



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO

el derecho del trabajo en  
la administración pública

T E S I S

Que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

josé fernando mateo vera

México, D. F.

1977



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.

D E D I C A T O R I A S

**A MIS PADRES**

**" Por la confianza que tuvieron  
siempre en mí"...**

A TERE

" Por la ayuda incalculable y  
el cariño que me propor--  
cionó"...

A MIS HERMANOS

"Por el apoyo moral recibido"...

...###

A MIS ABUELITOS

"Por el cariño y fé que me  
tienen "...

A MIS TIOS

" Esperando no haberlos  
defraudado"...

**A MIS CUÑADOS**

**" Por el impulso brindado "...**

**A MIS SOBRINOS**

**"Porque siempre sigan  
adelante"..."**

**AL SEÑOR LIC. RAFAEL DAVILA BENGUA**

**" Por el gran apoyo recibido durante  
mi carrera "...**

# CAPITULARIO

# EL DERECHO DEL TRABAJO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

## CAPITULARIO

### PROLOGO

#### CAPITULO I

##### ALGUNAS CONSIDERACIONES REFERENTES AL ESTADO MEXICANO.

- a). - Características generales del Estado.
- b). - La división de poderes.
- c). - El Poder Ejecutivo. - Sus funciones.
- d). - El Estado Mexicano. - Su naturaleza social.

#### CAPITULO II

##### LA OPERACION DEL DERECHO EN LA DINAMICA SOCIAL.

- a). - Planteamiento del problema.
- b). - Los grupos obreros y la realidad viva del derecho.
- c). - La evolución del derecho.
- d). - La norma reflexiva.
- e). - Funciones del derecho.

#### CAPITULO III

##### LA PROBLEMÁTICA ACTUAL EN LA TÉCNICA LEGISLATIVA.

- a). - Legislación y las soluciones parciales.
- b). - La presión de grupos y falta de información.
- c). - Aspectos negativos en la actividad legislativa.
- d). - Necesidad de asesoría técnica al legislador.
- e). - Los fines por alcanzar en la nueva normativa.

#### CAPITULO IV

##### EL DERECHO DEL TRABAJO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

- a). - Teoría de la Administración Pública.
- b). - El artículo 123 y sus leyes reglamentarias en la Administración Pública.
- c). - Las funciones sociales de la Administración Pública.
- d). - La Administración Pública para el desarrollo.
- e). - Las Empresas de la Administración Pública.
- f). - El Derecho del Trabajo en las Universidades descentralizadas de la Administración Pública.

### CONCLUSIONES.

### Bibliografía.

JOSE FERNANDO MATEO VERA.

## PROLOGO

## P R O L O G O .

Podemos decir primeramente, que la autoridad es el derecho de mandar y de ser obedecido.

Ahora bien, el derecho de mandar es la facultad de dar órdenes, y el mandar u ordenar, implica la idea de dirigir, de encauzar las actividades de otros hacia un fin determinado. Esta dirección de los actos ajenos hacia una finalidad precisa, constituye la función de gobernar.

La autoridad es, pues, ante todo, gobierno. "El gobierno no es otra cosa que la dirección de los gobernados al fin, que es algún bien", decía Santo Tomas de Aquino.

O dicho de otra forma: El gobierno es, esencialmente, la acción por la cual una autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos.

Esta función directora de la autoridad, que es el encauzamiento adecuado de la conducta humana para hacer posible la auténtica vida social -que es vida arreglada a la virtud, como dijera Santo Tomás de Aquino-, se manifiesta de un modo concreto en el conjunto de disposiciones mediante las cuales se determinan los derechos y las obligaciones de los individuos entre sí, o de éstos con la comunidad. Y este conjunto de preceptos, a su vez, integra el régimen jurídico que garantiza el orden y la paz en la conveniencia de acuerdo con los principios de la justicia, --

la seguridad y el bien común, y con sujeción, por lo tanto, a las normas morales de validez universal.

Pero si la autoridad es gobierno y como tal dirige a los miembros de la comunidad dando las órdenes, estableciendo los preceptos y pronunciando las resoluciones según las cuales se ha de realizar el bien común, la autoridad debe proveer, a nuestro juicio, al exacto y fiel cumplimiento de sus mandatos apelando al uso de la fuerza para hacerlos respetar y obedecer, e imponiendo las sanciones necesarias a sus transgresores. La autoridad, por tanto, es gesto simplemente imperativo si todos son dóciles, gesto coercitivo para el perezoso o rebelde. La autoridad requiere del poder, sencillamente porque se ejerce sobre individuos humanos. Si la autoridad - entendida como dirección únicamente - hubiera sido indispensable aun cuando los hombres vivieran en estado de inocencia, esa autoridad resultaría ineficaz para realizar su finalidad específica si no contara con el auxilio de la fuerza al ejercerse sobre los hombres en su condición actual.

Por otra parte consideramos, que, la autoridad no es únicamente gobierno. Aún cuando por medio de su actividad directora realiza el orden y la paz en la convivencia humana, que son elementos primordiales del bien común, éste tiene una amplitud mayor y, en consecuencia, quedan todavía por mencionar otras de las atribuciones propias de la autoridad.

Por bien común debemos entender el conjunto organizado de las condiciones sociales gracias a las cuales la persona humana puede cumplir su destino natural y espiritual. Esto se explica según las necesidades del hombre; necesidades cuya satisfacción requiere el concurso de los demás hombres, o mas claramente dicho, de la vida en sociedad.

Pero también es evidente que los individuos, aun estando juntos, como integrantes de la comunidad, se encuentran imposibilitados para darse ellos mismos con toda la eficacia, la proporción y la oportunidad debidas, la asistencia recíproca, material y moral, que han de obtener.

La autoridad interviene en este nuevo aspecto, con una función esencialmente organizadora. Ya no es el gobierno de los hombres, sino la administración de los bienes, en la categoría de servicios públicos, lo que en este caso le incumbe. Y es la misma dirección, la actividad --- gubernativa, la que, en primer término, requiere el funcionamiento de los cuerpos legisladores, de los tribunales judiciales o de los órganos ----- ejecutivos.

Y están en seguida todos los múltiples servicios por -- los que la autoridad ayuda a la iniciativa privada, o la suple cuando falta -- o es notoriamente incapaz de realizar por si misma los fines que le co-- rre sponden.

En lo material, en lo intelectual, en lo moral, son -- tantas las necesidades humanas cuya satisfacción dentro de los límites -- de la vida social atañe a la autoridad que su enumeración es sencillamente

Ilimitada y sus peculiaridades tan diversas y tan susceptibles de modificarse como variados y cambiantes son los aspectos de la civilización.

En esta tesis, trataremos de ver el funcionamiento del Derecho del Trabajo en la Administración Pública; pero claro está, fundamentando lo anterior dentro de los lineamientos de la Teoría Integral -- como corriente renovadora y revolucionaria.

## C A P I T U L O I

### ALGUNAS CONSIDERACIONES REFERENTES AL ESTADO MEXICANO.

- a). - Características generales del Estado.
- b). - La división de Poderes.
- c). - El Poder Ejecutivo. - Sus funciones.
- d). - El Estado Mexicano. - Su naturaleza social.

## C A P I T U L O I

### ALGUNAS CONSIDERACIONES REFERENTES AL ESTADO MEXICANO.

#### a). - CARACTERISTICAS GENERALES DEL ESTADO. -

Antes de entrar a referirnos a las características --- del Estado, habremos de hacer mención a nuestra Constitución Política, --- que podemos considerar como la más natural y adecuada expresión de las --- aspiraciones nacionales en materia de organización social; nos muestra --- ciertas ideas dominantes que nos ayudarán a perfilar algunas bases para --- los propósitos que nos proponemos realizar en este trabajo:

En forma puramente esquemática mencionaremos, entre otras cosas:

1. - El Gobierno debe tener forma republicana, representativa, democrática y federal, con respecto de las autonomías locales ( arts. 40 y 115 ).

2. - El pueblo es el titular esencial y originario de la -- soberanía: de él dimana y a su servicio está todo poder; él conserva el --- derecho inalienable de alterar o modificar la forma de gobierno (art. 39).

3. - La democracia es un sistema de vida fundado en -- el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (art. 3).

4. - La meta de la organización social mexicana es el desarrollo de todas las facultades del ser humano, dentro de una mejor -- convivencia humana, en un ambiente de aprecio a la dignidad humana, a la familia y a la fraternidad entre los hombres (art. 3).

5. - Existe un conjunto de libertades ciudadanas fundamentales que deben ser respetadas (arts. 1 al 26).

6. - Debe procurarse una equitativa distribución de la riqueza, para lo cual se ponen límites a la propiedad rural, se instituye un patrimonio familiar y se permite dotar de tierras a núcleos de población carentes de ellas, tomándolas de la propiedad inmediata (arts. 27 y 123).

7. - El interés general de la sociedad predomina por sobre el interés de los particulares (implícito en los arts. 3, 4, 27, 28 y 131).

8. - La Nación tiene derecho originario de propiedad sobre las tierras y las aguas y le corresponde el derecho de transferir el dominio de ellas a los particulares a fin de que se constituya la propiedad privada (art. 27).

9. - El derecho de propiedad privada no es absoluto. El Estado puede privar de él por causa de utilidad pública sin necesidad de indemnización previa y pagando solamente el valor declarado para fines fiscales. Tiene también el derecho de imponerle las modalidades que dicte el interés público (art. 27).

10. - Son deberes especiales del Estado la educación y la salubridad públicas (arts. 3 y 73).

11. - Los ciudadanos deben cumplir ciertos deberes públicos (arts. 5 y 36).

12. - La base de la actividad económica es la libre concurrencia, dentro de un ambiente de libertad de industria y comercio (arts. 4 y 28).

13. - Sin embargo, se reconoce que la falta de medios económicos coloca al trabajador en condición desigual frente al patrón, por lo que la ley debe intervenir a fin de apoyar al más débil y restablecer la igualdad (art. 123).

14. - Se acepta que la sociedad está dividida en clases: trabajadores y patrones. El Estado procura la armonía y la conciliación entre ambas clases (art. 123) (1).

Visto lo anterior, que creemos indispensable mencionar, pasamos a señalar aún cuando en términos generales qué es el Estado:

El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio. Tal definición revela que son tres los elementos de la organización estatal.

1. - La población.

2. - El territorio.

3. - El poder.

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ed. Porrúa, México, 1975.

El poder político se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico. Se ha dicho que la ordenación jurídica bajo su poder de mando es el elemento formal, mientras que la población y el territorio son los elementos materiales del Estado. Más no hay que olvidar que lo mismo la población que el territorio halláanse en todo caso determinados por el ordenamiento jurídico. (2)

Antes de entrar al análisis de cada uno de los elementos del Estado, consideramos necesario exponer cuando menos la definición que de Estado nos da Federico Engels:

"El Estado - dice Engels, resumiendo su análisis histórico - no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera de la sociedad; tampoco es la realidad de la idea moral, ni la imagen y realidad de la razón, como afirma Hegel. Es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha entredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es importante para conjugarlos. Pero a fin de que estos antagonismos, estas clases con intereses

(2) García Maynez E. Introducción al estudio del Derecho E. d. Porrúa, México. 1960. pag. 98.

económicos en pugna no se devoren a sí mismos y no consumen a la -- sociedad en una lucha estéril. se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del orden. Y ese poder nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y -- más, es el Estado"...(3).

    Sin penetrar en mayores detalles, vemos también -- en la anterior definición los tres elementos indispensables que componen al Estado: Población, territorio y poder.

    Por otra parte, podemos decir que el Estado es por contrapartida con la nación, una "asociación", puesto que se trata de -- una comunidad natural unificada y organizada por el Derecho. Hay otra aceptación de la palabra Estado, que es "el conjunto de instituciones -- gubernamentales".

    Por supuesto, no todos los autores de la moderna -- ciencia aplicada que es la teoría del Estado, comparten este criterio.

    Hay quienes consideran al Estado como una estruc-- tura meramente formal que constituye la simple integración política y le atribuyen así una autonomía ontológica y de objetivos como si el Estado pudiera existir sin el elemento más importante que lo integra, como es

(3) Lenin V. I. Obras escogidas, en tres tomos, Ed. Progreso. Moscú pág. 298 T. II.

el pueblo, que contiene la razón de su existencia y la justificación de sus fines, "así el Estado se niega a sí propio, porque se elige en el fin último de la asociación humana; y el fin último de la asociación en la comunidad espiritual, no la simple integración política, por poderosa que fuera".

En cuanto a su poder, Hegel por ejemplo, lo diviniza - de tal manera que puede afirmar que el Estado "traza los caminos de Dios en la tierra", integrando así una teoría que todo gobierno totalitario, cualquiera que sea su signo, utilizara como basamento teórico de un poder sin limitación y un ejercicio no condicionado a la realización del bien común - cuyo beneficiario es en última instancia el propio pueblo que lo constituye básicamente (4).

El gran autor de la teoría del Estado, Jellinek dice que los elementos del Estado son: gobierno, pueblo y territorio. Estos elementos son verdaderamente indispensables de tal manera que no podría existir el Estado sin uno de ellos.

Nos referiremos a ellos:

a). - El Pueblo: Es el conjunto de seres humanos unidos por esos lazos que la sociabilidad natural les impone, es elemento vivo e indispensable para la existencia del Estado.

(4) Rabasa Emilio O. Apuntes de Teoría General del Estado Facultad de Derecho U.N.A.M. 1963. pag. 120.

b). - El Territorio: Resulta también un elemento del que no se puede prescindir puesto que es necesario un ámbito geográfico en --- donde el pueblo pueda encontrar los elementos para su vida y hasta socioló- gicamente requiere un lugar que pueda llamar "suyo" para que las institu- ciones que lo organizan puedan tener vigencia dentro de él, y

c). - El elemento gobierno es preponderante; la ley de - dispersión sociológica, que también se llama centrífuga, actuando sobre -- el conglomerado humano que integra la nación, lanza hacia afuera a cada uno de sus integrantes en pos de la consecución de intereses muy personales, - que con frecuencia se oponen a la consecución de intereses colectivos y de bien común, (como ya lo hemos visto en nuestro prólogo). Así, no se lo- - graría nunca la indispensable conciliación entre ambas clases de intere- - ses y sería totalmente imposible la consecución del bien común y aún más la simple permanencia del grupo nacional que es víctima de esta ley cen- - trífuga pronto se dispersaría. La consistencia que se da al grupo el ejerci- cio de la autoridad, producto de la organización jurídica y política, hace - posible la permanencia y da a la nación los instrumentos afectivos para -- la realización de sus objetivos. (5).

Consideramos que, respecto a la última idea expresa- da, es conveniente y valedera esta reflexión: Si el orden jurídico-político

(5) Jellinek. Citado por Emilio O. Rabasa, Apuntes de Teoría General -- del Estado, Facultad de Derecho U.N.A.M. 1963.

es el elemento que da consistencia a la nación, que la conserva, y que le da fuerza y capacidad para el cumplimiento de sus objetivos. Este orden jurídico y político debe ser congruente, como la columna vertebral que da consistencia a los otros elementos de un cuerpo humano. Pero si en vez de columna vertebral que dé consistencia sin cambiar la identidad y naturaleza del cuerpo, se pretende que el orden jurídico y político, actúe no como norma sino como una horma que presiona y que en última instancia dé forma arbitrariamente al cuerpo nacional el Estado, a través de su gobierno no está cumpliendo sino traicionando el fin para el que fue creado: Dar consistencia a la nación, fomentar y vigilar el cumplimiento de los fines nacionales, respetar la dignidad del hombre y promover su desarrollo. (6).

El Estado es, tal vez, la única sociedad perfecta y absoluta, sobre todo el Estado en su concepción moderna. En efecto, es sociedad perfecta el Estado en tanto que cuenta con todos los elementos necesarios para cumplir sus objetivos.

Cabe que añadamos, que la Constitución es la ley fundamental de una nación, en la que se determinan los derechos del in-

(6) Rabasa Emilio O. Op. cit. pag. 180.

dividuo frente al Estado, llamadas entre nosotros "garantías individuales", y se establece la estructura política, económica y social del país. De esta forma, la Constitución resulta ser una pieza maestra en la vida total de la comunidad, y de ella emanan las restantes leyes, denominadas "secundarias" justamente por su subordinación a dicho texto primordial. En esta virtud, la Constitución ha de recoger las "decisiones políticas fundamentales" de un pueblo, es decir, sus resoluciones y programas, objetivos y experiencias principales, y debe ser tanto el resultado de la historia y de la realidad social como la expresión de los grandes propósitos colectivos. Nuestra Constitución, de 5 de febrero de 1917, responde fielmente a estos requerimientos, y traduce, con carácter dinámico y progresista, nuestro ser nacional.

Nuestra Constitución consta de 136 artículos, más 16 transitorios. En ella coexisten, según se ha advertido, en armonía perfecta, los derechos individuales y los derechos sociales; se afirma el régimen republicano, popular, democrático, federal, se reconoce que toda soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, y se consagran, en general, los grandes principios que el mismo pueblo ha dispuesto al través de una larga historia de luchas revolucionarias y de un amplio proceso de elaboración constitucional.

...###

Nuestra Constitución no es, en modo alguno, un instrumento rígido y agotado. Por el contrario, se halla abierto -y lo ha estado desde la fecha misma de su expedición- a los cambios que resultan de nuestra dinámica social, a nuevos rumbos, a diversas reclamaciones, a más amplias y generosas perspectivas. Ha sido y es, por ello, - el continente de las grandes causas populares, la fuente de toda creación jurídica y la madura garantía del progreso, de la justicia y de la libertad.

Después de haber considerado aun cuando en forma breve al Estado y los elementos que a él componen, pasamos ahora a referirnos al segundo punto de nuestro capítulo primero, que es el relativo a la División de Poderes.

b). - LA DIVISION DE PODERES. -

El párrafo primero del artículo 49 de nuestra Constitución establece que el supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.

Como se ve claramente, este precepto consagra la teoría de la división de los tres Poderes. En relación a esto, habremos de advertir que omitiremos dado los límites de este trabajo, los antecedentes que sirvieron de base para la configuración de esa división, - en razón de lo anterior, solo nos concretaremos a hacer algunos indicadores de la situación presente.

Nuestra Constitución consagra la división de los --- tres Poderes, el legislativo, ejecutivo y judicial, y realiza su colaboración por dos medios principales: haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos Poderes (ejemplo: en la celebración de los tratados participan el Presidente de la República y el Senado), u otorgando a uno de los Poderes algunas facultades que no son peculiares de ese Poder, sino de alguno de los otros dos (ejemplo: la facultad judicial que tiene el Senado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios con fuero).

Así, pues, aunque el primer párrafo del artículo 49 no hace sino expresar la división de los poderes federales, es posible deducir de la organización constitucional toda entera que esa división no es rígida, sino flexible o atenuada; no hay dislocamiento, sino coordinación de poderes.

Para ver con mayor claridad lo anteriormente considerado, pasamos a transcribir el segundo párrafo del ya citado artículo 49 y sus relaciones de coordinación que guarda con el artículo 29 y 131 constitucionales.

Artículo 49. -...

... No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, no depositarse el Legislativo en un

individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Así pues, tenemos:

Artículo 29. - En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en gran de peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la comisión permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

...###

Cabe hacer notar que cuando nuestro artículo 29 --- hable de las prevenciones generales, advierte que estas suspensiones no se contraigan a determinado individuo, ya que de hacerse violaría la garantía que nuestra Constitución prevé en su artículo 13, y que a la letra dice: Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales...

Por lo que se refiere a la relación de coordinación que guarda nuestro comentado artículo 49 con el párrafo segundo del artículo 131 Constitucional, pasamos a transcribirlo a efecto de comprobar esa serie de facultades y flexibilidad que es posible dentro de los Poderes de la Unión. (7)

Artículo 131. - Es facultad privativa de la Federación

... El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de --- realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país. El propio ----

(7) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa México, 1963. pp.191 y ss.

Ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Dados los límites del presente trabajo, y en relación a la división de Poderes, creemos necesario transcribir los artículos relativos a cada uno de estos Poderes. Así, pues, tenemos:

Artículo 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.

Artículo 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".

Artículo 94. - Se depositará el ejercicio del 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...

Por último, y siguiendo el criterio expresado en -- nuestro prólogo, quisiéramos tan solo resaltar algo con lo que no estamos de acuerdo: Hemos dicho que al legislador se le ha atribuido sin -- que esto sea cierto "una inteligencia sobre humana que todo lo domina y todo lo prevé y que le permite armonizar sus textos con todo el conjunto de leyes preexistentes; eso, hemos dicho, es la posición de la --

dogmática jurídica; seguir o admitir ese criterio es hacer del Derecho un mito. De la misma forma y de acuerdo con el Maestro Tena Ramírez, estamos en desacuerdo que si el artículo 71 Constitucional establece que el Derecho de iniciar leyes corresponde:

I. - Al Presidente de la República,

II. - A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y

III. - A las legislaturas de los Estados, cómo es posible que ese derecho se haya convertido de facto en monopolio del Presidente de la República y que además, por contar con la mayoría en el Congreso, todo proyecto sea aprobado.

c). - EL PODER EJECUTIVO. - SUS FUNCIONES. -

Entre las funciones inherentes al Presidente de la República, señalaremos en primer término lo que establece el artículo 87 de la Constitución, que a la letra dice:

Artículo 87. - El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha

conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande".

Se puede decir, que las facultades y obligaciones del Presidente de la República se encuentran enmarcadas en el artículo 89 - de nuestra Constitución, que a la letra dice:

**Artículo 89. - Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:**

**I. - Promulgar y ejecutar las leyes que expida el -- Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su -- exacta observancia.**

**II. - Nombrar y remover libremente a los secreta-- rios del despacho, al Procurador General de la República, al Goberna-- dor del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distri-- to Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superio-- res de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás emplea-- dos 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 la aprobación del Senado.**

...###

IV. - Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, 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 objetivos, en los 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 extranjeras, sometiéndolos 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 y designar su ubicación.

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.

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 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 III.

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

Para concluir con el punto último de nuestro capítulo primero, pasamos a referirnos aún cuando someramente a:

d). - EL ESTADO MEXICANO. - SU NATURALEZA SOCIAL.

Hemos mencionado anteriormente que el Estado, es, al vez, la única sociedad perfecta y absoluta, sobre todo el Estado en su concepción moderna. En efecto, es sociedad perfecta el Estado en tanto que cuenta con todos los elementos necesarios para cumplir sus objetivos.

Ahora bien, así el Estado Mexicano, para cumplir su papel de regulador y promotor de las actividades económica y administrativa que satisfecerá las necesidades del hombre, cuenta directa o indirectamente, con la materia prima, el trabajo humano y los bienes o instrumentos de capital. El Estado Mexicano, para cumplir su papel de fomentador y transmisor de la cultura, cuenta con buena parte de la riqueza creada por los habitantes, para destinarla a instituciones educativas, de obras y servicios públicos y con la autoridad --

de reglamentar el ejercicio de la educación y la cultura en muchos de los aspectos de la vida social. Para cumplir con su papel de regulador en las relaciones entre gobernantes y gobernados el Estado tiene la posibilidad de aplicar según su criterio, las instituciones jurídicas adecuadas y en caso necesario la posibilidad de usar la fuerza para imponer el respeto a sus decisiones. Por lo dicho, nuestro Estado es también una sociedad absoluta, puesto que ella, dentro de su ámbito, se integran absolutamente todos los elementos y todos los hombres sometidos a su jurisdicción. Prácticamente no sería posible una vida verdaderamente humana, para nadie, sin estar sometido íntegramente al Poder del Estado, puesto que de su integración a esta sociedad perfecta depende su supervivencia y el cumplimiento de su destino de superación humana. Por eso creemos que es muy importante ejercer una vigilancia permanente sobre las instituciones públicas, como precio de la libertad y estructurar y defender un régimen democrático, que respetando la dignidad de la persona humana permita el cumplimiento de su fin de superación.

Anteriormente indicamos que la sociedad es el medio o instrumento indispensable mediante el cual y en el cual el ser humano podrá alcanzar su pleno e integral desarrollo. En conse-

secuencia, será necesario que en la sociedad impere un número de --- virtudes sociales, que harán posible el cumplimiento de esa misión - trascendente, por ejemplo: justicia, seguridad y bien común y es el caso que estas virtudes sociales resultan ser los fines del derecho. - La sociedad, efectivamente, requiere del orden jurídico como un conjunto de normas que regulan la conducta de los hombres, y cuando --- ese orden jurídico tienen plena vigencia, las virtudes sociales mencio- nadas, tendrán también plena vigencia. Ese es el Estado de Derecho. Es decir, un Estado en el que el orden jurídico es norma y limitación de su actividad. Un estado en que no interfieren en la vigencia de este orden jurídico, otras fuerzas como pueden ser, como de hecho son en México y en otros países, la fuerza del dinero y la fuerza de la --- política, entendida esta última, no como ciencia o actividad de servicio sino como componenda, palanca, etc. Por tanto, de acuerdo con - estas argumentaciones, el Estado de Derecho es la condición de res- - peto a la dignidad humana y de desarrollo social. (8)

De lo anteriormente considerado, podemos decir - que las características del Estado Mexicano son: La representatividad, la democracia y lo federal, situación esta, que la encontramos enmar- cada en los artículos 39, 40 y 41 de nuestra Carta Magna.

(8) Castaño Luis. Apuntes de Derecho Constitucional. Facultad de De- recho. U.N.A.M. 1964.

Artículo 39. - La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno.

Artículo 40. - Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. - 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 en 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. (9)

(9) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. S.A. México 1976.

## C A P I T U L O   I I

### LA OPERACION DEL DERECHO EN LA DINAMICA SOCIAL.

- a). - Planteamiento del problema.
- b). - Los grupos obreros y la realidad viva del Derecho.
- c). - La evolución del Derecho.
- d). - La norma reflexiva
- e). - Funciones del Derecho.

## C A P I T U L O 11

### LA OPERACION DEL DERECHO EN LA DINAMICA SOCIAL.

#### a). - PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA. -

Es de entenderse que el ser humano, puede investigar objetivamente el mundo físico, pero no a la sociedad en la que se encuentra inmerso, en la que es a la vez actor y espectador. Por ello, en la consideración de los problemas sociales, el hombre suele utilizar los datos que concuerdan con sus prejuicios.

Por otra parte, intrincada la comparación de los problemas sociales por la falta de instrumento que, como común denominador permita valorar su distinta intensidad.

Existen problemas que los individuos perciben sin dificultad, pero existen, también, problemas que sólo capta el investigador imparcial.

La gente acostumbrada a juzgar los problemas de acuerdo con su dramaticidad y proximidad. Percibe como problema toda acción que vaya contra las normas prescritas y descarta el problema en toda acción que sea la consecuencia de las normas institucionales. Ciertas conductas son "problemas" para ciertos grupos y para otros constituye la conducta acertada.

... ###

El análisis de nuestra sociedad diferenciada, en la que coexisten normas y valores distintos, revela desorganización --- social, anomía y conflictos culturales que producen frustraciones, -- tensiones y explosiones sociales de mayores consecuencias, por ejemplo que las del delito.

b).- LOS GRUPOS OBREROS Y LA REALIDAD VIVA DEL DERECHO.

La nota de futuridad es característica del hombre - que se mueve dentro de la bipolaridad "ser" y "deber ser", por oposición a los seres sin experiencia y sin cultura.

Las relaciones humanas se producen en situaciones cambiantes en el tiempo y en espacio; son dinámicas, emergen de la - convivencia y coexistencia.

El derecho es vida, evoluciona; es un fenómeno - cultural producto de las relaciones humanas. De la comunicación ---- intersubjetiva surge una experiencia que se objetiviza en la norma, -- que puede ser escrita.

En la interrelación dinámica de los grupos huma-- nos se producen incitaciones y respuestas condicionantes y estimulan-- tes, es decir, un proceso de generación de nuevas normas, de ----- enriquecimiento de pautas renovadoras. En toda intercomunicación --

...###

de grupos se producen el rechazo y la absorción de normas y valores, se proyectan e introyectan pautas de conducta. La sociedad es, en definitiva un torrente integrativo en permanente formación.

Los grupos humanos ubicados en distintos niveles de la escala social y distantes entre sí producen una síntesis de valores diferentes, que incide, a su vez, en el plexo valorativo de los grupos de interconexión.

La dinámica integración valorativa emerge de las relaciones de grupos "estáticos" (portadores de valores sustanciales, por ser históricos y tradicionales a la vez que representativos del "status quo") y de grupos dinámicos (portadores de valores flexibles en formación, representativos del "anti-status-quo"). En otras palabras en el eterno flujo y reflujo del intercambio valorativo se vivencia la pugna de los valores tenidos por esenciales, encajados en grupos "dominantes", con los valores enclavados en grupos "subordinados", en "presión".

Creemos que sea labor nuestra, advertir la presencia en el derecho de ciertos símbolos e ideas en contradicción con la realidad social y que, no obstante, aparecen como "sagrados" y "fijos". Creemos que el jurista debe denunciar el prejuicio que otorga

validez a ciertas normas de los grupos dominantes en detrimento de las necesidades de los grupos marginados o sumergidos: Debe denunciar que el daño social que ocasionan esas normas es posiblemente mayor que el beneficio social que apareja su respeto.

Los grupos marginados o subordinados, constantemente renovados, son portadores de valores dinámicos por provenir de niveles "sumergidos" donde captan la injusticia que no advierten -- por falta de adecuada percepción -dinámica social-, grupos privilegiados o dominantes.

Los valores y el derecho cambian por la fuerza de presión de los grupos sumergidos, porque estos se revelan, cuestionan lo tradicional e imponen sus valores, iniciando un nuevo ciclo que será quebrantado por otros nuevos grupos devaluados.

Consideramos que el jurista deberá pensar en un derecho justo que no sólo recepte la cambiante realidad humana, sino que tenga en cuenta, con sentido de futuro, la experiencia histórica que demuestra la pugna constante de los distintos grupos humanos por el reconocimiento de sus derechos fundamentales.

...###

c). - LA EVOLUCION DEL DERECHO. -

Existe una tendencia a creer que el derecho y, especialmente la ley son fijos e inmutables, cuando son y deben ser en realidad, el resultado de un permanente reajuste. Las normas jurídicas son "hipótesis de trabajo" que deben ajustarse operacionalmente a la cambiante realidad.

La adhesión a las normas jurídicas como símbolos abstractos desconectados a la realidad obstaculiza la concepción de un derecho justo y equitativo y contribuye al desprestigio de la ley al proclamar la ficción como regla. La sociología jurídica presupone la concepción de un derecho en flujo, de un derecho móvil, engendrado por la sociedad. Por ello las normas jurídicas deben ser siempre examinadas para determinar a qué distancia se encuentran de aquella.

Existe un progreso constante de la vida social ---- hacia la espiritualización y racionalización. El derecho por su parte, se seculariza, universaliza e individualiza.

La experiencia histórica demuestra un firme proceso hacia la garantía de la libertad, para todo individuo, de "transformarse en persona" y hacia la igualdad de situaciones y oportunidades para todos los seres humanos. El derecho, entonces, debe asegurar - la efectiva realización de esos derechos esenciales del hombre.

d). - LA NORMA REFLEXIVA. -

Contemporáneamente se advierte un doble proceso de "socialización del gobierno" y de "politización de la sociedad". Es que nuestra sociedad es una democracia pluralista en la que la participación se da a través de los distintos grupos sociales.

Desde que es imposible negar la fuerza vital de -- los grupos de presión existen numerosos intentos de institucionalizarlos a ciertos niveles, brindándoles "representación política" que ---- poseen los partidos, con el objeto de armonizar sus intereses particulares con los generales de la sociedad.

En algunos países, como en los Estados Unidos -- de Norteamérica, se procura superar el rol estático del Parlamento, su falta de flexibilidad para captar el cambio social con la celeridad -- apropiada, mediante los Consejos Legislativos y Servicios de Asistencia y Asesoramiento Técnico-Legislativo.

Son cuerpos pagados por el Estado que proveen a -- las Legislaturas de la misma clase de personal capacitado que posee el Poder Ejecutivo. Se encargan de investigaciones, estadísticas, estudios comparados y asesoramiento legal: de aconsejar acerca de las -- reformas en profundidad de las estructuras socio-económicas, jurídicas y políticas; de verificar las consecuencias que los distintos proyectos puedan tener sobre la legislación vigente; de revisar y actua--

lizar las disposiciones del derecho organizado -legislado-.

Es por la operatividad del proceso apuntado que los legisladores logran la eficiencia y la independencia suficiente para dedicarse de lleno al trazado de la política legislativa, al control de la efectividad de las normas sancionadas y la adecuación de estas últimas a la realidad social.

Consideramos que en América Latina cabe, a la labor creadora del derecho un papel de importancia.

Nuestros países requieren unidad, la integración del hombre latinoamericano en una comunidad donde pueda expresarse, la superación del parcelamiento ideológico, cultural y económico en que vive, metas éstas que pueden alcanzarse por las vías legales, es decir, a través de la democratización de las legislaturas y con la participación del pueblo.

En esta labor ha de tenerse presente que la organización jurídica formal, la norma prescriptiva, el derecho organizado informal de la sociedad, con el derecho espontáneo, producto de la realidad social y que el "tiempo jurídico", previsto por la norma, puede diferir del tiempo social, cargado de actitudes tradicionales.

A la norma jurídica le ha faltado, hasta ahora, --- rigor científico. El derecho debe correlacionarse con otros fenómenos sociales, políticos, económicos: es decir, debe ser investigado, armonizado y ajustado a la realidad social de la que emerge y a la que se -- pretende modificar. El derecho del pasado no surge solamente de las - disposiciones legales sino del análisis de las sociedades que le dieron origen. El derecho del futuro deberá tener en cuenta los factores ---- económicos, las fuerzas políticas y sociales y las estructuras y el -- funcionamiento de las instituciones.

El derecho del futuro ha de recurrir, posiblemente, a los postulados de la lógica simbólica, a las formulaciones de tipo --- matemático, que permiten obtener un mayor grado de precisión, y a la estadística, que parte de una realidad estudiada de acuerdo con el --- método científico. La utilización de instrumentos capaces de adecuar la norma jurídica a los hechos normativos, a la cambiante realidad -- y a las modificaciones que se procuren realizar, permitirá la supera-- ción de preconcepciones e ideologías.

#### e).- FUNCIONES DEL DERECHO. -

A nuestra democracia se le debe exigir, cada vez - más, el reconocimiento de la integridad y dignidad humanas, la posi--

bilidad de la realización de todos los individuos, la participación creciente de todos los hombres en niveles intelectuales, científicos, sociales, políticos y económicos, quedando reservado al derecho un rol trascendente en la satisfacción de tales demandas.

Para las estructuras dominantes el derecho cumple la función manifiesta de mantener el control social, aunque para el observador imparcial su imperatividad despierte tensiones y, consecuentemente, conducta innovadora y rebelde en los grupos marginados -función latente-.

El "congelamiento" del derecho, funcional para las élites gobernantes o grupos que lo imponen, es disfuncional para los grupos subordinados, para el derecho "en sí" -descrecimiento generalizado- y en última instancia para la sociedad.

El derecho que aparece como receptor del "todo social", pero que margina grupos, entra en conflicto con las pautas, valores y normas de conducta de los grupos devaluados.

En los grupos dominantes se produce la internalización y consecuente adhesión a las normas de conducta positivizadas, fenómeno acicateado por el juego de las sanciones positivas -privilegios, recompensas, premios y negativas coacciones-.

...###

En los grupos marginados, por el contrario, existen presiones sociales -escasez de canales para alcanzar las metas institucionalizadas- motivaciones irracionales -ostentación de riqueza, consumo ostensible-, que impulsan a la desvaloración, rechazo y violación de aquellas normas y a la adhesión a las del propio grupo. Para ello en endogrupo se sirve de sanciones positivas que neutralizan las actitudes de temor que pudiera aparejar la violación de las normas sociales, prestigia su infracción y valoriza las conductas ajustadas a sus normas.

El hombre y la sociedad se encuentran cercados por una realidad que les envuelve y aprisiona, por una parte y por otros deseos y motivaciones al cambio de estructuras, por otra. Sólo un sistema jurídico pautado con normas permisivas para el cambio, sin perjuicio del adecuado control social, llenará con eficacia su papel.

La ley cumple una función preventiva de desajustes mediante la prevención y corrección de las consecuencias funcionales de la desorganización social -escasez de recursos y explotación de la población, inaccesibilidad de status para ciertos grupos marginados, disatisfacción en el trabajo, asocialización en la familia, frustración de status y roles para jóvenes y ancianos, tensiones sociales, conductas: desviada y rebelde y mediante la prevención y corrección de los conflictos culturales -migraciones y movilidad

social, rareza de medios para alcanzar los valores institucionaliza---  
dos, conflictos valorativos- (democracia y discriminación), margina-  
lidad, minorías devaluadas, anomia y conducta social impredecible.

La ley fuerza social que puede influir sobre la ---  
conducta humana, cumple una función educativa mediante el proceso -  
de institucionalización, para su ulterior internalización, de nuevas --  
pautas de conductas y valores. Por conducto de tal instrumento -----  
-"ejemplaridad, modelo y seguimiento"- pueden diseñarse nuevas ---  
formas de conducta, institucionalizarse nuevos valores, darse direc-  
ción, estímulo e incentivo al ser humano, recurriendo al uso grati---  
ficante de sanciones positivas -premios- a la eficaz vigencia de las -  
nuevas disposiciones, etc.

Cumple la función de agente modelador del cambio,  
previando y subsanando contrastes y desequilibrios, posibilitando una  
evolución armónica y funcional, agudizando el proceso de alfabetiza--  
ción y culturización selecta y gradual, pero integral.

Desempeña la función de agente provocador del ---  
cambio o factor de progreso promoviendo el desarrollo de áreas su---  
mergidas y el cambio de estructuras, armonizando las disincronías --  
entre el tiempo social y el tiempo jurídico, entre la organización ----

Informal de la sociedad y las normas jurídicas formales que prescriben conductas.

En toda la sociedad las tareas de la ley consisten -- en el cambio preventivo, en la previsión de posibilidades y en su actuación previa a la necesidad de reparación, lo que ha de permitir, seguramente, la absorción del cambio brusco producto de ciertas innovaciones, y la prevención de movimientos rebeldes provenientes de la desorganización social.

La norma jurídica reflexiva debe impregnarse de un sentido histórico, flexible, fluido y evolutivo, debe recibir, modelar y provocar el cambio social como materia propia de su esencia. Su -- funcionalidad se medirá de acuerdo con el logro e impedimento de las metas buscadas,

Por otra parte, la esfera de la política nace preci-- samente porque, de la división de la sociedad en clases, la que ejerce el dominio económico sólo puede someter a su voluntad las clases --- explotadas si recurre a la ayuda del Estado. Su interés económico --- fundamental consiste en tener sujetos a los trabajadores, en hacer -- realidad sus aspiraciones de propietarios privados a escala de todo -- el país y en la palestra internacional. Por eso, la política no es otra -

cosa que expresión concentrada y remate de los designios económicos de la clase que tiene en sus manos el aparato estatal y puede satisfacer sus intereses económicos con ayuda del mismo. Pero de ahí se desprende también que la clase oprimida no puede lograr cambios cardinales en su situación económica sin lucha política, sin destruir el dominio político de los explotadores. Precisamente por eso la política tiene supremacía sobre la economía, lo cual sirve de medio indispensable de solución de problemas económicos. A nuestro juicio, consideramos, que, sólo la conquista del poder político asegura a cada clase progresista la posibilidad de suprimir las relaciones económicas caducas y afianzar el dominio de las nuevas relaciones. (10).

Por consiguiente, en la esfera de la política, las relaciones económicas se reflejan del modo más directo. Toda base económica penetrada de antagonismos de clase da lugar a una determinada organización política de la sociedad en plena correspondencia con ella. La clase dominante y dirigente en la economía domina también en la política, es decir, se erige en fuerza dirigente de toda la sociedad. (11). Precisamente los intereses cardinales y estables

(10) V.I. Lenin. Obras escogidas en tres tomos, T. 3, p.504, Moscú, 1966, Ed. en español.

(11) V.I. Lenin. Op.cit. p. 560.

de clase son los que determinan el carácter de las relaciones políticas entre las clases. (12). Así por ejemplo, los actuales Estados Unidos aplican una política de aplastamiento de las libertades democráticas -- interior y de apoyo a los regímenes reaccionarios en América del ---- Sur, sostiene una guerra bandérezca en el Vietnam, etc. Esta política se desprende de los intereses cardinales de los monopolistas nortea-- mericanos, empeñados en mantener su dominio y sus privilegios, --- defender el capitalismo y detener la poderosa ola de movimientos so-- cialistas y democráticos.

Pero la clase de los propietarios sólo puede dominar toda la sociedad cuando está unida y organizada como un todo único, se agrupa movida por la conciencia de sus intereses comunes de clase sólo en lucha contra otra clase, contra la clase trabajadora o explotada. --- Justamente en esta lucha nace la organización, con ayuda de la cual --- individuos pertenecientes a la clase dominante en la economía se ---- constituyen como un todo e imponen su voluntad en la clase oprimida, a toda la sociedad. Esta organización política es el Estado.

Uniendo la teoría de las clases y la lucha de clases - con la teoría del Estado, el marxismo ha hecho desaparecer toda esa niebla con que encubrían el problema del Estado los numerosos filó---

(12) V.I. Lenin. Op. cit. p. 560 y ss.

sofos, sociólogos y juristas de diverso pelaje. Al propio tiempo, sin una investigación científica del problema del Estado resulta incompleta la teoría de las clases y de la lucha de clases. El Estado en la sociedad antagonica es un comité de administración de los asuntos generales de la clase dominante en la economía, con ayuda del cual dicha clase mantiene y refuerza su dominio y gobierna toda la sociedad. El Estado es producto y manifestación de la inconciliabilidad de las contradicciones de clase. Nació de la necesidad de tener sujetas a las clases opuestas. Donde no había clase tampoco había Estado.

A diferencia de la organización anterior, gentilicia, basada en la agrupación por parentesco, el Estado agrupa a los hombres de un mismo territorio. (13).

El surgimiento del Estado significa, a la vez, la formación de grupos de hombres que se dedican especialmente a la actividad estatal, al trazado y la aplicación de la política, a la elaboración de la ideología política, etc., es decir, de políticos, ideólogos y funcionarios. (14).

La esencia del Estado se expresa en sus funciones y actividad. La principal función, la función interior del Estado es -----

(13) C. Marx y F. Engels, Obras escogidas en dos tomos, T. II, p. 302, Moscú, 1966, Ed. en español.

(14) Op. cit. p. 306.

mantener el dominio de una clase sobre otras y aplastar toda resistencia de las clases oprimidas. Además, existe la función exterior, que consiste en proteger el territorio del país contra los atentados exteriores, en establecer determinadas relaciones entre los países. Estas dos funciones son las partes fundamentales de la política de cualquier Estado explotador.

A fin de cumplir sus funciones, el Estado debe disponer de instrumentos de poder, instrumentos de violencia, como con el ejército, la policía, los tribunales con sus apéndices materiales en forma de cárceles, etc. El surgimiento del Estado significa la creación de un aparato de violencia separado de la sociedad.

Por otra parte, la acumulación del capital, su concentración y su centralización van acompañados de una agravación absoluta de la situación de la clase obrera. Es la ley general, absoluta del capitalismo. De esto se desprende, que cuando la concentración alcanza un grado tan alto de desarrollo que engendra el monopolio, el empobrecimiento de la clase obrera debe acentuarse hasta el extremo, lo cual se expresa, en primer lugar, por el aumento del ejército de reserva. El constante aumento sobre la desocupación comprueba con claridad suficiente el aumento del ejército industrial de reserva en el período del imperialismo. (15).

(15) Stalin J. Los Fundamentos del Leninismo. Ed. Fuente Cultural. p. 3.

Con el crecimiento de la concentración y de la composición orgánica del capital, crecen igualmente, la intensidad del trabajo, el empleo del trabajo de las mujeres y de los niños, etc.

Si antes del comienzo del siglo XX, es decir, antes de la época del imperialismo, se producía algunas veces cierta alza de los salarios reales (lo que no significa desde luego, la supresión del empobrecimiento absoluto del proletariado), con el período del imperialismo se inicia una baja general de los salarios reales.

En la época imperialista, al lado del crecimiento de la organización de la clase obrera, crece la organización del capital. Los monopolios utilizan su fuerza sobre todo contra la clase obrera. Los obreros ya no se encuentran ante capitalistas aislados, sino ante organizaciones monopolistas de capitalistas que crean fondos especiales para combatir las huelgas, que producen en conjunto a la reducción de los salarios. (16).

Por último, nos habremos de referir a la aristocracia obrera y el oportunismo a saber: el capital financiero encuentra aún medios para prolongar durante cierto tiempo la existencia del capitalismo corrompido. Estos medios no solamente son la intensificación de la explotación del proletariado, el refuerzo de la represión

(16) Trueba Urbina A. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Ed. Porrúa. México, 1973. pp. 1781 y ss.

como hemos visto (policía, ejército, etc.), si no también la corrupción de la clase obrera, la creación en su seno mismo de una capa - destinada a dividir interiormente sus fuerzas y apartar las grandes masas obreras de la acción revolucionaria.

Esta corrupción se efectúa directamente por la distribución de canongías a los líderes de sindicatos, a los partidos políticos, a los redactores de la prensa, etc. Se opera también aumentando los salarios, a expensas de los superbeneficios coloniales, a la aristocracia obrera, es decir, a la capa de los obreros altamente -- calificados.

La capa superior del proletariado, corrompida por la burguesía, trata de mantener en su clase los sueños sobre la posibilidad de una mejoría de su situación dentro del régimen capitalista; trata de que no se disipen las ilusiones sobre los métodos políticos y sobre la posibilidad de llegar pacíficamente al socialismo, siembra - en la clase obrera el nacionalismo y la patriotería haciéndola ayudar a la burguesía imperialista en el cumplimiento de sus designios. En - una palabra, es la propagandista del oportunismo y de la influencia - burguesa en el proletariado. No solamente aparta a la clase obrera de

...###

la acción revolucionaria contra el capitalismo, sino que, como tiene en sus manos el aparato sindical, las cajas de seguro etc., rompe -- la lucha organizada, las huelgas y demás.

El oportunismo divide el movimiento obrero y debilita la fuerza del enemigo principal de la burguesía, la clase obrera -- revolucionaria. Aunque en la época imperialista hayan madurado todas las condiciones de la revolución de la clase trabajadora, la burguesía imperialista gracias a la división del movimiento obrero, logra -- detener artificialmente su ruina por algún tiempo.

La burguesía crea y sostiene sus agentes en la clase obrera con una parte de sus superbeneficios. (17). Esto significa -- que la base económica del oportunismo es el parasitismo y la descomposición del capitalismo; pero precisamente de lo dicho se desprende también, que la influencia del oportunismo en la clase obrera, sólo -- puede ser temporal; que es sólo un medio artificial de la burguesía -- para retardar el fin inevitable del capitalismo agonizante, como dijera el Maestro Trueba Urbina. Y en efecto, todo medio con que el capitalismo corrompido trata de conservar la salud, sólo puede ser --- artificial.

(17) Lenin V.I. El Imperialismo, Etapa Superior del Capitalismo. -- Bib. Marxista. Eds. Europa-América. p.171.

La opresión de la oligarquía financiera se asentía - a tal grado, que el papel del oportunismo como agente de la burguesía en el seno de la clase obrera, se descubre cada vez más claramente a las grandes masas de esta clase. (18).

Por otra parte, el desarrollo del imperialismo conduce inevitablemente al agotamiento de las fuentes con que la burguesía mantiene a sus agentes entre los obreros. En efecto, con el desarrollo del imperialismo no solamente se agravan las contradicciones en el interior de los países imperialistas, sino también la contradicción entre la metrópoli y las colonias, así como entre los países imperialistas.(19).

(18) Lenin V.I. Op.cit.p.178.

(19) Stalin J. Los Fundamentos del Leninismo. Eds. Fuente Cultural. pp. 3 y ss.

### **CAPITULO III**

#### **LA PROBLEMATICA ACTUAL EN LA TECNICA LEGISLATIVA**

- a). - Legislación y las soluciones parciales.**
- b). - La presión de grupos y falta de información.**
- c). - Aspectos negativos en la actividad legislativa.**
- d). - Necesidad de asesoría técnica al legislador.**
- e). - Los fines por alcanzar en la nueva normativa.**

## CAPITULO III

### LA PROBLEMATICA ACTUAL EN LA TECNICA LEGISLATIVA

#### a). - LEGISLACION Y LAS SOLUCIONES PARCIALES.

Con debido fundamento se critica a las leyes de hoy por carecer de esa elegancia y perfección técnica que exhibían las elaboraciones legislativas de épocas anteriores. Actualmente los defectos de forma abundan y contribuyen en gran medida a aumentar la confusión legislativa, a dificultar la aplicación de las leyes y a disminuir al prestigio del legislador. Preceptos mal redactados, disposiciones contradictorias y obscuridades incomprensibles abonan tal crítica.

Muchas son las causas que determinan esos defectos.

Podemos señalar esa forma urgida y precipitada en que se dicta la mayor parte de las nuevas leyes (se vió claramente en el sexenio retropróximo). La gran movilidad social de hoy, plantea innúmeros problemas que corresponde resolver por vía legislativa, y estos, a su vez, colocan a las legislaturas actuales en la imposibilidad práctica de absorber la vastísima labor legiferante que ello significa dar satisfacción.

Impedido el legislador para dar cima a esa ingente tarea, empieza a actuar sin plan previo alguno y desconcertadamente,

procurando, en vano, cubrir uno y otro problema que aparece ante sus ojos, picoteando aquí y allá, sin calma ni sosiego; prefiriendo aquellas materias que, a primera vista, le parecen más de urgencia.

Este sistema legislativo nos muestra claramente sus graves defectos: confunde lo urgente con lo importante, con grave daño colectivo, y excluye la posibilidad de toda planificación de conjunto. -- Además, impide toda reflexión o estudio serio y provoca acciones atolondradas y una eficacia muy rara o acertada.

Desde luego, se encuentra cada vez más apremiado -- por tanto problema y privado (?) del tiempo necesario para profundizar las materias, no atina a legislar mediante leyes correctamente fundadas en los principios sociales, políticos y jurídicos y debidamente armonizadas con el resto de la legislación vigente. Por el contrario, -- bajo el apremio de requerimientos tan variados como imposibles de -- satisfacer simultáneamente, atenaceado por el tiempo que corre sin -- que tengan solución las dificultades, abocado a nuevas dificultades, -- que brotan antes que las precedentes alcancen a ser solucionadas, -- presionado por las exigencias de grupos fuertes, les resulta imposible abordar en forma sistemática, ordenada y concienzuda su tarea. Y, --

en la imposibilidad de realizarla bien, decide proceder mediante so-  
luciones de emergencia o por la vía del simple remiendo de las leyes antes  
vigentes. Como se ve, estos dos sistemas fracasan en la mayoría ---  
de los casos.

La llamada solución de emergencia daría a entender  
que hay un propósito de elaborar más adelante, con debido estudio, --  
una ley definitiva. Es posible que alguna vez la buena intención exista,  
pero la práctica demuestra que nunca va a tener el legislador, dentro -  
del torbellino legislativo, la oportunidad de preparar la ley definitiva.  
De este modo, la ley dictada en forma provisional viene a quedar ----  
transformada en definitiva, cuando llega el plazo de su vencimiento, -  
por otra que así lo declara. Y si no hay plazo de vencimiento previs--  
to en la ley provisional, de hecho pasa a ser ley definitiva, porque --  
jamás se dicta la regla permanente.

El legislador actual está muy acostumbrado al ----  
método del remiendo a la ley antigua tiene el gravísimo inconveniente  
de que casi nunca ajusta con el espíritu de la ley de base, con lo que -  
ni ésta, ni la enmienda resultan fáciles de interpretar jurídicamente.  
Es frecuente que una modificación progresista quede absorbida por --  
el espíritu añejo de la ley en que se la inscribe, pues no es posible ha-

cer efectiva toda la nueva intención que se contiene en una norma si --  
ella queda incorporada en un conjunto de preceptos que corresponden  
a un espíritu enteramente diverso, reforzados por una coherencia siste-  
mática fuerte que un mero añadido no es capaz de vencer.

La consecuencia de lo anterior es que la legislación -  
más reciente se presenta como un conjunto de reglas más bien empí-  
ricas, destinadas a apuntalar malamente problemas creados por las  
nuevas condiciones de vida social, pero no a darles solución eficaz; -  
carentes de coordinación entre sí o con la legislación antigua, y fal-  
tas de esa trabazón lógica que puede admirarse en las grandes leyes -  
y códigos de épocas anteriores.

b). - LA PRESION DE GRUPOS Y FALTA DE -----  
INFORMACION. -

Es claramente visible que el manejo de una sociedad  
moderna es extremadamente complejo. Supone un conocimiento profun-  
do de los hechos sociales, información con que no siempre cuenta el  
legislador. Exige de técnicas cada vez más especializadas, siendo que  
los legisladores, por lo común, no son técnicos sino individuos de ---

"buena" voluntad o de dedazo, según se acepten los dos criterios. ---  
La elaboración de soluciones sociales, que es aquello a que hoy -----  
deberían tender principalmente las leyes, exige un estudio profundo -  
de los antecedentes fácticos y de la operabilidad de las soluciones ---  
técnicas, eso, muy difícil se da en los actuales legisladores.

Refiriéndonos a otro aspecto que debe tenerse en ---  
cuenta, es que la ley, a la que se tiene por una concreción de la vo-  
luntad general de un pueblo que, haciendo uso de su poder soberano, -  
(artículo 39 Constitucional), impone a través de sus "representantes" -  
las reglas de vida social que deben imperar en una sociedad, no es en  
la práctica, muchas veces, expresión de esa voluntad general ni pro-  
cura resolver materias que interesen verdaderamente a la generalli-  
dad del pueblo. Quienes se han dedicado al estudio de los procedi----  
mientos legislativos (20) comprueban que muchas leyes son dictadas -  
debido a la perseverante actividad de ciertos grupos o personas, re-  
presentativos de intereses que no concuerdan con los colectivos, los -  
cuales logran obtener la aprobación de preceptos que los favorecen --  
a ellos mismos.

(20) Tapia Valdez Jorge. La Técnica Legislativa. Santiago Ed. Jurídica  
de Chile, 1960.

En casos como el señalado, la ley, en lugar de ---- ser la norma general destinada a ordenar actividades que conciernen a toda la sociedad, se convierte en un medio de defensa de las ventajas o los intereses de un reducido grupo. Industrias decisivas para -- la vida nacional, individuos con gran influencia ante el electorado, -- directores de grandes e influyentes medios de comunicación de ---- masas y, aún, sindicatos poderosos, obtienen, gracias al peso de su poder real, leyes privilegiadas o consolidan grandes ventajas excepcionales. (21).

c). - ASPECTOS NEGATIVOS EN LA ACTIVIDAD ---  
LEGISLATIVA.

Es de considerarse que muchos de estos aspectos negativos de la actividad legislativa actual son demostrativos de que es - el sistema mismo de elaboración de leyes que rigen en nuestro país -- el que ha entrado en crisis ante las nuevas circunstancias sociales.

Normalmente la actividad legislativa está entregada a parlamentos formados por representantes que se suponen elegidos - directamente por el pueblo. Esos parlamentos, siguiendo una antigua

(21) Lince Díaz Luis. La Fuerza Intoxicante de la Publicidad Oponente a la Teoría Integral del Derecho del Trabajo. Tesis Profesional. Facultad de Derecho. U.N.A.M. 1976.

tradición, no están en función permanente, como todos sabemos, tan sólo tienen un período llamado ordinario, durante el cual se reúnen a "realizar" su labor propia. Están formados por ciudadanos que muy poco satisfacen un mínimo de requisitos para alcanzar la función. Claro está, que en esta forma no puede extrañar que produzcan una legislación deficiente, especialmente si se recuerdan las circunstancias en que desenvuelven su trabajo.

Nuestra intención, en relación a lo anterior, es que quede bien claro que no se trata de insinuar críticas malsanas ni --- mucho menos. Por el contrario, es una forma efectiva de asumir una defensa, y ésto sólo es haciendo señalamientos francos a ese sistema a sus desadaptaciones a la época actual, para poderlas corregir y --- remediar en algo con estas sugerencias.

d). - NECESIDAD DE ASESORIA TECNICA AL -----  
LEGISLADOR.-

Ante esos defectos y esas deficiencias que anterior--  
mente hemos señalado, creemos que hay una medida importante que --

...###

podría permitir la elaboración de leyes más adecuadas, aún cuando, --  
frente a la crisis del sistema mismo, pudiera ser considerada apenas  
como un paliativo. Es la de apoyar a los parlamentos actuales con un -  
organismo técnico disciplinario que los asesore en sus funciones.

Claro que son los representantes "populares" los ---  
que deben adoptar las decisiones de fondo y resolver sobre el sentido  
de las medidas legislativas que se estimen necesarias. Pero esas de--  
cisiones podrían estar precedidas por un estudio acabado que informe  
sobre todos los antecedentes de hecho y técnicos que sean apropiados,  
para que después de tomadas las decisiones por aquellos representan--  
tes con el debido conocimiento de causa, sean seguidas por un proce--  
dimiento técnico de elaboración formal, que convierta esas decisio--  
nes en preceptos jurídicos concretos, bien coordinados entre sí y de--  
bidamente armonizados con el resto de la legislación, redactados en tér  
minos claros y precisos. No habría dificultad alguna para prever un -  
procedimiento especial de rechazo de la redacción propuesta por el --  
organismo técnico, cuando los "representantes" del pueblo estimaran  
que su voluntad no ha sido debidamente interpretada en el texto prepa--  
rado por aquél.

En tales condiciones, estimamos que si el organis--

nismo técnico dispone de un centro de documentación apropiado y cuenta con un personal apto de varias especialidades, que esté analizando -- permanentemente, en el más alto nivel científico y técnico los problemas políticos, sociales, económicos y jurídicos que se presentan en -- el cuadro nacional, sería posible llegar a conciliar el respeto de la -- voluntad popular con las exigencias de una legislación más adecuada a las siempre más complicadas exigencias sociales.

Consideramos pues, que mientras no se tomen o se adopten medidas como las que hemos propuesto o bien otras que den -- garantías de una mejora del sistema de legislar y de formular los preceptos legales, subsistirán en integridad los vicios y defectos a que hemos aludido.

Por el contrario, instituido un nuevo sistema que -- permita corregir los males que presenta el imperante, sería posible esperar:

I. - Que las leyes nuevas se dictaran con cabal conocimiento del ordenamiento jurídico vigente y en forma que su propósito innovador tuviera pleno efecto, considerando los influjos recíprocos que operan entre dicho propósito y el ordenamiento jurídico -- anterior.

...###

2. - Que el legislador contara con plena información acerca de los hechos y de las diferencias alternativas técnicas en el momento de dictar la ley.

3. - Que la redacción de las leyes fuera jurídicamente satisfactoria y expresara con claridad y precisión el verdadero pensamiento del legislador.

Con toda sinceridad, podemos decir que queda fuera de nuestra intención el proponer soluciones para los aspectos negativos señalados o más bien atribuidos al derecho positivo. Si hemos insinuado la creación de tal organismo técnico, es más bien con el fin de esclarecer mejor el sentido de nuestra crítica. Ya hemos mencionado antes que la solución de los problemas no queda a cargo exclusivo de los cultores de la ciencia jurídica. Tómese la proposición hecha, en consecuencia, más bien como el ejemplo de una alternativa posible.

Por todo lo anteriormente mencionado, podemos ver que la legislación positiva es bastante defectuosa y que la formación del estudiante de Derecho no puede hacerse sobre la base de "idealizar" la ley.

...###

Es muy cierto como lo anota Soler en un intento de rescatar el prestigio de la ley, que "entre el más gran tratado y la más modesta ley... existe una diferencia cualitativamente insalvable", pues esa modesta ley debe ser obedecida y el Estado dispone de los medios para imponer su cumplimiento (22) no discutimos tal proposición, pero estimamos que si se quiere dar una forma científica a quienes entran a conocer el derecho, es necesario abordar con los ojos bien abiertos, con criterio objetivo y con la mayor franqueza el exámen de la legislación en vigencia. Es la única manera, por otra parte, de obtener que alguna vez sus vicios puedan ser corregidos.

Pero si se supone que la legislación imperante es un sistema normativo completo, cerrado y coherente; si se atribuye a quienes legislan (que son muchos, que se suceden en el tiempo, que tienen muy variada calidad y que, necesariamente, han de enfocar sus determinaciones de acuerdo con las circunstancias y épocas en que les corresponde preparar sus leyes) una unidad puramente ficticia, para cuyo fin se habla impersonalmente de "el legislador", y si, ---

(22) Soler Sebastián. Derecho Penal Argentino. t.I. Ed. La Ley. Bs. As. 1965. pag. 14.

llegando al exceso, se atribuye a tal legislador una inteligencia sobrehumana, que todo lo domina y todo lo prevé y que le permite armonizar sus textos con todo el conjunto de leyes preexistentes (que es la posición de la dogmática jurídica); estaremos contribuyendo a hacer del derecho un mito y no algo en contacto con la realidad social. El derecho es, desafortunadamente, un conjunto de reglas atrasadas, mal hilvanadas entre sí, llenas de vacíos y contradicciones, elaboradas por individuos de carne y hueso, sin conocimientos jurídicos profundos -- y en ocasiones, ni supérfluos, y, a veces, dominados por pasiones.

Otro caso que propicia vicios y contradicciones garrafales en la actual legislación, es la referente a las iniciativas de ley, porque si bien, el artículo 71 de nuestra Constitución establece que aquéllas -las iniciativas- corresponde el derecho de hacerlas: Al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores, al Congreso de la Unión, y a las Legislaturas de los Estados, cómo es posible que ese derecho sea monopolio exclusivo del Presidente de la República?

(23).

(23) Tena Ramírez Felipe. Ed. Porrúa. México, 1963.

Todo empeño por desconocer estas verdades no ----  
puede conducir sino a una insensata exaltación de lo que la experien--  
cia nos muestra como francamente insuficiente y, esto, a su vez, ---  
traerá consigo el grave inconveniente de los que estudiamos el derecho  
no buscaremos la forma de mejorarlo, sino que en actitud venerante,  
nos limitaremos a su contemplación y a su teorización abstracta.

e).- LOS FINES POR ALCANZAR EN LA NUEVA --  
NORMATIVA. -

De lo anteriormente expuesto permite que pasemos -  
a otra conclusión, más avanzada pero inevitable, cual es que llegará  
el momento en que haya que adoptar la decisión de revisar en profun--  
didad la manera como hasta ahora se formulan las reglas jurídicas en  
nuestro sistema. Ciertamente, como solución definitiva, no bastan --  
correcciones de mero procedimiento, como las que antes hemos ----  
insinuado. Un organismo técnico podría evitar que a futuro las leyes adole  
cieran de los defectos que hemos señalado. Pero continuaría subsis--  
tiendo todo el ordenamiento jurídico precedente con su carencia de prin

...###

ciptos rectores, su falta de unidad, su desbordante abundancia y ----  
desorden de normas, y, principalmente, su falta de adaptación a ----  
las exigencias de una sociedad moderna o que aspira a serlo. Una ---  
mejoría para el porvenir significaría poca cosa y no disminuiría mu--  
cho el riesgo de descoordinación que en el momento presente es tan --  
serio.

Además, si la realidad nos dice que vivimos en una -  
sociedad muy fluida en cuanto a sus proyectos sociales, a sus costum-  
bres, y a sus necesidades, lo lógico sería introducir un sistema legal  
nuevo que tuviera como notas distintivas el ser simple, escueto, con-  
ciso y fácilmente modificable conforme a las exigencias sociales. La  
flexibilidad y simplicidad de las normas jurídicas debiera ser, por --  
consiguiente, una meta muy decididamente buscada dentro de una so-  
ciedad en proceso de cambios. Radbruch nos dice: "Cuando más ape-  
gado a la vida, más concreto, más casuístico sea un orden jurídico, -  
más atado se hallará a su materia cultural y económica, y condenado  
a perecer con ella". (24).

(24) Radbruch Gustav. Introducción a la Filosofía del Derecho. Ed. --  
F.C.E. México, 1951. p. 132.

## C A P I T U L O I V

### EL DERECHO DEL TRABAJO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

- a). - Teoría de la administración pública.
- b). - El artículo 123 y sus leyes reglamentarias en la administración pública.
- c). - Las funciones sociales de la administración pública.
- d). - La administración pública para el desarrollo.
- e). - Las empresas de la administración pública.
- f). - El Derecho del Trabajo en las Universidades descentralizadas - de la administración pública.

## C A P I T U L O I V

### EL DERECHO DEL TRABAJO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

#### a).- TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. -

Todo pueblo tiene, conforme a su medio ambiente a su idiosincracia, a su evolución cultural, a sus condicionamientos históricos y a su genio colectivo, una manera especial de concebir sus aspiraciones comunes como sociedad organizada. Tales aspiraciones conforman lo que podemos llamar "proyecto de vida colectiva". Este proyecto está constituido por las metas comunes que se propone una comunidad dada, en una etapa histórica determinada, sobre la base de una cierta visión del mundo y del hombre.

Con justa razón, nos dice el Maestro Trueba Urbina (25) que "el hombre y los grupos humanos son el eje en torno del cual gira la idea de administración".

Atendiendo lo anterior, podemos decir que desde sus orígenes más remotos, pasando por el idealismo platoniano --- hasta nuestros días, la administración es, por consiguiente, una ciencia que tiene por objeto realizar el bienestar humano en los diversos

(25) Trueba Urbina. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Ed. Porrúa. S.A. México, 1973. pag. 39.

órdenes de la vida. En consecuencia, nos dice Trueba Urbina: que es así como se justifica la definición de Jiménez de Castro, que a la letra dice:

"Administración es una ciencia social compuesta -- de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos -- comunes que individualmente no es factible lograr" (26)

Por otra parte, veamos lo que nos dice Carnellutti, (27) en relación a la administración; clasifica a esta entre los actos técnicos de elaboración procesal, pero da a ese concepto un sentido distinto del que tiene generalmente. Dice: "conviene repetir que éste es un concepto técnico y no jurídico; administrar significa técnicamente, desenvolver sobre una cosa una actividad dirigida a hacerla -- vivir de diversa manera, en provecho de alguien..."

Como se puede observar en las dos definiciones --

(26) Jiménez Castro Wilburg. Introducción al estudio de la Teoría --- administrativa. Ed. F.C.E. México 3a. Ed. 1970 pag. 21.

(27) Carnelutti F. Proceso. Para una teoría general del Proceso. --- citado por Villegas Butrón F. Tesis Profesional. Facultad de Derecho. U.N.A.M. 1976. pag. 50.

apuntadas, la administración pública va encaminada a realizar los -- servicios públicos a efecto de mejorar las condiciones de vida de la - colectividad.

Así pues, administración pública, en sentido estricto es: "el conjunto de elementos que componen el Poder Ejecutivo, --- sus funcionarios, agentes u órganos, sus empleados, así como las --- funciones que se les encomiendan a éstos para la realización de la --- función pública en el orden administrativo". (28)

"La administración pública está ordenada metódica- y políticamente en todas las constituciones democráticas como expresión del poder y fuerza que se concentran en el jefe del Estado o Presidente de la República, que dispone de todos los instrumentos necesarios, entre éstos los dineros del pueblo, recaudados a través del - régimen de impuestos o contribuciones para la realización de sus --- fines de servicio público".

"En nuestra Constitución Política, que en el fondo es producto de imitación extralógica de las Constituciones de los Estados Unidos de Norteamérica y de las francesas producidas por su gran ---

(28) Trueba Urbina A. Op. cit. p. 39.

...###

revolución, la organización de la Administración Pública se consigna - en los artículos 80 a 93 y 115, que se refieren a las atribuciones del -- Estado Federal y de los Estados miembros". (29)

Haciendo caso omiso del origen de nuestra Constitución, podríamos considerarla como la más natural y adecuada expresión de las aspiraciones nacionales en materia de organización social, nos muestra ciertas ideas dominantes, para los propósitos de este --- trabajo, que nos ayudan a perfilar ciertas bases.

En forma puramente esquemática mencionamos, entre otras cosas:

1.- El gobierno debe tener forma republicana, representativa, democrática y federal, con respeto de las autonomías locales (arts. 40 y 115).

2.- El pueblo es el titular esencial y originario de la soberanía; de él dimana y a su servicio está todo poder; él conserva el derecho inalienable de alterar o modificar la forma de gobierno (art. - 39).

(29) Trueba Urbina A. Op. cit. p. 40.

...###

3. - La democracia es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo --- (art. 3o.).

4. - La meta de la organización social mexicana es - el desarrollo de todas las facultades del ser humano, dentro de una -- mejor convivencia humana, en un ambiente de aprecio a la dignidad -- humana, a la familia y a la fraternidad entre los hombres (art. 3o.)

5. - Existe un conjunto de libertades ciudadanas fundamentales que deben ser respetadas (arts. 1 al 26)

6. - Debe procurarse una equitativa distribución --- de la riqueza, para lo cual se ponen límites a la propiedad rural, se - instituye un patrimonio familiar y se permite dotar de tierras a nú--- cleos de población carentes de ellas, tomándolas de la propiedad ---- inmediata (arts. 27 y 123)

7. - El interés general de la sociedad predomina por sobre el interés de particulares (implícito en los arts. 3, 4, 27, 28 y 131).

8. - La nación tiene derecho originario de propiedad sobre las tierras y las aguas y le corresponde el derecho de transferir el dominio de ellas a los particulares a fin de que se constituya la propiedad privada (30) (art. 27).

9. - El derecho de propiedad privada no es absoluto. El Estado puede privar de él por causa de utilidad pública sin necesidad de indemnización previa y pagando sólo el valor declarado para fines fiscales. Tiene también el derecho de imponerle las modalidades que dicte el interés público (art. 27).

10. - Son deberes especiales del Estado la educación y la salubridad públicas (arts. 3o. y 73).

11. - Los ciudadanos deben cumplir ciertos deberes públicos (arts. 4 y 36).

12. - La base de la actividad económica es la libre --conurrencia, dentro de un ambiente de libertad de industria y comercio (arts. 4 y 28).

(30) Córdova Arnaldo. La ideología de la Revolución Mexicana: formación de un nuevo Régimen. Ed. Era, México 1973, p.227

13. - Sin embargo, se reconoce que la falta de medios económicos coloca al trabajador en condición desigual frente al patrón, por lo que la ley debe intervenir a fin de apoyar al más débil y restablecer la igualdad (art. 123 además, y en nuestro caso, en relación al trabajador, éste cuenta con la teoría integral del Derecho -- del Trabajo en su aspecto de reivindicatoria de derechos).

14. - Se acepta que la sociedad está dividida en ---- clases: trabajadores y patrones. El Estado procura la armonía entre ambas clases (art. 123 esa armonía en cuanto deja de funcionar, los trabajadores para reintegrarla o restablecerla, tienen dos caminos: Recurrir al Ejecutivo Federal con sus quejas a efecto de que éste, -- con su poder, restablezca la armonía perdida, o si esto no es posible, la clase trabajadora ante la omisión del Presidente de la República, - puede recurrir al uso de la violencia para reivindicar sus derechos).

Como puede verse de lo que anteriormente hemos -- señalado de nuestra Constitución, de ella se desprenden, no sólo ---- cuestiones políticas sino que se iniciaron, a través de ella actividades de carácter social, y de donde se fundó la Teoría Integral del derecho del trabajo, constituyéndose, ésta en una fuerza dialéctica que sin --

lugar a dudas supera la actividad política encausándola por senderos sociales que le dan una nueva fisonomía. Por ello, la administración pública, en su función dinámica, ejerce no sólo actividades públicas, en representación de la administración y frente a los ciudadanos o --- particulares, sino frente a las dos clases sociales, debiendo, por tanto, tutelar y reivindicar en sus derechos a los trabajadores.

Con justa razón nos dice el maestro Trueba Urbina que la administración pública sus actividades las desparrama sobre toda la colectividad, independientemente de las condiciones de clase social, cuyo fundamento es esencialmente económico. (31).

La administración pública con relación a sus trabajadores, también se ha afectado de una limitación en cuanto a los derechos que creó el artículo 123 en favor de la burocracia. Por tanto, la teoría del empleo ya no corresponde al derecho administrativo, --- sino que actualmente corresponde al derecho del trabajo, que es derecho social, así pues en la actualidad la Ley Federal del Trabajo como la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, constituyen las dos ramas que integran el derecho de todo trabajador. --- (32)

(31) Trueba Urbina A. Op. cit. p. 39.

(32) Trueba Urbina A. Op. cit. p. 41.

Nos dice el maestro Trueba Urbina y en relación a lo anteriormente descrito, que es acertada la concepción teórica de Jiménez Castro en cuanto sigue la tradición política, por cuyo motivo define eclécticamente la administración pública como:

"La actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que aquellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo otros órganos y organismos del Estado". (33).

" Y no puede entenderse de otro modo la Administración Pública, si no es como la dinámica del Poder Ejecutivo, coincidiendo así con diversas definiciones, pero en su esencia no discrepan del sentido tradicionalista; sin embargo, en nuestra Legislación fundamental se le asignan a la propia Administración funciones específicas de carácter social que en ocasiones tienen que postergarse por la prevalencia que tiene la acción política del gobierno en su función democrático-capitalista".

(33) Jiménez Castro W. Administración Pública para el Desarrollo Integral. Ed. F.C.E. México, 1971. pag. 148.

"Precisamente la fuerza jurídica de las leyes fundamentales y orgánicas expedidas por el Poder Constituyente o por el Congreso de la Unión, encomiendan al Presidente de la República, como el legítimo titular de la Administración Pública, la facultad de dictar no sólo reglamentos que hagan viable la aplicación de dichas leyes, si no de expedir reglamentos autónomos, de manera que teóricamente y prácticamente regulen todas las actividades de la vida nacional; pero cuando la naturaleza de las leyes que se reglamenten sean de carácter social, como son las agrarias, las obreras y de la previsión y seguridades sociales, la Administración Pública, por medio de su titular, debe realizar entonces una auténtica función social, independientemente de su función de servicio público, ya que esta política corresponde a una actividad específica para favorecer a los grupos económicamente débiles, de obreros y campesinos, nacionalizando aquellos bienes que sean producto del régimen de explotación del hombre por el hombre. Y en último extremo aplicar los principios reivindicatorios de la justicia social".

"Pero no hay que confundir la política social con la justicia social que también está a cargo de la Administración Pública,

ni con la función de justicia social que realizan los órganos sociales - consignados en la parte social de la Constitución, porque estos órganos, por mandato expreso, deben ejercer simultáneamente funciones - no sólo protectoras sino reivindicadoras de los derechos del proletariado, para transformar las estructuras económicas. (34).

Pero en relación a lo anterior, al mismo tiempo --- decimos que si la Administración Pública realiza actividades también sociales, es necesario, para que ella no se aparte del cumplimiento de esos menesteres, la clase trabajadora esté consciente de su responsabilidad y solidaridad sociales, porque ello, está destinado a regular la vida social de hombres que no sólo reclaman sus derechos sino que están dispuestos también a cumplir a cabalidad sus deberes hacia la comunidad y hacia la propia Administración Pública, existe una mayor exigencia. No basta simplemente el no trasgredir la ley o no lesionar derechos concretos de otros individuos, aspiración máxima del derecho individualista; sino que es necesario que cada cual ponga todo de su parte para que la vida social se desenvuelva de la manera más - favorable a la liberación y pleno desarrollo humano de cada uno de -- sus miembros. Esto impone una actitud atenta y diligente, que no ---

(34) Trueba Urbina A. Op. cit. p.42.

puede ser colmada con la disposición puramente negativa de no violar la ley y no dañar a otros; es indispensable un ánimo positivo de cada parte de los miembros del cuerpo social en orden a poner cuanto les corresponda, afirmativamente, todo cuanto sea mejor para alcanzar los fines de participación de todos los individuos en los beneficios sociales (la solución somos todos). Por ello es que se espera más de cada individuo y se exige poner un esfuerzo para rendir lo más posible conforme a las aptitudes personales, las que deben ser puestas al servicio no sólo de la colectividad entera, sino también, de la Administración Pública.

En consecuencia, lo que se exige es una disposición activa y llena de iniciativas de bien general. Basta el quedar atrás, el no rendir todo lo posible, el no participar a los demás de la propia capacidad, para que pueda originarse una responsabilidad.

Por esta razón, las omisiones originadas en el incumplimiento de deberes sociales y la falta de iniciativa para hacer derivar la actividad personal en provecho de la comunidad organizada, pueden constituirse -de hecho se constituye- en fuentes de responsabilidad jurídica.

...###

Así como el derecho social protege y da a la vez --- los medios para reivindicar derechos, espera también que cada com-- ponente del cuerpo social esté dispuesto a vivir de manera que su --- actividad sea fuente de bienestar, cooperación y creatividad en bene-- ficio común, puesto que hay deberes que pesan sobre los individuos en tal sentido.

En consecuencia, si todos tomamos la vida en tal -- sentido, es decir, de solidaridad, cooperación y responsabilidad, --- forzosa y necesariamente, que si la Administración Pública ha tenido fallas o sigue teniéndolas dependerá de nosotros.

**b). - EL ARTICULO 123 Y SUS LEYES REGLAMEN--  
TARIAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA. -**

La aparición del derecho del trabajo tuvo como ante-- cedente indiscutible, el abuso del hombre por el hombre, el prove-- chamiento ventajoso del fuerte sobre el débil, el desprecio inhumano del económicamente poderoso sobre el indigente. Por ello se ha dicho, y a nuestro juicio con toda razón, que la historia del derecho del tra-- bajo no es en sí misma otra cosa que la historia del hombre en la ---

búsqueda de su progreso, de su libertad y de su seguridad.

En consecuencia el derecho del trabajo, como norma exclusiva de obreros o trabajadores y empleados públicos, en la Administración Pública, transformó las antiguas funciones de ésta, obligándola no sólo a cumplir el artículo 123, sino que le impuso al Poder Ejecutivo una orientación típicamente social en función de proteger a los trabajadores en los reglamentos que dicte, impulsando de tal modo sus actos que se encaminen hacia el mejoramiento y reivindicación de los proletarios.

Nos dice el maestro Trueba Urbina: " Que una teoría por sí sola no es suficiente para la realización de sus fines, pero cuando la teoría encuentra un fundamento y los instrumentos jurídicos necesarios en los textos de la Constitución se convierte en fuerza arrolladora, estimulando cuantas transformaciones sean necesarias para la satisfacción de las grandes necesidades de la colectividad y de los principios en que se inspiran aquellas normas. Así pues, nuestra Teoría Integral del derecho del trabajo cobra fuerza en las relaciones laborales y en su intervención en los Poderes Públicos y en el Estado -

político como aparato de opresión y mito, anunciando la realización - de normas revolucionarias. (35).

El fundamento de nuestra teoría integral, claro ---- está se encuentra en el artículo 123 de nuestra Constitución, y éste, - junto con nuestra teoría obligan a la Administración Pública a reali--- zar actos de política social, que son meramente benefactores del pro- letariado, sino que le impone el deber de aplicar los principios jurfdi- cos de justicia social, que no sólo son protectores sino reivindicato-- rios en las relaciones de producción y en todos los casos en que inter- viene en cuestiones sociales a través de sus representantes en los --- órganos sociales, administrativos y jurisdiccionales, o sean los del - gobierno en las Comisiones del Salario Mfínimo y del Reparto de Uti-- lidades, así como las Juntas de Conciliación y Arbitraje. La misma -- teoría es aplicable al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en que el tercer árbitro tiene la fuerza gubernativa.

En las relaciones entre el Estado-patrón y sus --- servidores rige el apartado B del artículo 123 y la Ley Federal de --- los Trabajadores al Servicio del Estado, debiéndose aplicar supleto-- riamente la Ley Federal del Trabajo, en función unificadora de la le-- gislación laboral. (36).

(35) Palabras escuchadas directamente del Maestro Alberto Trueba -- Urbina, en el Seminario del Derecho del Trabajo y de la Previsión Social de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M.

(36) Trueba Urbina A. op. cit. p. 43.

El derecho al trabajo siempre ha sido una garantía individual que se debe a la persona humana, y que el Estado debe --- tutelar; sin embargo, dicha garantía no basta. El hombre, como tal, - necesita de dicha garantía para cumplir su cometido, pero requiere -- también una serie de seguridades en torno a su trabajo.

El derecho del trabajo es el encargado de dar esa -- serie de seguridades.

**c). - LAS FUNCIONES SOCIALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.**

Antes de referirnos a cada una de las funciones sociales dentro de la Administración Pública, hemos considerado necesario transcribir lo que acertadamente nos dice el maestro Trueba -- Urbina con relación al derecho del trabajo en función de justicia ----- social. Esta referencia es también con el propósito de señalar cuando menos parte de la teoría integral, misma donde se fundamenta, todas las inquietudes obreras para lograr la reivindicación total de sus derechos. Veamos:

...###

" En relación con la justicia social, existen dos ---  
 conceptos del derecho del trabajo: uno se deriva del artículo 123 de -  
 la Constitución de 1917, como norma del derecho social tutelar y ---  
 reivindicatoria de los trabajadores, y otro que proviene de la Nueva --  
 Ley Federal del Trabajo de 1970, basado en el equilibrio y en la pro-  
 tección dignificadora de la persona obrera. Dos conceptos distintos --  
 según sus intérpretes, siendo más amplio el primero por su función -  
 revolucionaria, en tanto que el segundo, es más restringido en razón  
 del equilibrio que pretende en los resultados de la producción capita--  
 lista.

El primer concepto, se funda en la naturaleza so---  
 cial y en la función revolucionaria del artículo 123, que es expresión  
 del grito de rebeldía de la clase obrera frente al régimen de explota-  
 ción capitalista; es un derecho de lucha como se desprende de nues--  
 tra definición que en seguida se reproduce":

" Derecho del trabajo es el conjunto de principios, -  
 normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindi---  
 car a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales,  
 para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana".

...###

" El derecho del trabajo es, pues, un estatuto ex--  
clusivo del trabajador y de la clase obrera, para alcanzar su destino  
histórico, que tiene por objeto no sólo la protección o dignidad de los  
trabajadores, sino la reivindicación de sus derechos en el devenir ---  
constante de las relaciones laborales hasta suprimir el régimen de --  
explotación del hombre por el hombre".(37).

En consecuencia, es claramente visible cómo el de-  
recho del trabajo y de la previsión social estructurado en nuestra ---  
Constitución de 1917, influye hondamente en los textos de la Consti---  
tución Política, atribuyéndole a los supremos poderes de la Federación,  
al Estado político, facultades sociales que nunca había tenido y que aho-  
ra se consignan en la Constitución, en preceptos expresos.

Por cuanto a las facultades sociales que correspon--  
den al Poder Legislativo son las enmarcadas en el artículo 73, fraccio-  
nes X y XXX.

Por las que corresponden al Poder Ejecutivo las en-  
contramos en la fracción I del artículo 89 Constitucional.

(37) Trueba Urbina A. Nuevo Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa. México,  
1971. p. 199.

Pero el Poder Ejecutivo, representado por el Presidente de la República y los agentes y funcionarios que de él dependen, integran por antonomasia la Administración Pública que abarca más que la función representativa, pues deben ejercer actividades de carácter social: la política social y la justicia social en el alto nivel de la Administración Pública.

Por último, y en relación a las funciones sociales -- que corresponden al Poder Judicial, vemos que la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales de la Federación las ejercen dentro de sus respectivas competencias al conocer del juicio de amparo agrario y laboral, y especialmente cuando suplen las deficiencias de las quejas de campesinos o trabajadores, para tutelar a éstos socialmente, en acatamiento al artículo 107 fracciones I y II, de la Constitución.

Los tres poderes públicos mencionados, integrantes del Estado Político, ejercen funciones sociales específicas, independientemente de sus atribuciones públicas burguesas.

La Ley Federal del Trabajo le impone a la Administración Pública el deber de interpretar y aplicar las normas laborales de acuerdo con sus textos correspondientes ( arts. 2 y 18 ).

...###

La Ley Laboral, así como la Ley del Trabajo ----  
Burocrático son estatutos burgueses que en sus conceptos de equili--  
brio y justicia social se apartan de los mandamientos del artículo --  
123, en su función proteccionista y redentora, salvo el caso de la --  
huelga por solidaridad a que se refiere el artículo 450, fracción VI,  
de la Ley Laboral, pero por encima de las disposiciones reglamen--  
tarias está la teoría y práctica social del artículo 123, debiendo ---  
interpretar el slogan de justicia social en su doble aspecto proteccio--  
nista y reivindicatorio, hasta lograr la socialización de los medios de  
la producción. (38).

d). - LA ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL ---  
DESARROLLO. -

En relación a este punto, podemos decir que las --  
nuevas funciones del Estado moderno, por cuanto se refiere a la Ad--  
ministración Pública, ha cambiado no rotundamente, pero sí ha teni--  
do avances que pasaremos a tratar en seguida:

(38) Trueba Urbina A. Op. cit. p. 46.

...###

Posiblemente no haya un campo más propicio para demostrar la completa caducidad práctica, en la realidad social, -- de las ideas individualistas que en cierta forma siguen informando -- a las estructuras básicas del derecho vigente, que el de las funciones sociales que el Estado moderno se atribuye a sí mismo o que efectivamente asume en su acción.

En la mayoría de los países se observa un fenómeno análogo. No existe ya el "Estado gendarme", ocupado del orden público y de resolver los conflictos individuales y mero espectador en la lucha de los "hombres libres" por alcanzar cada uno con sus propios medios el éxito social, identificado este último con el éxito económico. Aún en los Estados Unidos, campeón de "la libre iniciativa" y de la libertad en los negocios, el Estado ha asumido -- funciones reguladoras de importancia mediante la creación de una serie de organismos federales de carácter permanente, en demostración de que "hasta el Estado contemporáneo más partidario de -- la iniciativa privada y de más pronunciada mentalidad capitalista, -- no puede dejar su sistema económico al libre juego de las fuerzas --

...###

económicas... con empresas poderosas que agobian a los débiles, con el consumidor impotente contra la explotación ejercida por los ---- monopolios... " No obstante, "debido quizá a inhibiciones ideológi-- cas, es sorprendente la poca atención que la ciencia del Derecho --- Administrativo, sumamente desarrollada, presta a este aspecto de la actividad pública". (39).

En los demás países el fenómeno es más ostensi-- ble y desarrollado, pues en la misma medida en que el Estado se ve forzado, para protección de los intereses de las grandes mayorías, a tomar a su cargo actividades que para el individualismo eran pro-- pias y exclusivas de los particulares, se va produciendo un incremen-- to grande de sus funciones, muchas veces simplemente de hecho, sin que ni las Constituciones ni las leyes orgánicas las consagren o con - el apoyo de muy escasos preceptos que la autoricen. En todo caso, - no se abre camino todavía una doctrina jurídica consistente y desa-- rrollada sobre este punto, que constituye un hecho básico dentro de las sociedades actuales.

(39) W. Friedmann. El Derecho en una sociedad en transformación.  
Ed. F.C.E. 1966. pag. 302.

Se trata de una multiplicación incesante de funciones del Estado, siempre en aumento y penetrando cada vez más hondamente dentro de las actividades sociales. Algunas de ellas miran a las grandes tareas de una colectividad organizada: educación, salubridad pública, promoción de organizaciones cooperativas, de ayuda mutua o de solidaridad entre los ciudadanos, etc. Otras, procuran proporcionar esa protección que Latorre muestra como el nuevo matiz de la seguridad moderna: La seguridad contra la miseria, contra la enfermedad, el desempleo, la vejez, etc., es decir, todo lo que hoy se denomina la seguridad social. Y también es toda aquella intervención de la Administración Pública actual para regular la economía nacional, la que ha llegado a institucionalizarse de tal manera que ya recibe el nombre de economía dirigida. En este último aspecto la Administración Pública tiene diversos grados de ingerencia, según las tendencias políticas y económicas predominantes en nuestro país; algunos de mera protección a las industrias que se consideran básicas, otros de regulador de la economía con miras al interés colectivo y, también realiza funciones de administración directa de aquellas empresas fundamentales para la economía del país.

...###

Todo esto significa un cambio notable en relación con el panorama de hace apenas medio siglo, aunque el acostumbramiento termine por hacerlo poco perceptible. Lo que nos interesa -- poner de relieve es que un fenómeno tan nuevo, se ha ido introduciendo en la Administración Pública casi sin variación en sus estructuras jurídicas tradicionales, no obstante que muchas veces las contraviene abiertamente. Cuando los transportes públicos, terrestres, marítimos y aéreos, perteneces y son administrados por el Estado en -- una parte considerable, cuando la Administración Pública interviene activamente en la distribución de las mercaderías más indispensables (ejemplo, CONASUPO), cuando el crédito para la producción -- queda reservado en buena parte a organismos estatales, cuando las -- industrias de mayor rango nacional pasan a poder del Estado, llegamos a darnos cuenta de que estamos viviendo en un plano de organización económica que en cierta forma, nada tiene que ver con el --- derecho tradicional codificado.

Tanta acumulación de nuevas funciones en la Administración Pública conduce a que ella necesite diversificarse en sus

...###

formas de presentación jurídica, con el objeto de obtener flexibilidad y soltura en el manejo de negocios o en la dirección de asuntos que antes eran privativos de los empresarios privados. Esto origina el nacimiento de numerosos entes estatales autónomos, dotados de patrimonio y de personalidad jurídica propios, que empiezan a actuar en el campo jurídico como separados del Estado, no obstante que, en el fondo, son una imitación de él, de la Administración Pública y que no pueden concebirse aisladamente.

Consideramos que es posible mirar el nacimiento y existencias de estos entes autónomos estatales como la señal de un período de transición a una forma socialista de organización social y económica.

Por otra parte, si comparamos toda esta actividad estatal, directa o indirecta, con la que antes desarrollaban los particulares en forma exclusiva, nos damos cuenta de que esta última contaba en el derecho con toda una teorización y con las instituciones y conceptos jurídicos apropiados para su existencia como forma ordenada de actividad dentro de la sociedad. En cambio, aquélla queda en gran medida desamparada de tal apoyo jurídico.

...###

Vemos pues, la necesidad que estas actividades -- de la Administración Pública de hoy queden orgánicamente reguladas por preceptos legales e instituciones jurídicas. Pero debemos advertir que ello no sólo no sucede, sino que, por el contrario, los principios del derecho tradicional que subsisten parecen poco concebibles con ella. El principio tradicional de derecho público de que la autoridad y sus órganos sólo pueden hacer aquello para lo cual la ley expresamente los autoriza es incompatible con la necesidad de facultades discrecionales que se requieren para tareas como éstas, que en la actualidad señala el derecho social. Ese vasto aumento de funciones gubernativas que exige "un amplio grado de facultades --- discrecionales", según Friedman, queda en excesivo desacuerdo con las posibilidades que permite el derecho tradicional. Ese derecho, - que se está dejando atrás por la evolución social, no es capaz de --- resolver todavía esa necesidad de "armonizar la libertad de acción - que la Administración Pública necesita para cumplir con eficacia y - rapidez sus fines, con la seguridad del ciudadano y el control jurídico de la actividad administrativa que evite el riesgo de arbitrariedad", según las palabras de Latorre. (40).

(40) Latorre Angel. Introducción al Derecho, Ed. Ariel. 5a. Ed. 1972.

Para concluir creemos necesario transcribir la --  
definición que de estas actividades de la Administración Pública nos  
da Jiménez de Castro:

" Conjunto de aptitudes y actitudes humanas, de --  
procesos y procedimientos administrativos; y de sistemas y estruc-  
turas institucionalizados que sirven para el proceso de transforma-  
ción y de progreso a través de factores educativos, políticos, socio-  
culturales, económicos y morales, de cada hombre y de cada país,  
de suerte que cada individuo, pueblo y país se eleve de una etapa ---  
superable a otra más elevada en términos de satisfacciones para ---  
todos ellos" . (41).

Consideramos que lo anteriormente señalado po---  
demos calificarlo de teoría progresista del desarrollo de la Adminis-  
tración Pública, pues creemos que esa Administración Pública, hecha  
en esa forma tiene un profundo sentido social en favor de las masas  
proletarias.

e). - LAS EMPRESAS DE LA ADMINISTRACION ---  
PUBLICA .

(41) Jiménez de Castro W. op. cit.

Las nuevas funciones que la Administración Pública toma hoy a su cargo, ya expresadas en nuestro inciso anterior, - llevan a un aumento apreciable de los funcionarios públicos, ya que será a éstos a quienes les corresponderá tomar a su cargo materialmente tales funciones. Esto aumenta excesivamente el peligro de -- burocratismo y exige mecanismos jurídicos aptos para conjugarlo.

El riesgo de que los funcionarios puedan olvidar - su función al servicio de la comunidad y la pongan al servicio de --- grupos o, lo que es peor, al servicio de sus propios intereses, obliga a tomar las medidas adecuadas para fiscalizar la actuación de los funcionarios del Estado, a fin de poder tomar en contra de los que - violen sus deberes las sanciones debidas y para impedir que su desempeño pueda transformarse en fuente de enriquecimiento ilícito. No bastan para ello los mecanismos normales de la legislación ---- antigua, que también contemplaron esta clase de problemas, porque la extensión e importancia de las nuevas condiciones sociales exige una mayor atención para contener un peligro que es ahora más ---- evidente y generalizado.

...###

La necesidad de fiscalizadores activos, dotados -- de gran iniciativa propia y de un cierto grado de autonomía; que ve- -- len permanentemente por el recto desempeño de los encargados del -- servicio público, pasa a ser, ahora, cuestión vital para el éxito del -- sistema. Aparte de ellos, la existencia de sanciones expeditas y de -- medios legalmente adecuados para que los beneficios ilícitamente -- obtenidos por el mal funcionario retornen al patrimonio social, son -- igualmente necesarios.

Creemos necesario crear una autoridad para con- -- trolar los actos de la Administración Pública y asumir la defensa de -- los ciudadanos desatendidos o atropellados, con poderes jurídicos -- amplios para realizar por sí mismos actos de fiscalización en cual- -- quier organismo estatal y para recibir de los particulares o de otros -- funcionarios las denuncias o reclamaciones que demandan protección -- o impugnan decisiones o actos administrativos que lesionan la ley -- o los deberes de los reclamados, podría ser una solución apropiada, -- siempre que, a su vez, no se burocratice. Se trata en el fondo, de -- la necesidad de que alguien realice esa función de "tribunos de la -- plebe" que constituyó una sociedad bastante más simple que la que -- hoy conocemos, la romana. La participación del pueblo en la fun- -- ción parece un resorte importante para el éxito de ella.

Asimismo, las empresas del Estado no deben ---- ser centros de explotación sino que junto con impuestos y aportaciones de los ciudadanos, deben encaminarse al servicio de la colectividad. En todo esto, como acertadamente lo propone el Maestro --- Trueba Urbina, debe aplicarse el artículo 123 y la Ley Federal del Trabajo con profundo sentido social. Así se explica la función social del derecho laboral. (42).

(42) Trueba Urbina A. Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. -- Ed. Porrúa, México, 1973. pag. 47.

f). - EL DERECHO DEL TRABAJO EN LAS -----  
UNIVERSIDADES DESCENTRALIZADAS DE  
LA ADMINISTRACION PUBLICA. -

Para terminar, con nuestro último punto de este --  
sencillo, pero bien intencionado trabajo, consideramos necesario --  
con relación a esta parte final, transcribir, lo que manifiesta el --  
Maestro Trueba Urbina:

" En el año 1950, en nuestro "Curso Superior de -  
Derecho Social" en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacio-  
nal Autónoma de México, proclamamos como derechos sociales para  
reivindicar al proletariado de la explotación, los inherentes a la ---  
educación y a la cultura, el trabajo, a la tierra, etc., formulando --  
una amplísima concepción del nuevo derecho social, extraída de la -  
Constitución Mexicana de 1917, expresando que:

" La legislación social se integra por el complejo -  
de derechos a la educación y a la cultura, al trabajo, a la tierra, --  
a la asistencia, a la seguridad social, etc., que no corresponden --  
ni al derecho público ni al derecho privado. Son derechos especffi--  
cos de grupos, hombres vinculados socialmente". (43).

(43) Trueba Urbina A. Curso Superior de Derecho Social, Ed. -----  
Mimeográfica, 1950, Tratado de Legislación Social, Librería -  
Herrero Editorial, 1954, pags. 83 y ss.

...###

" Desde entonces empezamos a pergüenar la Teoría Integral del Derecho del Trabajo, que proclamamos en la cátedra y que apareció en la primera edición de nuestra obra el Nuevo Derecho del Trabajo, aclarando ideas imprecisas de juristas y profesores que aún no tienen un concepto exacto del nuevo derecho mexicano del trabajo, por falta de una investigación exhaustiva del proceso de formación del artículo 123 de la Constitución de 1917, del sentido social de las discusiones en el Congreso Constituyente y en el Palacio Episcopal de Querétaro, y que la Asamblea Legislativa de la Revolución resumió en su mensaje, bases y principios aprobados en la sesión de 23 de enero de 1917, naciendo la célebre declaración de Derechos Sociales".

" Con nuestra Teoría Integral se justifica dialécticamente que todos aquellos que prestan un servicio a otro son trabajadores y consiguientemente gozan de los derechos sociales consignados en su favor por el artículo 123 y sus leyes reglamentarias, aunque los que utilicen sus servicios no pertenezcan al factor de la -

producción denominado "Capital"; sin embargo, tienen el carácter de patrones, como ocurre con el Estado. Por tanto, los profesores, --- investigadores y empleados de la Universidad Nacional Autónoma de México o de cualquier otro Instituto científico descentralizado del -- Estado y quienes representen a estas instituciones, en sus relacio-- nes, se rigen por el mencionado precepto constitucional, de donde - resulta que la Universidad tiene la calidad de patrón, lo cual se de-- riva de la Declaración de Derechos Sociales y del artículo 10. de su Ley Orgánica que dice:

"La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública -organismo descentralizado del Estado- dotada de plena capacidad jurídica, y que tiene por fines impartir -- educación superior para formar profesionistas, investigadores, --- profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible - los beneficios de la cultura".

" El Rector representa legalmente a nuestra Casa de Estudios, en los términos de los artículos 3o. de su Ley Orgánica y 30 del Estatuto General de la Universidad. Por otra parte, el -- artículo 13 de la propia Ley Orgánica dispone expresamente que en

las relaciones entre la Universidad y su personal de investigación, docente y administrativo, los derechos de sus servidores en ningún caso serán inferiores a los que concede la Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, al otorgar la Universidad a su personal administrativo, derechos que superan a los que consigna la legislación del trabajo, cumplió con los principios de justicia social, poniéndole fin al conflicto de huelga de los empleados administrativos que paralizó -- las actividades docentes y que concluyó con la formulación del ---- correspondiente contrato colectivo de trabajo". (44).

Por último, y en relación a lo anteriormente descrito, podemos decir que el Derecho del Trabajo, como Derecho -- Social que es, presupone una más profunda socialización de la persona humana y la realización de valores morales más hondos, mediante la inserción de todos los hombres en la comunidad organizada bajo el signo de la solidaridad humana.

El concepto de Derecho Social, aunque impugnado por quienes se aferran a los viejos conceptos individualistas, con--- quista gran acogida en los medios jurídicos de criterio más Innova-- dor. Consideramos por tanto, conocer más a fondo la Teoría -----

(44) Trueba Urbina op. cit.

**Integral, ya que ella como base esencial en o para la reivindicación de la clase trabajadora es fundamental en la liberación total del régimen de opresión y por tanto, de la explotación del hombre por el hombre.**

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

PRIMERA . - Podemos advertir, en relación a lo tratado en el cuerpo de esta tesis, que los varios tipos y formas del Estado y el Derecho constituyen una supraestructura política y jurídica que se levanta sobre la correspondiente base económica históricamente determinada. El Estado y el Derecho son fenómenos históricos, no existen eternamente, y constituyen instrumentos de dominación de una clase sobre otra.

SEGUNDA . - Consideramos también, que el conflicto entre las nuevas fuerzas productivas y las relaciones de producción ya caducas es la base económica de las revoluciones sociales.

TERCERA . - La existencia de las clases fué descubierta por los hombres de ciencia burgueses ya antes de Marx. Así, los clásicos de la Economía política inglesa A. Smith y David Ricardo consideraban que en la sociedad existían tres clases - los burgueses, los propietarios de tierras y los obreros - y que la diferencia entre ellas se debía a las fuentes de ingresos. Los burgueses perseguían ganancia; los propietarios de tierras, renta, y los obreros, salarios. Esta desproporción la seguimos viviendo en nuestros días.

CUARTA . - Es de advertirse que el destino de la nueva sociedad dependerá del grado de madurez y de organización de la clase obrera. El proletariado empieza con fundamento en -- el artículo 123 y en nuestra Teoría Integral a desarrollar una ideología de combate, que le llevará necesariamente a la reivindicación total de sus derechos.

QUINTA . - Creemos necesario también que las normas jurídicas deben adaptarse constantemente a la evolución y cambios que experimentan las ideas políticas directrices y a -- las variaciones continuas del ambiente social, que exigen alterar las para mejor cumplir esas ideas, aún cuando éstas mismas --- permanezcan inalterables por un tiempo. El jurista debe estar, - por ello, siempre alerta a la readaptación de las normas; las --- fórmulas jurídicas tienen que ser - como ya lo hemos dicho antes- dinámicas y hallarse en reelaboración permanente, porque la --- sociedad y sus concepciones políticas tienen la movilidad de los organismos vivos.

...###

SEXTA . - Consideramos que una revolución ----  
(de arriba o por el uso de la violencia) que lleve al poder a los --  
trabajadores y establezca un régimen económico social nuevo, --  
dirigido a abolir la explotación del hombre por el hombre y las --  
alienaciones que produce y favorece la sociedad actual, capaz ---  
también de suprimir las diferencias de clase, podría, una vez --  
producida como hecho social, originar la aparición de un nuevo -  
derecho.

SEPTIMA . - Consideramos que el jurista, no --  
puede separarse de la suerte de sus hermanos proletarios, por -  
tanto debe ir por el camino directo, debe contribuir a que se ---  
abran paso en la sociedad la idea y la acción revolucionarias. --  
En ello obrará no como jurista sino como revolucionario. Cuando  
la revolución esté ya producida como fenómeno social, irá sur---  
giendo, como producto de la nueva sociedad y no como causa de -  
ella, un nuevo derecho con características revolucionarias, a ---  
cuya elaboración técnica el jurista debe concurrir.

...###

OCTAVA . - Creemos también, de que el principio del interés o bien colectivos deben predominar sobre el interés particular o privado, debe constituirse en el eje central ----- de todo derecho moderno. Al igual que el de los deberes fundamentales, es un principio político, pero por su contenido tiene efectos determinantes en el derecho.

NOVENA . - Debemos advertir también que para alejar el peligro de un totalitarismo estatal en los casos en que la intervención alcance grados muy profundos que podría presentarse por la vía del ejercicio arbitrario de un poder cada vez más extendido, debe contar la sociedad con juristas capaces de abordar una nueva elaboración jurídica, más actual y vigente, -- liberada de sus rémoras del pasado.

DECIMA . - En la actualidad, claramente se ve, que la dictación de las leyes se sigue concibiendo como en tiempos en que las sociedades y las costumbres eran más o menos estables y perduraban por años. El sistema entonces ideado sigue --

...###

rigiendo hasta ahora. Esto significa que se sigue legislando, hasta cierto punto, de la misma manera que se hacía en la época de las carretas.

**DECIMA PRIMERA . - Consideramos que la Administración Pública bien llevada es en consecuencia el camino, entendiendo por tal no una simple aventura o búsqueda de la posibilidad de medrar en los puestos públicos para satisfacer vanidades o apetitos personales, sino la actitud que en todo momento de su vida debe adoptar el hombre consciente de su naturaleza social.**

**DECIMA SEGUNDA . - Asimismo, en la misma medida en que aumenta el número de mexicanos que adquieren conciencia de ideas claras en esta materia y sean capaces de obrar conforme a ellas, las instituciones políticas serán más auténticas y a través de las mismas, será el hombre dueño y señor de su sociedad y podrá encontrar en ellas el mejor instrumento para la realización de su vocación humana: superarse,**

ascender en todos los ordenes más y más cada instante de su vida, hasta lograr su propia realización, cumpliendo así su destino.

Creemos en el Derecho del Trabajo y en la -----  
Teoría Integral y que fundamentándose en los principios revolucionarios del artículo 123 es como se ha materializado la inquietud obrera nacional.

JOSE FERNANDO MATEO VERA.

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

- 1.- Castaño Luis. Apuntes de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho. U.N.A.M. 1964.
- 2.- Carlos Marx y F. Engels. Obras escogidas en dos ts. -- Moscú, 1966 Ed. en español.
- 3.- Cernelutti F. Proceso. Para una Teoría General del Proceso. Citado por Villegas Butrón F. La Jurisdicción --- Administrativa del Trabajo. Tesis Profesional. Facultad de Derecho U.N.A.M. 1976.
- 4.- Córdova Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana: Formación de un Nuevo Régimen. Ed. Era. México - 1973.
- 5.- Fredmann W. El Derecho en una Sociedad en Transformación E. F.C.E. México, 1966.
- 6.- García Maynez E. Introducción al Estudio del Derecho. - Ed. Porrúa. México, 1960.
- 7.- Jiménez Castro W. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. F.C.E. México 3a. Ed. 1970.
- 8.- Latorre Angel. Introducción al Derecho. Ed. Ariel. --- 5a. Ed. México, 1972.
- 9.- Lenin V.I. Obras escogidas en Tres Tomos. Ed. Progreso. Moscú. 1965.
- 10.- Lenin V.I. El Imperialismo, Etapa Superior del Capitalismo. Bib. Marxista. Ed. Europa-América. 1966.
- 11.- Lince Díaz Luis, La Fuerza Intoxicante de la Publicidad - Oponente a la Teoría Integral del Derecho del Trabajo. - Tesis Profesional. Facultad de Derecho. U.N.A.M. 1976.

...###

12. - Rabasa Emilio O. Apuntes de Teoría General del Estado Facultad de Derecho U.N.A.M. 1963.
13. - Radbruch Gustav. Introducción a la Filosofía del Derecho. Ed. F.C.E. México 1951.
14. - Stalin J. Los Fundamentos del Leninismo Ed. Fuente -- Cultural. México, 1966.
15. - Soler Sebastián. Derecho Penal Argentino. T.I. Ed. --- La Ley. Bs. As. 1965.
16. - Trueba Urbina A. Nuevo Derecho Administrativo del --- Trabajo. Ed. Porrúa. México 1973.
17. - Trueba Urbina A. Nuevo Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa. México, 1971.
18. - Trueba Urbina A. Curso Superior de Derecho Social Ed. Mimeográfica, 1950. Tratado de Legislación Social --- Librería Herrero Editorial, México, 1954.
19. - Trueba Urbina A. Nuevo Derecho Procesal del Trabajo. Ed. Porrúa. México, 1971.
20. - Trueba Urbina A. La primera Constitución Política ---- Social. Teoría y Proyección. Ed. Porrúa, México, D.F.
21. - Trueba Urbina A. y Trueba Barrera J. Salarios Mínimos y Aplicación Práctica Ed. Porrúa, México, D.F.
22. - Trueba Urbina A. y Trueba Barrera J. Ley Federal del -- Trabajo Burocrático. Ed. Porrúa, México, D.F.
23. - Tapia Valdez Jorge. La Técnica Legislativa. Santiago --- Ed. Jurídica de Chile. 1960.
24. - Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano - Ed. Porrúa, México. 1963.

L E G I S L A C I O N .

1. - Ley Federal del Trabajo.
2. - Ley Federal del Trabajo Burocrático.
3. - Código Civil para el Distrito Federal.
4. - Código de Procedimientos Civiles.
5. - Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano.
6. - Ley del ISSSTE.
7. - Ley del Instituto del Seguro Social.