función de la supremacía de las facultades que la Constitución Política establece a cargo del Presidente de la República.

El único poder supremo es el administrativo, los demás no; pero la esencia del régimen presidencialista está constituido en el espíritu y texto del artículo de la Constitución que a su letra dice:

Art. 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;

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 del Distrito Federal y Territorios, 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 esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

IV - Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;

V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;

VI.- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos; previa ley del Congreso de la Unión;

IX.- Derogada.

X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranje--

ras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal;

XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas;

XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y Territorios;

XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII.- Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados, o de la Comisión Permanente, en su caso;

XVIII.- Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso;

XIX.- Pedir la destitución, por mala conducta, de las autoridades judiciales a que se refiere - la parte final del artículo 111; y

XX.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Para efectos de la dinámica administrativa, la propia Constitución establece:

Art. 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.

Art. 92.- Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados - por el secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponde, 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.

Art. 93.- Los Secretarios del Despacho, luego que está abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de - las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una - ley, o se estudie un negocio relativo a su secretaría.

Para iniciar los ensayos democráticos, el - genio político del general Plutarco Elías Calles creó el Partido Nacional Revolucionario, en cuyo perfeccionamiento se institucionalizó la acción política del Presidente.

Por otra parte, para el progreso del pueblo

es necesario transformar la democracia política en democracia popular, mas esto sólo pueden hacerlo los que tienen la fuerza o los instrumentos jurídicos para ello: el Presidente o la voluntad popular, y no hay que olvidar que los campesinos pertenecen a esta clase social y que a través de una huelga general podrán transformar las estructuras económicas y políticas.

Así opera nuestra Constitución en la realidad política y porque el Presidente tiene en sus manos no sólo los poderes públicos sino los poderes sociales: él designa a los funcionarios públicos del poder político, a los funcionarios de Poder Judicial, a los Presidentes de las Comisiones del Salario Mínimo y del reparto de Utilidades, a los representantes de las Comisiones de salario mínimo y del reparto de Utilidades, a los representantes del gobierno en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; y los gobernadores designan a los representantes del gobierno estatal en las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje.

Si la vida o muerte de la revolución se finca en la democracia y en la libertad de lucha de clases, cuanto se ha escrito al respecto sólo tiene valor cultural. Para llevar a cabo la transformación social, como la idealizamos, los escritos y balances sobre el tema serán interminables.

Todo cuanto se ha expresado revela la existencia del régimen presidencialista en el Estado Mexicano moderno: porque el Presidente es más que un dios, que un rey, que un primer ministro, es el mejor poeta, literato, orador, jurista, político, etc., él controla los poderes públicos que estructura la Constitución Política y los poderes públicos que estructura la Constitución Social, como puede contemplarse en las normas fundamentales de una y otra, que integran el cuerpo de leyes más respetable de la nación; la Carta -

Magna del Estado y del pueblo, el Presidente es la Constitución, es la ley en cuerpo viviente.

## 2.- LA INTERVENCION PRESIDENCIAL EN LAS RELACIONES PUBLICAS, SOCIALES Y PRIVADAS

Como consecuencia, el régimen presidencialista de la República interviene de hecho y de derecho en todas las relaciones de la vida humana de la nación; en las relaciones públicas, sociales y privadas de toda especie y constituye empresas de participación estatal con los particulares. Es notoria su intervención en los negocios públicos y privados, en la conducción del pueblo, en el fortalecimiento de la democracia, en su transformación progresiva; así cumple con los mandatos de la Constitución Política. También gobierna con el mismo poder a las instituciones sociales: Juntas de Conciliación y Arbitraje, Comisiones del Salario Mínimo y del Reparto de Utilidades e Institutos de Previsión Social. La integración de las instituciones sociales las realiza el Presidente a través de sus respectivos órganos; él designa a los presidentes de las comisiones; asimismo designa a los directores de los institutos de previsión social, por disposición expresa de las leyes reglamentarias del artículo 123 Constitucional.

Así quedan centralizados administrativamente, todos los órganos públicos y sociales, administrativos y jurisdiccionales del trabajo y de la previsión social, de modo que la transformación de las estructuras económicas está en manos del Presidente, por ministerio de ley, pero sin perjuicio del derecho a cargo de la clase obrera para transformar el sistema de propiedad privada y de los bienes de producción, pacífica o violentamente.

Por lo tanto, la fuerza dialéctica de nuestra teoría del derecho del Estado moderno se fa-



cilitará la transformación de la democracia burguesa y del régimen de producción económica capitalista, en socialista, conforme a las bases que se encuentran en el corazón del artículo 123 -- Constitucional.

### 3.- EL PRESIDENTE SUPREMO PODER ADMINISTRATIVO, PUBLICO Y SOCIAL

En el pensamiento de los Constituyentes revolucionarios de Querétaro, se gestó la tarea de la transformación democrática y económica, vieron en el Jefe de la Revolución con traje de miliciano al Presidente en ejercicio de la revolución armada; todo esto se explica por sí mismo - porque también había olor a pólvora en el Teatro Iturbide de Querétaro, porque en ocasiones vibraba el coliseo con el rugir de la fusilería, porque tuvieron fe en la revolución; por ello no vacilaron en centralizar en el Presidente tanto - los poderes públicos como los poderes sociales - en los textos de la propia Constitución.

Hasta los enemigos de la revolución y de la Constitución captaron el pensamiento avanzado de los Constituyentes. Las críticas a la Constitución, de hace más de cincuenta años, se convierten ahora en exaltados elogios, desde que la llamaron "bolchevique" y que "a pretexto de levantar al obrero erigieron un régimen constitucional, la retroactividad de las leyes, la inseguridad de los capitales y la expropiación de las - tierras", tal es, en efecto, la síntesis de buen número de fracciones del artículo 123 y de los - artículos 27 y 28 y otros de la Constitución de Querétaro... Blochevismo, sólo bolchevismo y es cierto. En esto radica la trascendencia social de la Constitución (3).

Ciertamente que nuestra Constitución fue -- precursora de la declaración rusa de derechos -- del pueblo trabajador y explotado.

Y otro enemigo de la Revolución y de la -- Constitución, que adopta para ésta el irrespetuoso epíteto de "Almodrote de Querétaro", fue más comprensivo aún: "Lo que es profundamente revolucionario en el sentido social de la palabra, - es la Constitución de 1917, irreverentemente conocida entre los mexicanos desterrados como el - "Almodrote de Querétaro". Si éste acabara por - convertirse de hecho en la ley fundamental, tendrá que decir que la Revolución, cuya suprema - conquista es ese código, se había transformado - en una revolución social" (4).

El vaticinio de los enemigos y temor para - algunos amigos de la Constitución y de la Revolución, está por realizarse, porque la Revolución Mexicana está inconclusa o estalla la revolución proletaria o el Presidente de la República con - la suma de poderes que tiene puede realizar en - el momento oportuno de la vida del país la revolución socialista, tomando en cuenta las características y condiciones de vida del pueblo mexicanano. De todos modos, corresponde al Presidente - en ejercicio de sus poderes sociales y políticos, como está escrito indeleblemente en el mensaje - del artículo 123, reivindicar los derechos del - proletario y asegurar el porvenir de nuestra patria cumpliendo de este modo la protesta que -- otorgara al asumir su cargo.

El Derecho Administrativo Público y el Derecho Administrativo Social son manejados ad litibum por el señor Presidente, a través de sus Secretarios y funcionarios administrativos.

#### 4.- REVOLUCION DESDE ARRIBA O REVOLUCION PROLETARIA

Nuestra Teoría Integral del derecho del trabajo en el Estado Mexicano, nos permitió descubrir una nueva problemática de la Constitución - de la República de 1917, creadora del Estado mo-

derno, político-social.

En el capítulo de derecho público de la -- Constitución no tiene cabida el derecho a la revolución como derecho ciudadano, en concordancia con el artículo 41 por virtud del cual, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos y competencia de éstos y por los de otros Estados.

Sin embargo, la revolución podría realizar desde arriba, en el poder público, a través del Presidente de la República, porque no ha dejado de ser órgano exclusivo de la Administración Pública, ya que la propia Constitución le confiere un alto mando social que ejerce simultáneamente con el poder público.

Así, descubre la teoría integral, la triple personalidad del Presidente al ejercer actos privados, públicos y sociales, la duplicidad de funciones públicas y sociales que, como autoridad -suprema administrativa pone en sus manos la Constitución al estructurar un nuevo Estado moderno con dichas funciones, que en uso de la segunda -redime a los de abajo, propiciando el cambio social, la transformación de las estructuras capitalistas, por nuevas socialistas, al amparo de -la democracia que es base y esencia del régimen político social de nuestra Constitución. En consecuencia, la sociedad opulenta se integrará, en el porvenir, en sociedad socialista.

En apoyo de la aplicación de nuestra Teoría integral en la problemática que presenta el Estado mexicano moderno contemporáneo es político social, invocamos la interpretación histórica de -un científico social, Humberto Melotti, cuando -escribe con singular belleza literaria y jurídica:

"Entre los ejemplos más positivos de 'revolución desde el trono', merecen mención: la pre

potente actividad reformadora de Pedro el Grande de Rusia, destinada a transformar toda historia europea... la profunda renovación impresa al Japón por la restauración de Meiji de 1868, que debía de poner al país sobre el camino de un extraordinario desarrollo industrial... y la llamada 'revolución blanca' o 'revolución de Sha' que el actual soberano de Irán, Mohammed Reza Pahlevi, se esfuerza por traducir en realidad haciendo frente a la fuerte oposición del clero musulmano y de los propietarios de la tierra, a este propósito nos complace recordar las serenas palabras que el Sha nos dirigió recientemente en Teherán durante una audiencia informal que nos concedió: Nuestro país tiene indudablemente hoy en día necesidad de una profunda revolución, pero en su estado actual de atraso social tal vez sólo con el prestigio del trono es posible comenzarla" (5).

En el capítulo de derecho social que lo integran los artículos 27, 28 y 123, no sólo tiene cabida el derecho a la revolución proletaria, como revolución jurídica, permítasenos la expresión, sino también el derecho a la revolución desde arriba, desde el trono, para que sea realizada por el Presidente de la República, en cuyas manos se han puesto tanto el poder público como el social, como se ha visto en renglones anteriores, por lo que no sólo es viable la revolución proletaria como jurídica, sino también desde arriba a cargo del Presidente, por tener en sus manos una conjunción de poderes públicos y sociales y ser nada menos que el Jefe de todas las fuerzas armadas. Este es el punto de partida de todos los cambios que se anuncian y que no pueden ser otros que los estructurales económicos actuales por un nuevo régimen exclusivamente social para llegar al socialismo.

"Así pues, no es extraño que durante mucho tiempo los juristas, al oír hablar de revolución, no hayan tenido otra preocupación que la de ex--

presar muy claramente el propio desinterés científico por el fenómeno. No hay sido en la ciencia del derecho público para un capítulo sobre "la teoría jurídica de los golpes de Estado, de las revoluciones y de sus efectos", declaró categóricamente en este sentido Carré de Malberg. Contemplan la revolución, en efecto como un simple hecho no susceptible de calificación jurídica alguna, en cuanto excluida por su misma naturaleza del número de las categorías jurídicas reales y posibles. Desde el punto de vista jurídico, se seguía repitiendo con Jhering, el anatema era absoluto. Reconocer explícitamente, en dicha perspectiva, que la revolución es al menos un hecho normativo, como fuente metajurídica del derecho, ya era decididamente demasiado (6).

"Sin embargo, si por un lado se presenta la revolución como destrucción de un determinado orden existente, por otro, se presenta siempre como una tentativa más o menos lograda de implantar un orden nuevo y diverso. Desde el momento en que afecta a los dos ordenamientos, estatales, el existente y el potencial que se encuentra en gestación en su seno circunscribir la propia --- perspectiva a uno solo de estos ordenamientos para poner de relieve el simple carácter material o para subsumirla en alguna figura delictiva concreta no puede, en consecuencia, agotar la compleja problemática jurídica" (7).

Cuanto se ha dicho viene a constituir la filosofía del nuevo Derecho Administrativo Social, que emerge de los artículos 27, 28 y 123 de nuestra Constitución, no vistos aún por nuestros juristas y profesores, no obstante su recia penetración en el Estado Modeno, pero al examinar los textos de tales preceptos, minuciosa y críticamente, se advierte la posibilidad de la revolución social desde arriba como una forma jurídica, sin perjuicio de la proletaria a cargo de la clase obrera, en la que están incluidos los campesinos, por las condiciones sui géneris por las que

atraviesa hasta hoy, subordinada al poder público como efecto de las leyes reglamentarias del artículo 123 Constitucional.

## 5.- EL PRESIDENTE EN LA CONSTITUCION SOCIAL

Conforme al artículo 80 de la Constitución, el Presidente es el Poder Ejecutivo de la Unión o sea el Jefe del Estado Político, por lo que es tá obligado a respetar las garantías individuales que se establecen en la Constitución; para este efecto la Ley Fundamental crea un medio de defensa: el juicio de amparo artículo 103 fracción I, pero aquellas garantías no operan en el Estado de derecho social, pues en éste rigen las garantías sociales en favor de la clase obrera, es decir, de trabajadores, ejidatarios o comuneros; garantías que no se dan frente al Estado si no contra explotadores, latifundistas, empresarios o patrones. En esta virtud, los actos del Presidente tendientes a cumplir los principios de la Declaración de Derechos Sociales en decretos de nacionalización o expropiaciones para tutelar y reivindicar los derechos del proletariado como se consigna en el mensaje y textos del artículo 123 son inatacables en la vía legal, pu diéndose cambiar así las estructuras capitalistas del Estado político. Esto equivale a realizar la revolución desde arriba.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- Rabasa Emilio. La Constitución y la Dictadura. Edit. Porrúa, S.A. México, 1956. Pág. 191.
- 2.- Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. 1a. Ed. Edit. Porrúa, S.A. México, 1973. Pág. 814.
- 3.- Ob. cit. Pág. 812.
- 4.- Idem. Pág. 813.
- 5.- Carre de Malberg. Teoría General del Estado. México, 1948. Pág. 250.

## CONCLUSIONES

1.- El Estado es un producto necesario de la convivencia humana, configurado natural y espontáneamente merced a los factores y circunstancias que intervienen en sus múltiples procesos, desde las formas más antiguas y primitivas hasta las modernas organizaciones políticas. El Estado, como un orden jurídico total, va respondiendo a necesidades cada vez más crecientes.

2.- La importancia del Estado y de la organización política se puede deducir del interés de las generaciones pasadas y presentes le han designado. En otras épocas los temas aludidos se comentaban en círculos pequeños, con mayor o menor asiduidad. En cambio, en nuestros días el ciudadano está enterado de las cosas que suceden en torno a él, y a menudo lo escuchamos discutir sobre las amenazas de las contiendas mundiales, los problemas de nuestro país con sus vecinos, la importancia del movimiento social en los problemas internacionales; si los satélites eliminan las fronteras y otros que inquietan a los hombres; que piensan que sobre ellos, está el derecho de vivir en paz.

3.- El hombre moderno está más en la política que antes, y de aquí sus deseos vehementes de participar directa o indirectamente, ya que en otras épocas era privilegio de unos cuantos.

4.- Del campo jurídico-político nos encontramos que el Estado es el ordenamiento total, en un determinado territorio regulado por fines específicos que son el resultado de un proceso histórico.

5.- La actividad del Estado se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los objetivos que deben alcanzar. La existencia lógica del Estado se determina por los fines o propósitos que una socie



dad organizada le ha venido señalando de acuerdo con su propia naturaleza.

6.- El Estado y el Derecho son organizaciones o instrumentos hechos por los hombres y para los hombres. Para ampliar sus fines la sociedad crea el poder del Estado y lo somete al derecho para hacerlo racional y lógico. El Estado no es un organismo dotado de alma, porque no hay otro espíritu que el de los propios seres humanos, ni hay otra voluntad que la de ellos. Afirmación contenida en los artículos 39 y 41 de la Constitución.

7.- El Estado no tiene otros propósitos que los de formar una sociedad organizada a través de tareas directas o técnicas de su actividad, ya sean en forma exclusiva o en concurrencia con ella, ya que esta capacidad proviene de la sociedad.

8.- La sociedad conserva un campo extenso de actividades, siempre bajo la vigilancia del Estado. Esta inmensa actividad privada se puede resumir diciendo que el individuo, dentro del orden jurídico, puede hacer todo, con excepción de lo que la ley le prohíbe. Su capacidad general es la regla, y la prohibición legal la excepción.

9.- De nada serviría crear un orden jurídico si al mismo tiempo no se crean los medios para hacer posible la realización del derecho. Los órganos del Estado son esferas limitadas de competencia, unidades jurídicas de acción, centros de competencia delimitados por el ordenamiento jurídico.

10.- El funcionario es limitado en sus actividades y no puede hacer otra cosa que lo que la ley le permite. Su capacidad de obra es estricta y subordinada al interés general.

11.- Los servicios públicos son empresas que

se proponen satisfacer las necesidades generales en forma regular y continua. Hay una relación - entre las funciones y los servicios públicos, para satisfacer a la sociedad y mantener su armonía de vivir.

12.- El Poder Federal Mexicano es la suprema entidad en quien se deposita el ejercicio de las facultades del Estado Mexicano, de conformidad con el artículo 49 de la Constitución.

13.- La Teoría Integral del Derecho del Trabajo en el Estado Mexicano, nos permitió descubrir una nueva problemática de la Constitución - de 1917, creadora del moderno Estado político-social.

14.- El vaticinio de los enemigos y temor - para algunos amigos de la Constitución y de la revolución, está por realizarse porque la Revolución Mexicana está inconclusa; o estalla la revolución proletaria, o el Presidente de la República, con la suma de poderes que tiene, realiza en el momento oportuno de la vida del país la revolución socialista. De todos modos, corresponde al Presidente en ejercicio de sus funciones como está escrito indeleblemente en el mensaje del artículo 123 Constitucional, reivindicar los derechos del proletario y asegurar el porvenir de -- nuestra nación cumpliendo de esta manera, con la protesta que otorgara al asumir su cargo.

15.- La Teoría Integral permite observar la triple personalidad del Presidente al ejercer actos privados, públicos y sociales, que como autoridad suprema administrativa, pone en sus manos la Constitución al estructurar un Estado moderno; en uso de las segundas redime a la clase desprotegida, propiciando el cambio social: La transformación de las estructuras capitalistas por estructuras socialistas al amparo de la democracia, que es base y esencia del régimen político so---

cial de nuestra Constitución. En consecuencia, la sociedad opulenta devendrá en el porvenir en sociedad socialista.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- Alcalá Zamora y Castillo Aniceto. Proceso Autocomposición y Auto-defensa. Imprenta - Universitaria. México, 1957.
- 2.- Alvarez Gendin Sabino. El Estado de Derecho. Universidad de Santiago Compostela.
- 3.- Biesanz John. Introducción a la Sociología. Edit. Letras, S.A. México.
- 4.- Bonnar Roger. Precis de Droit Administratif. París, 1928.
- 5.- Battenbach André. Organization et Moyen - Action des Administration Publiques. Edit. Larcier. 1954.
- 6.- Calmón Pedro. Historia de las Ideas Políticas. Edit. El Ateneo. Buenos Aires, 1953.
- 7.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 45a. Ed. Edit. Porrúa, S.A. México, 1970.
- 8.- Carro Martínez Antonio. Introducción a la Ciencia Política. Instituto de Estudios - Políticos. Madrid, 1957.
- 9.- Carre de Malberg. Teoría General del Estado. México, 1948.
- 10.- De la Vigne de Villanueva Marcel. Traite - General de L'Etat. París, 1929.
- 11.- Davin Jean. La Doctrina General del Estado. Edit. Jus. México, 1946.
- 12.- De Laubadere André. Troite Elementaire de Droit Administratif. París, 1957.

- 13.- Frei Montalva Eduardo. La Política y el Espíritu. Edit. Ercilla. Santiago de Chile, 1940.
- 14.- Fraga Gabino. Tratado de Derecho Administrativo. 10a. Ed. Edit. Porrúa, S.A. México, 1960.
- 15.- Forsthoff. Tratado de Derecho Administrativo. Madrid, 1958.
- 16.- G. Fischbac C. Teoría General del Estado. Edit. Labor.
- 17.- González Pérez Jesús. El Método en el Derecho Administrativo.
- 18.- Garrido Falla Fernando. Nueva Enciclopedia Jurídica. Edit. Seix. Barcelona.
- 19.- García Oviedo Carlos. Derecho Administrativo. 7a. Ed. 1959.
- 20.- García Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 6a. Ed. Edit. Porrúa, - S.A. México, 1955.
- 21.- Heller Hermann. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. México.
- 22.- Hebert Spencer. El Individuo frente al Estado.
- 23.- Ihering R. Von. El fin en el Derecho. Obra aparecida en el año de 1877.
- 24.- Jellinek Walter. Derecho Administrativo. - 3a. Ed. Alemania, 1931.
- 25.- Jellinek George. Teoría General del Estado. Edit. Albatros. Argentina, 1947.

- 26.- Kelsen Hans. Teoría General del Estado. - Edit. Labor. Barcelona, 1954.
- 27.- Kolher. El Derecho de los Aztecas. México, 1924.
- 28.- Legaz Lacambra Luis. Vida Humana, Sociedad y Derecho. Edit. Boch E. Barcelona, 1960.
- 29.- Leibholz Gerhard. El Futuro de la Soberanía Nacional en el Siglo XX.
- 30.- Rabasa Emilio. La Constitución y la Dictadura. Edit. Porrúa, S.A. México, 1956.
- 31.- Sánchez Agesta Luis. Lecciones de Derecho Político. Edit. Libro Prieto. 5a. Ed. Granada, 1954.
- 32.- Soyaguez Laso Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo, 1953.
- 33.- Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. 1a. Ed. Edit. Porrúa, S.A. México, 1973.
- 34.- Zanabini Guido. Criteri de Classificazione delle varie Manifestazione dell'azione Amministrativa. Riv. de Diritto Pubblico. 1954.