

# DERECHOS SOCIALES Y CONSTITUCIONALISMO SOCIAL. APORTACION MEXICANA

HÉCTOR DÁVALOS MARTÍNEZ

## 1. INTRODUCCIÓN

Si hoy día tuviéramos que buscar un denominador común a las sociedades organizadas del mundo, tendríamos que concluir que la constante que se presenta con mayor frecuencia es la desigualdad social.

En efecto, la desigualdad social es el mayor reto al que nos enfrentamos en la actualidad. Es en nuestro país un problema cuya solución nos compromete a todos, bien como individuos o como miembros de un núcleo social y desde luego como elementos de una comunidad política que manifiesta un claro desequilibrio producto de una lenta, pero profunda transformación de los factores económicos, políticos y culturales.

Esa desigualdad se origina fundamentalmente en el hombre, el que por su esencia tiene una doble función; individual y social. Así complementa la insuficiencia de la persona para conseguir sus fines y se convierte en un ser sociable que se desarrolla y alcanza sus fines aceptando la disciplina social. «Únicamente con el complemento social, el hombre puede alcanzar plenitud en el desarrollo de su ser trazado en su naturaleza racional» (1).

---

(1) AQUINO, Tomás, *Summa contra Gentiles*.

Es claro que tanto el aspecto social como el individual forman parte de la esencia misma de los hombres, quienes, podemos afirmar son iguales en su esencia moral. Las desigualdades las encontramos en su parte externa y corporal, principalmente en las relaciones con sus semejantes, esto es, en su actuación en sociedad.

La sociedad, entendida como algo más que una simple pluralidad de hombres en convivencia pacífica, es una unidad activa integrada por individuos que tienen su propia esencia, necesidades particulares y fines específicos, que son diferentes a los del todo social que busca el cumplimiento del bien común. Bien común que únicamente se logrará con la comunión de todos los miembros que integran la colectividad y se manifiesta como la ayuda que todos necesitan para el cumplimiento responsable de sus fines individuales. El bien de la comunidad y el bien de cada uno de sus miembros se encuentran en una estrecha relación de dependencia, como lo apunta el maestro ALFONSO NORIEGA al definir a la sociedad como «La unión moral de individuos que tienden hacia su propio fin y que se han reunido para obtener el bien común» (2).

Cuando se logra el bien del grupo social, necesariamente el hombre en lo individual está logrando su plena realización. No podremos admitir que al satisfacer el bien de unos cuantos miembros de la colectividad se esté satisfaciendo a la sociedad en general. Si la persona tiene deberes para con el todo social, correlativamente tendrá capacidad para exigirle a la sociedad, en ocasiones directamente y en otras a través de diferentes instancias como el Estado, principal actor del bien común del pueblo, que tiene que preocuparse por el grupo que está en situación desfavorable, tomando medidas prácticas que ayuden a lograr un equilibrio y el bien común de la sociedad en general.

Estas medidas prácticas conforman lo que conocemos como seguridad social, Estado de Bienestar Social o Política Social, que tal como las entiende JOHANNES MESSNER, «consiste en las medidas o instituciones estatales para proteger a las clases asalariadas de las desventajas que les son impuestas por el sistema social en la parti-

---

(2) NORIEGA, Alfonso, *Concepto jurídico y filosófico de los derechos del hombre. Derechos sociales*, *Jurídica*, julio 1969, núm. 1, t. 1, pág. 184.

«cipación del bien común» (3) y cuya consecución es un deber de elemental justicia distributiva, entendiéndola ésta como la obligación de igualdad y proporción en la distribución de cargas y privilegios de los miembros de la sociedad.

Esta justicia deberá manifestarse principalmente en la elaboración y puesta en marcha de una política de instituciones sociales para la protección de los sectores que padecen las consecuencias de la desigualdad.

El primer paso para garantizar a los individuos que viven en sociedad una vida digna y adecuada es el reconocimiento, por parte del Estado, de un mínimo de prerrogativas que el gobernado tendrá. Tal como lo señala el maestro MARIO DE LA CUEVA: «El Estado ha dejado de ser un mero espectador de la vida social, para convertirse en un actor, no para absorber a la persona humana, sino para crear bases que permitan al hombre cumplir su destino absoluto (4). Esas bases que el Estado ha de crear, tienen su fundamento en los llamados derechos humanos, que el Estado reconoce.

## 2. LOS DERECHOS HUMANOS

Encuentran su origen primario en el derecho natural. HUGO GROCIO en su obra, *Tratado de la guerra y de la paz*, afirma la existencia de un derecho inmutable, como la propia naturaleza, de donde proviene, derecho intangible a grado tal que Dios mismo no podría modificarlo.

El origen de este derecho, continúa GROCIO, reside en la dignidad humana y las prerrogativas que lo sostienen han de garantizar en forma definitiva la libertad del individuo.

Está fuera de discusión el que el hombre está dotado de derechos que el Estado no puede desconocer ya que contrariaría sus propios fines y atentaría contra la naturaleza misma. Por ello los derechos individuales que se originan en la libertad natural del hombre «no

---

(3) MEßNER, Johannes, *Ética social, política y económica*, Madrid, Ed. Rialp, 1967, pág. 976.

(4) CAMPILLO, José, *Derechos fundamentales de la persona humana. Derechos sociales*, prólogo de Mario de la Cueva, México, Ed. Jus, 1952.

deben nada al Estado, ni en su origen ni en su consistencia. Son anteriores al Estado y será papel principal de éste, respetarlos y garantizarlos» (5).

Los derechos humanos son los principios básicos de cualquier forma de organización política y son innatos al hombre. El papel del Estado se limitará a reconocer los derechos que aquél tiene, a través de diversos medios, principalmente por su mención en la Ley fundamental o Constitución, asegurando así el goce de los derechos que también se conocen como garantías individuales.

Resulta interesantísima la mención que sobre los derechos del hombre hace don ISIDRO MONTIEL Y DUARTE; en ocasiones se consignan en textos legales sin ninguna intención de hacerlos respetar, sino con meros afanes nominales y de prestigio político. Tal ha sido lamentablemente el caso de nuestro país en algunas épocas de su historia, postura que tal parece está llegando al fin. «Nuestra legislación fundamental ha sabido reconocer siempre los derechos humanos, pero sin erigirlos en principio y sobre todo sin haber sabido garantizarlos de manera precisa y eficaz, como es indispensable hacerlo para que no se conviertan en puramente nominales» (6).

Los derechos humanos, en el momento de ser consignados en los textos legales han recibido diversas denominaciones. La diferencia obedece en realidad a la tendencia o corriente que el orden normativo siga. Nombres tan variados como derechos del hombre y del ciudadano, derechos fundamentales, derechos públicos subjetivos, derechos del gobernado, garantías individuales, por citar algunos, nos muestran la influencia que la doctrina ha tenido sobre la forma de contemplar estos derechos que el hombre posee por naturaleza.

Consideramos que existen tres grandes corrientes que dan contenido y orígenes distintos a las declaraciones contempladas en las constituciones, y en esto seguimos al maestro JUVENTINO V. CASTRO.

a) *Iusnaturalismo*. Acepta la existencia de un derecho natural cuya aparición es anterior al derecho positivo que recibe su influen-

---

(5) BURDEAU, Georges, *Les libertes publiques*, París, Durand-Auzias, 1961, pág. 7.

(6) MONTIEL Y DUARTE, Isidro, *Estudio sobre garantías individuales*, México, Ed. Porrúa (3.ª ed.) (facs. Imprenta de Gobierno, 1873), pág. 6.

cia directa. Dentro de esta corriente encontramos diversas tendencias como serían las escuelas iusnaturalista tradicional, la escolástica y la racionalista, sus diferencias radican básicamente en la localización y concepto del origen del derecho natural. Sin embargo, todas ellas coinciden en señalar que el origen de los derechos del hombre, consignados en la constitución provienen de su esencia misma y son anteriores a cualquier otra manifestación del derecho.

b) *Positivismo jurídico*. Los derechos consignados en un texto constitucional corresponden al Estado, al poder público en forma originaria. Son concedidos a las personas o ciudadanos como una mera forma de equilibrio entre gobernantes y gobernados, y su postura llega al extremo de afirmar que fuera del orden jurídico estatal no puede haber otra manifestación de derecho. Si la constitución no los incluye, no podrán existir.

c) *Humanismo*. La persona, debido a su esencia biológica y social, tiene una serie de necesidades que requieren ser satisfechas, las constituciones se limitan a reconocer, no a crear, esas características humanas que bien podrían señalarse como libertades y que son fundamento para alcanzar un orden público que más adelante se convertirá en orden jurídico.

La opinión de MONTIEL Y DUARTE, nos aclara que sea cual sea la postura y tendencia que se adopte, todos los derechos del hombre tienen igual vigencia y obligatoriedad para ser respetados. «Patente es, sin duda, que todos esos derechos deberán ser respetados por la autoridad y por la ley, aun cuando alguno haya dejado de ser expresamente reconocido por la legislación nacional» (7).

Los derechos del hombre, considerados como principios rectores de toda actividad humana, son anteriores a cualquier constitución, su mención en dichos documentos tendrá mero valor declarativo, simplemente serán reconocidos o proclamados por escrito. Tal como opina KARL LOEWENSTEIN: «Los derechos del hombre rigen como principios superiores al orden jurídico positivo, aun cuando no estén formulados en normas constitucionales expresas» (8). Las

---

(7) *Idem*, pág. 23.

(8) LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la constitución*, Barcelona, Ed. Ariel, 1976 (2.ª ed.), pág. 390.

declaraciones de derechos humanos, por encima de cualquier corriente filosófica, tienen su origen en el gran afán del hombre por encontrar tanto una autorización como una protección a todo tipo de actividades que realiza, para desarrollar con plenitud su personalidad, espiritual y materialmente.

Las diversas y particulares declaraciones de los derechos humanos, reciben una gran influencia de la Declaración francesa de los Derechos Humanos y del Ciudadano, de 1789, esta declaración tuvo honda repercusión en el continente europeo al permitir que se conocieran y pusieran en vigor los Derechos del Hombre. Conforme fueron asimilándose pasaron al resto del mundo. La declaración francesa fue de importancia decisiva para dar una nueva orientación al derecho, que culmina de manera afortunada en el llamado derecho positivo de la personalidad, sin embargo, un gran sector de la doctrina, encabezado por JORGE JELLINEK, no acepta que sea obra original de los franceses. «Los derechos del hombre, circulaban en ese siglo por el Viejo y por el Nuevo Mundo, mucho antes de sus grandes revoluciones» (9). La Declaración francesa de Derechos Humanos permitió que otros estados del continente europeo adoptaran catálogos de derechos similares, con modificaciones de acuerdo con las condiciones particulares del Estado declarante y que, en ocasiones, tuvieron grandes diferencias no sólo formales, sino esenciales.

Probando que las declaraciones de derechos del hombre no son originales de Francia, JELLINEK menciona que antes de la reunión de los Estados Generales, ya se manejaba la idea de una gran declaración de derechos humanos y que, en la Asamblea Nacional, el 11 de julio de 1789, LAFAYETTE propuso añadir a la Constitución una declaración de derechos, presentando al mismo tiempo un proyecto de tal declaración, propuesta que formuló animado por la Declaración de Independencia de Norteamérica, hecho que se desprende de su forma concisa y breve a semejanza de la norteamericana.

La proclamación de independencia de las colonias inglesas de Norteamérica, en 1776, es la primera expresión de derechos humanos, declaración de carácter general y universal no sistematizada, que será perfeccionada en posteriores constituciones. Las constitu-

---

(9) JELLINEK, Jorge, *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, Madrid, 1908, pág. 87.

ciones particulares de los estados de la unión siempre estuvieron antecedidas por declaraciones de derechos obligatorios para los representantes populares y ejercieron influencia directa sobre todos aquellos que quisieron adoptar una declaración de derechos. Debemos destacar la gran influencia que ejerció la declaración de derechos de Virginia, obra de GEORGES MASON.

JORGE JELLINEK, declara enfáticamente que la influencia de las declaraciones de derechos humanos proviene de Norteamérica y no de Francia como grandes sectores de doctrinistas pretenden: «La exigencia de toda una lista de derechos fundamentales especializados... derechos que el estado debía reconocer expresamente, no se halla en parte alguna antes de la Revolución americana» (10) sin dejar de reconocer que se debe a Francia su difusión y posterior adopción en el mundo entero.

Las declaraciones de derechos humanos tienen carácter altamente variable, la original lista norteamericana en nuestros días resulta incompleta, debido a que nos encontramos en una etapa de transformación de la doctrina de los derechos individuales y sociales. Sea cual sea el contenido de las declaraciones de derechos humanos, deben extenderse de manera tal que contemplen un mínimo de condiciones necesarias para asegurar la independencia del individuo.

Las declaraciones de derechos fueron arrancadas a los soberanos ante la imperiosa necesidad de obtener reconocimiento a una serie de libertades para los individuos. Tal como señala ALBERDI, no se trataba de declarar derechos que nadie niega, sino de constituir hechos que nadie practica. Y así, los hombres, al ir practicando esas libertades naturales, invadieron la esfera de actuación de sus semejantes y del Estado mismo con lo cual surge un conflicto de graves dimensiones; las libertades individuales lograron un crecimiento desordenado al amparo de un exagerado liberalismo, en el cual el Estado se limitaba a ser un mero espectador sin intervenir, por ello las libertades derivadas de los derechos humanos llegaron a tener un fuerte carácter de instrumento en contra del Estado, al que se quería mantener alejado de las actividades ciudadanas; sin embargo, pronto se dejaron las enseñanzas liberales inspiradas en el pensamiento de ADAM SMITH y se cayó en la cuenta que para que

---

(10) *Idem*, pág. 175.

los derechos humanos dejaran de ser meras declaraciones, era necesario que el propio Estado interviniera y colaborara creando los medios necesarios para poder ejercerlos, llegando al extremo de exigir del Estado determinadas prestaciones a fin de combatir los desequilibrios sociales y económicos de los gobernados.

Muy lejos quedó la antigua creencia de que el bienestar común se lograría con la sola actividad de los particulares, hoy en día se considera indispensable y benéfica la intervención activa del Estado.

Las libertades humanas tienen un límite natural e indispensable, con tal de lograr la armonía y el respeto entre los individuos y evitar el caos en la sociedad. «La forma de obtener el respeto a las libertades del ser humano y al orden jurídico que faculta su ejercicio, es mediante la creación de procedimientos para que ambos actúen, siendo necesarios para evitar esa libertad desorbitada o el orden autoritario» (11).

Las libertades individuales que se desprenden de los derechos humanos, son garantizadas mediante limitaciones impuestas a través de una ley. «El procedimiento de la limitación discrecional de las libertades individuales por vía legislativa es el que representa la llamada garantía en el estado moderno» (12).

### 3. GARANTÍAS INDIVIDUALES

Las garantías individuales son la medida de los derechos del hombre, fijan el límite a la actuación del poder estatal, permitiendo que el hombre se desarrolle uniforme y armónicamente dentro de un marco de justicia y equidad.

Aquellos derechos que tiene el hombre por el sólo hecho de serlo, que parecieran tan lejanos y abstractos, encuentran en las garantías, como señala el doctor JORGE CARPIZO, su medida, transformándose en ideas individualizadas y concretas.

---

(11) CASTRO, Juventino V., «Fundamento humanístico de las garantías individuales», *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, 1977, núm. 1, año 1, pág. 32.

(12) MIRKINE-GUETZEVITCH, B., *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, Ed. Reus, 1934, pág. 35.



El hombre requiere que el Estado le respete y asegure el ejercicio de atributos inherentes a su propio ser, esto es, de todas las libertades que surgen de los derechos humanos y es precisamente en las garantías donde se encuentra ese respeto y seguridad. El grado de reconocimiento de las libertades humanas por medio de las garantías individuales es diferente en cada país y, en ocasiones, su mención difiere en un mismo Estado de una época a otra. Tal es el caso ocurrido en México, al encontrar una aparente diferencia en el artículo primero de las constituciones de 1857 y de 1917; diferencia que se limitaba a la mención que hacía la constitución de 1857 y que se omitió en 1917, de la fuente de las garantías. Esa fuente no puede ser otra que los derechos del hombre.

Recordemos que en 1857, cuando el artículo primero de la constitución mexicana fue redactado estaba en su apogeo la doctrina liberal europea, en tanto que en 1917, el Congreso Constituyente siguió la tesis del positivismo jurídico que rechaza la existencia de cualquier otro derecho que no sea el derecho positivo y la cual alcanzó su adopción en nuestro país al triunfar el movimiento de reforma.

Independientemente de la postura que se adopte lo importante es destacar que los derechos del hombre han sido reconocidos siempre en nuestros ordenamientos constitucionales y que la diferencia en la forma de mencionarlos, más parece terminológica que de contenido.

Con gran claridad, el doctor JORGE CARPIZO delimita qué debe entenderse por garantía individual: «La norma fundamental reconocía la existencia de los derechos del hombre, pero como la simple declaración genérica se prestaría a dudas de cuáles son los derechos reconocidos, la Constitución hizo la enumeración de esos derechos y dio la medida de ellos. Y esta medida es lo que son las garantías individuales» (13).

Cuanto más amplias son las garantías y más intensa su protección, habrá menos peligro de sufrir una concentración de poder y arbitrariedad por parte del Estado, ya que aquellas consisten básicamente en el compromiso que hace la autoridad de abstenerse de

---

(13) CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1979 (3.<sup>a</sup> ed.), pág. 152.

agredir y violentar la libertad del individuo. El contenido de las garantías individuales es el reconocimiento de las libertades humanas y el compromiso de no atacarlas, pero hay mucho más que esto, implica también la creación de instrumentos para protegerlas y anular llegado el caso, actos que contraríen la libertad que se reconoce y delimita.

ISIDRO MONTIEL Y DUARTE en su obra *Estudio sobre garantías individuales*, escrita hace más de un siglo, con una visión sorprendente al definir las garantías individuales, ya apuntaba la existencia de otro tipo de garantías. «Todo medio consignado en la constitución para asegurar el goce de un derecho se llama garantía, aun cuando no sea de las individuales» (14). Su apreciación fue muy acertada ya que el panorama de las garantías que protegen los derechos humanos ha ido evolucionando profundamente desde su inspiración en la corriente del individualismo, hasta nuestros días en que incluye una marcada influencia de tipo social. Esta influencia motiva una mayor preferencia por las llamadas garantías sociales sobre las puramente individuales.

#### 4. GARANTÍAS SOCIALES

Con el impresionante grado de desarrollo alcanzado por la sociedad, la desigualdad ha ido en aumento, por ello la efectividad de las garantías individuales se ha opacado. El hombre tuvo que reemprender la búsqueda de una mejor y más eficaz defensa de su libertad. Las garantías individuales permitieron al hombre desarrollar libremente su personalidad individual, sin embargo, ahora éste requiere satisfacer las necesidades de una existencia en comunidad cada vez más compleja, es por ello que la tendencia del derecho cambió de individual a social. Conscientes de que el hombre, actuando en forma aislada, no puede cumplir totalmente su vocación de ser libre, invita a participar al poder público tratando así de evitar el ejercicio abusivo de las garantías individuales en perjuicio de las clases desprotegidas.

Podríamos citar muchos ejemplos del creciente descontento

---

(14) MONTIEL Y DUARTE, *op. cit.*, *supra* nota 6, pág. 26.

por parte de los sectores oprimidos de la población que busca hacerse oír exigiendo que el Estado adopte medidas de protección frente a la clase poderosa. El pensamiento de CÉSAR SEPÚLVEDA nos refleja este legítimo sentimiento: «Para afianzar los derechos humanos, es indispensable que se luche en todas partes y por todos los medios para hacer desaparecer la extrema desigualdad que es el signo de nuestra época. Pobreza y desigualdad son las causas principales de las ansias de cambio social y político, desasosiego y de inconformidad que llevan a la oposición y subversión» (15).

Lamentablemente, con frecuencia los movimientos que buscan reivindicar derechos y lograr cambios profundos provocan una reacción contraria a la esperada; la represión y suspensión de las garantías individuales no se hacen esperar.

El derecho, en cualquier circunstancia, debe tener como objetivo central la justicia, y para alcanzarla debe buscar la nivelación de las desigualdades existentes, ya que como señala el maestro ALFONSO NORIEGA Y CANTÚ, la igualdad es una meta, no un punto de partida y la única forma de lograrla es propiciando la intervención de un ente poderoso, el Estado, para que reglamente actividades que en Epocas pasadas eran objeto de la más absoluta libertad.

Es por ello que el derecho buscará penetrar y abarcar campos que escapaban a la reglamentación jurídica.

Las garantías sociales, al igual que las individuales, son inherentes a la naturaleza humana, provienen de los derechos humanos y le corresponden al individuo en tanto esté vinculado a un grupo o clase social determinada y constituyen como GEORGE BURDEAU señala, «el reconocimiento a un grupo o categoría de individuos que tienen derecho a una mejor situación, a un modo de vivir, a aspiraciones, a cualquier cosa más de aquellas a que podría aspirar del libre juego de las leyes naturales» (16).

Podemos darnos cuenta que hemos pasado a un extremo opuesto al derecho natural y al liberalismo, ahora se pide y reglamenta una

---

(15) SEPÚLVEDA, César, «Panorama de los derechos humanos en América Latina. Actualidad y perspectiva», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, sept.-dic. 1982, núm. 45, año XV, pág. 1061.

(16) BURDEAU, Georges, *op. cit.*, *supra*, nota 5, pág. 308.

participación activa y directa del individuo, del Estado y de la colectividad en general. Desde luego que ello implica el peligro latente de que la intervención del Estado pueda representar más limitaciones a estos derechos que una garantía para su ejercicio. Como señala MIRKINE-GUETZEVITCH, el Estado moderno no deberá reducirse a un simple reconocimiento de la independencia jurídica del individuo, deberá al mismo tiempo, crear un mínimo de condiciones jurídicas que permitan asegurar la independencia social del individuo.

Las garantías sociales son una protección para el hombre que es parte de un grupo social, a fin de lograr una igualdad y la satisfacción de un mínimo necesario para vivir con dignidad.

Las garantías sociales como las entiende el doctor IGNACIO BURGOA son una relación jurídica que se entabla sólo entre sujetos colocados en una determinada situación social, económica y jurídica. Se forma un vínculo jurídico entre los grupos privilegiados y los desposeídos que requieren de una protección específica. El propio autor reconoce la existencia de un sujeto activo y de otro pasivo en el vínculo jurídico que constituye la garantía social. El sujeto activo está representado por la clase trabajadora o grupo social desprotegido que no posee los medios de producción. En tanto que el sujeto pasivo lo conforma el grupo social capitalista o poseedor de los medios de producción.

Las garantías sociales al igual que todas las garantías que se regulan en una constitución, establecen derechos y obligaciones que recaen en el hombre mismo, en la sociedad y en el Estado y sus diversos órganos. El Estado tiene como obligación directa velar por el cumplimiento de derechos y obligaciones de ambas partes, buscando activamente un mejoramiento en las condiciones de vida del desprotegido. Su intervención se da principalmente a través de facultades de fiscalización, prevención y sanción, que constituyen lo que hoy día se conoce como intervencionismo estatal.

El Estado intervencionista ha ido adquiriendo más y más facultades para controlar la vida social y económica de la población. El viejo anhelo de una simple supervisión de la conducta de los hombres ha provocado que en ocasiones, al buscar el bienestar de toda comunidad, se llegue a un autoritarismo estatal desmedido; sin embargo, es constante que se manifieste alguna bondad en la

mayor parte de las intervenciones del Estado, «bajo la nueva filosofía social el Estado se ha convertido en el amigo que está obligado a satisfacer las necesidades colectivas de la comunidad» (17).

Las llamadas garantías sociales no buscan garantizar la libertad frente al Estado, sino que son pretensiones del individuo como parte de un todo social frente al Estado, el cual tendrá que participar activamente creando las condiciones materiales para satisfacer dichas aspiraciones.

Ha surgido una fuerte polémica respecto a la idea de que las garantías individuales y las garantías sociales se contradicen. Nada más alejado de la realidad, ya que no hay contradicción sino complementación: las relaciones entre los sujetos que encontramos en los dos tipos de garantías son diferentes. En las garantías individuales habrá una relación jurídica entre un sujeto activo que es el gobernado y un sujeto pasivo que es el Estado. El gobernado actuará y el Estado se verá obligado a abstenerse de participar, la protección que otorguen las garantías individuales frente a las arbitrariedades del Estado es para todo hombre, independientemente de su condición económico-social.

En cambio, en las garantías sociales, los sujetos tienen un nivel socio-económico desigual. La clase favorecida actuará buscando mejorar el nivel de vida de la clase desprotegida. No hay contradicción alguna, las garantías sociales se aplicarán en favor de aquel núcleo de la sociedad que está en desventaja, el Estado y la clase favorecida actuará buscando igualdad. En consecuencia, las garantías individuales se ven fortalecidas ya que al existir igualdad habrá mayor libertad. Como podemos ver, hay una conjunción de ambas garantías para favorecer al hombre y a la sociedad.

Con este ánimo de complementación vemos que en la vigente Constitución mexicana de 1917 hay un reconocimiento de las garantías individuales en favor del hombre y las llamadas garantías sociales en beneficio de grupos o sectores de la población que por razones de carácter principalmente económico se ven en una situación desfavorable y para terminar con ella requieren de tutela mediante la participación activa del Estado.

---

(17) LOEWENSTEIN, Karl, *op. cit.*, *supra*, nota 8, pág. 400.

Desde luego que la intervención del Estado en determinados sectores de la vida social no significa que se exente al individuo de una de sus más elementales obligaciones como es responder a su propio sostenimiento y al de su familia. La iniciativa personal es fundamental para el desarrollo de la sociedad, sin embargo en ocasiones la recompensa al esfuerzo no es la deseada ni la equitativa y precisamente en estos casos, según nos señala don LUIS SÁNCHEZ AGESTA, es cuando la intervención del Estado se ve plenamente justificada:

Si ese bienestar no se produce espontáneamente o no es bastante el esfuerzo de la iniciativa privada o engendra patentes injusticias, el gobernante que tiene la responsabilidad del bien común tiene el deber de adoptar las medidas que sean necesarias para configurar el orden económico social, dirigir su desenvolvimiento y promover la justicia y el bienestar (18).

El reconocimiento de las garantías sociales, se da al cobrar auge el movimiento que se ha dado en llamar «constitucionalismo social».

##### 5. DERECHOS SOCIALES Y CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

Que las constituciones no incluyeran en sus textos las llamadas garantías sociales, no significa que los derechos sociales no existieran con anterioridad, sino que se atendía más al individuo en cuanto a tal y no como parte integrante de la sociedad.

El derecho constitucional recibe una nueva orientación que es producto de la lucha de las clases desprotegidas, principalmente de obreros y campesinos, en contra del egoísmo que caracterizó al individualismo y en contra de las graves injusticias que motivó la abstención del Estado que se limitaba a supervisar.

La orientación social del constitucionalismo mundial marca lo que muchos autores conocen como la etapa de humanización del derecho, que surge precisamente ante la deshumanización de la so-

---

(18) SÁNCHEZ AGESTA, Luis, «Nacimiento y desarrollo de las cláusulas económico-sociales en las constituciones», *Derecho Comparado*, Buenos Aires, 1978, núm. 2, pág. 39.

ciudad que la historia de la civilización nos señala es provocada por el auge de la industria y se ve impulsada por los grandes descubrimientos de la ciencia. Es indudable que el mundo ha logrado un gran avance desde el punto de vista económico, pero ello a la vez que reporta beneficios para el individuo le ocasiona frustraciones y carencias. Para remediar esta situación, la orientación social del derecho se funda y sustenta en una concepción solidaria de la vida y tiene como principal objetivo lograr la justicia colectiva.

El reconocimiento de las garantías sociales se debe, según señala JORGE REINALDO VANOSI, a una transformación que se da tanto a nivel estatal como a nivel jurídico.

A nivel estatal, la transformación se representa en la conversión del Estado abstencionista o Estado gendarme en uno intervencionista, que estará dotado de nuevos órganos y competencias para lograr el mejoramiento de la sociedad y en especial del sector necesitado.

En cuanto a la transformación a nivel jurídico, la protección no se dará únicamente a través de garantías, sino que el derecho reglamentará la intervención directa del Estado. Con esta transformación se establece a la libertad social como el marco límite de la libertad individual. «La aparición de los derechos sociales no implica la extinción de los derechos individuales, de la coexistencia de ambos surge que la libertad social pone un marco a la medida o extensión del ejercicio de la libertad individual» (19).

Se estará atribuyendo al Estado un comportamiento determinado a fin de que cree las condiciones propicias para que a cada uno de los miembros de la colectividad se les asegure un mínimo de bienestar.

Esta idea del Estado intervencionista no es nueva, ya MONTESQUIEU en su obra, *El espíritu de las leyes*, imponía al estado la obligación de dar a cada ciudadano lo necesario para su subsistencia, alimento, vestido y un género de vida que no fuera contrario a la salud. Y sin esta intervención estatal, la sociedad no podría

---

(19) VANOSI, Jorge R., «Las cláusulas económicas y sociales en la República Argentina», *Derecho Comparado*, Buenos Aires, 1978, núm. 2, pág. 88.

mantenerse en paz ni progresar si entre sus componentes existen graves desigualdades.

Como señala el doctor MENDIETA Y NÚÑEZ, estamos frente a un nuevo derecho que no será de coordinación, regulador de las relaciones entre los particulares como el derecho privado, ni de subordinación como el derecho público, al regular la organización y funcionamiento del Estado, sino que este nuevo derecho tiene una categoría diferente: es un derecho de integración, ya que busca agrupar a todos los sectores de la sociedad en un solo cuerpo, en el que no haya marcadas diferencias, la intervención del Estado contribuirá a lograrlo.

La nueva orientación del derecho, desarrollada en el siglo veinte, como señala MIRKINE GUETZEVICH, no es producto de la doctrina o de una escuela jurídica determinada, sino que es producto de la vida misma y constituye lo que se conoce como derecho social, entendido como:

Conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo (20).

El derecho social no estará integrado por normas que hayan surgido espontáneamente en la comunidad y que sean diferentes a los derechos de la persona, son los mismos derechos del hombre que le corresponden por encontrarse vinculado al grupo social. El derecho social, que tuvo su origen en el derecho del trabajo, hoy día ve ampliado su campo de aplicación. Constituido por una serie de normas establecidas en la Constitución y en sus leyes orgánicas no sólo se emplea para proteger al trabajador, sino también se aplicará en todas las relaciones sociales para así lograr la justicia y favorecer a la clase marginada.

Como mecanismo para nivelar las desproporciones que existen entre los individuos, el derecho social debe estar fundamentado

---

(20) MENDIETA Y NÚÑEZ, L., *El derecho social*, México, Ed. Porrúa, 1967 (2.ª ed.), pág. 67.



sobre bases reales y viables y no limitarse a constituir como señala don SEGUNDO LINARES QUINTANA, meros enunciados líricos consignados en el papel de una constitución.

Por ello resulta de gran importancia se busque eliminar la brecha entre el derecho y la realidad político-económica de la sociedad, ocasionada en gran medida por la extrema rigidez del orden normativo y la creciente movilidad de la sociedad.

Los derechos sociales, reconocidos en los primeros años de este siglo por constituciones de varios países del mundo, ocuparon por primera vez la atención de un Congreso Constituyente en Querétaro, en 1917. Sin embargo, sus raíces nacionales vienen de muchos años atrás. El constitucionalismo social propiamente dicho tiene sus orígenes en los ideales de HIDALGO Y MORELOS, cuyo pensamiento tiene claras notas de ideología social: se busca, a través de la lucha armada, un nuevo esquema de justicia y desarrollo político-social.

Es fuerte el cuestionamiento a los principios y normas que por siglos habían sido impuestas a nuestros compatriotas y que lejos de traer bienestar y tranquilidad ahondaban la desigualdad y las injusticias. Una vez alcanzada la Independencia, la situación es menos grave, pero la desigualdad continúa. Los intentos por lograr mejoras en todos los niveles se multiplican, los ordenamientos constitucionales se suceden unos a otros hasta llegar, varios años después, al Congreso Constituyente de 1856-1857, primer intento de introducir en el texto constitucional fórmulas de naturaleza social, como posible solución a los problemas de la época. Prueba de ello es el siguiente razonamiento que formuló la Comisión de Constitución: «¿Debemos proponer una Constitución puramente política sin considerar en el fondo los males profundos de nuestro estado social, sin acometer ninguna de las radicales reformas que la triste situación del pueblo mexicano reclama como necesarias y aun urgentes?» (21).

Existía ya en personajes de la talla de PONCIANO ARRIAGA y FRANCISCO ZARCO la inquietud por terminar con los males de nuestra sociedad; no podrían considerarse plenamente satisfechos, si la

---

(21) ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857*, México, Talleres de la Ciencia Jurídica, t. II, pág. 47.

injusticia y la desigualdad no eran abolidas plenamente. IGNACIO RAMÍREZ, desde la tribuna del Congreso Constituyente de 1856-1857 se ocupó de un problema tan antiguo y a la vez tan actual como es la explotación que sufren el trabajador y el campesino. Así el 7 de julio de 1856, en forma por demás vehemente, se pronuncia no sólo por un salario justo para el jornalero, sino por el reparto proporcional de las ganancias con el trabajador y el campesino.

Lamentablemente este tipo de propuestas tan adelantado para su tiempo no fue escuchado; sin embargo, sembró en las conciencias inquietud de dar una orientación social a nuestra constitución, como la única forma de terminar con las injusticias. Estas preocupaciones fueron el germen del constitucionalismo social y darían sus frutos sesenta años más tarde.

El Congreso Constituyente de 1856-1857 consideró que su deber consistía exclusivamente en determinar los lineamientos fundamentales de las normas y que ya las leyes secundarias se encargarían de regularlas y especificar. El liberalismo individualista de marcada influencia europea triunfó sobre las nacientes ideas de tendencia social, por ello la Constitución de 1857 sólo proclama principios y no diseña programas de acción para aplicarlos.

Los añejos problemas sociales de las mayorías seguirían vigentes y no encontrarían ni mediano alivio en la nueva Constitución.

Durante el régimen de don PORFIRIO DÍAZ, la situación llega a límites intolerables. El sacrificio social de la población por más de treinta años fue el donante de un nuevo movimiento armado, más sangriento y prolongado que los anteriores y que sería la última advertencia sobre la impostergable necesidad de llevar a cabo profundas transformaciones de carácter social.

El pueblo de México no tuvo más alternativa que empuñar las armas en contra del gobierno opresor y exigirle que actuara con justicia, escuchando sus demandas. Al pueblo, agotado por la creciente inseguridad jurídica que siempre se resolvía en beneficio del poderoso, le resultaba incomprensible la indiferencia de la clase gobernante ante las carencias y aspiraciones de la mayoría además de ser inaceptable la tolerada semiesclavitud.

La oposición al régimen tuvo una importantísima manifestación

a través del llamado Programa del Partido Liberal, de 1906, dado a conocer desde San Luis Missouri, el día primero de julio de ese año. Tal programa contuvo una amplísima gama de principios y objetivos, complementando con líneas de acción bien definidas que cuestionaban profundamente la situación del país. El contenido de este programa buscó la coincidencia entre libertad y justicia social, motivo por el cual se convierte en la bandera ideológica de la Revolución de 1910.

Este plan tiene una importancia trascendente en nuestro devenir histórico. Es un grito de rebeldía. Es un señalamiento de condiciones para lograr que el pueblo pudiera vivir mejor. Aún en estos días, a más de setenta años de promulgado el plan, muchos de sus postulados son ideales, son propósitos por realizar (22).

En especial queremos mencionar los puntos 14 y 15 de su exposición de motivos por el realismo que encierran al resumir en unas cuantas palabras la triste situación del grueso de la población del México porfirista: 14) Poner de relieve la miserable situación del obrero y del campesino, quienes sólo ganan lo indispensable para no morirse de hambre, después de jornadas inhumanas de trabajo. El punto 15 del mismo documento señala que uno de los objetivos primordiales del Programa del Partido Liberal es: «Asegurar al trabajador por medio de leyes, un nivel mínimo de vida, lo que no les daría la felicidad, pero sí los posibilitaría para luchar con el capital y obtener mejores condiciones.» El programa contenía otros puntos igualmente trascendentes. Podemos citar algunas propuestas concretas: establecimiento de jornadas con una duración máxima de ocho horas, pago de salario mínimo, implantación de medidas higiénicas en los centros de trabajo, pago de indemnizaciones, prohibición de multas para los obreros, eliminación de las tiendas de raya, remisión de deudas, pago de salario en efectivo, entre otros.

Los puntos contenidos en este Programa no fueron meros enunciados teóricos. A la par con su promulgación se pusieron en marcha una serie de medidas que tenían por objeto aliviar la sofocante situación en que vivía la mayoría de los mexicanos.

---

(22) CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, *supra*, nota 13, pág. 32.

El deseo de cambio brotaba de todos los sectores del país, y se manifestaba a través de rebeliones y enfrentamientos armados que pronto fueron sofocados por las fuerzas federales; sin embargo, la oposición continuó su creciente marcha, esta vez por vías menos peligrosas, pero no por ello menos efectivas. Los partidos políticos se manifestaron dispuestos a librar una batalla definitiva contra el gobierno porfirista a través de la vía electoral; sin embargo, todos ellos, con excepción del Partido Antireleccionista, quedaron en el intento.

El fraude electoral organizado por el general Díaz, que lo condujo nuevamente a ocupar la presidencia de la República, ocasionó que el deseo de cambio tomara nueva fuerza para tener su más clara expresión en el Plan de San Luis formulado por Francisco I Madero, desde el exilio el 5 de octubre de 1910.

En el Plan, Madero hacía una serie de proclamas de naturaleza eminentemente política, invitando a empuñar las armas para derrocar al anciano dictador y tomar el poder. En un entorno eminentemente político, el plan, sin embargo, reconocía, en su punto tercero, la gravedad del problema agrario, manifestando al mismo tiempo un firme deseo por resolverlo, restituyendo a los antiguos y legítimos poseedores las tierras que les fueron arrebatadas bajo la vigencia de la Ley de Terrenos Baldíos.

Una vez que triunfó el movimiento revolucionario, el presidente Madero no tuvo oportunidad real para consolidar su gobierno; por el contrario, su actuación causó profunda decepción entre sus seguidores. El movimiento maderista no contenía un programa verdaderamente social y de tenerlo no podría haberlo llevado a la práctica bajo el antiguo y ya decadente molde de la Constitución de 1857, que no había sufrido los cambios que reclamaba la época. El país continuaba inmerso en una creciente impaciencia, en especial el poderoso sector campesino que se sintió defraudado al ver que el artículo tercero del Plan de San Luis, que tantas esperanzas les había infundido, no era puesto en marcha.

El engaño de que se sintieron víctimas fue uno de los detonantes del nuevo movimiento armado. El ejército federal, ahora bajo los órdenes de Madero, se encargó de atacar a las fuerzas agraristas que simplemente exigían el cumplimiento de la promesa que se les había

hecho. Los campesinos se encontraron nuevamente en lucha, esta vez encabezados por Emiliano Zapata, quien da un contenido ideológico a su movimiento a través del Plan de Ayala, del 28 de noviembre de 1911.

Debemos señalar que la importancia del Plan: «Está en la profundidad de su pensamiento agrario: Tierra para el que la trabaja, pero como ella estaba en manos de unos cuantos por usurpación, se les expropiaría la tierra y a quienes demostraron tener títulos de propiedad se les pagaría indemnización» (23).

El Plan de Ayala dará un definitivo contenido social al movimiento revolucionario mexicano.

Siguiendo a JORGE SAYEG HELÚ, hasta aquí hemos agotado las dos primeras etapas de esta lucha armada. La primera denominada por él «política», comprende el inicio del movimiento con el maderismo. La segunda, o «social», se concreta al planteamiento zapatista. Nos resta sólo hablar de una tercera etapa, conocida con el nombre de «político-social», que es la del constitucionalismo, acaudillado por Carranza.

En esta tercera etapa encontramos la conjunción de las dos ideologías que habían animado al movimiento revolucionario de 1910. Sus orígenes fueron eminentemente políticos, sin embargo, a medida que se extiende el conflicto armado adquiere carácter social, y será la suma de ambas tendencias la que dé a la Revolución mexicana de 1910 una nota distintiva respecto a todos los otros movimientos armados que tuvieron lugar en nuestro país.

Inicia la etapa constitucionalista la traición y el sacrificio de dos mártires, como señala FÉLIX F. PALAVICINI: «Con la muerte de los señores Presidente y Vicepresidente de la República, la mayoría de la Cámara dejó de ser revolucionaria y con la disolución del Congreso por el usurpador Victoriano Huerta, terminó el período lírico de la Revolución Mexicana» (24).

La respuesta a la usurpación huertista no se hizo esperar. El

---

(23) *Idem*, pág. 41.

(24) PALAVICINI, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, 1938, t. I, pág. 12.

gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, protestó por el asesinato del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez y formuló el Plan de Guadalupe, dado a conocer el día 26 de marzo de 1913. Con este nuevo documento, de estructura eminentemente político-militar, da inicio una nueva guerra civil en México.

El movimiento tenía como finalidad preservar la vigencia de la constitución de 1857 y derrotar a Huerta. Si bien es cierto que en el Plan de Guadalupe no había una orientación social, sino política, en el pensamiento de Carranza sí existía la intención de poner en marcha medidas de carácter social. Intención que se desprende de un discurso pronunciado el 23 de septiembre en la ciudad de Hermosillo, de cuyo texto reproducimos algunas frases:

Terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases... las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas... tendremos que removerlo todo. Crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas, nada ni nadie pueda evitar.

Sin embargo el momento requería, en primer término, la concentración de todos los esfuerzos para derrotar a Huerta y sólo una vez alcanzado el triunfo y restablecida la legalidad se podría formular un verdadero programa de reformas sociales.

La lucha continuó y cuando el ejército constitucionalista logra el dominio de gran parte del territorio nacional, Venustiano Carranza manifiesta su satisfacción por los triunfos obtenidos:

Como Primer Jefe del ejército lucharé por establecer la paz del país cuanto antes sea posible, para convocar las elecciones que restablezcan el orden constitucional en México.

Por eso el Plan de Guadalupe no es ni podrá ser un programa de gobierno ni un plan revolucionario, sino un plan político, simple como es.

Y más adelante señala:

A medida que la lucha por la justicia y el derecho ha avanzado, se han manifestado como lo deseaba y esperaba, las ideas de renovación social que el pueblo tenía desde mucho tiempo

antes, transformándose el movimiento constitucionalista en una verdadera Revolución Social (25).

Creyó entonces llegado el momento de reformar el Plan de Guadalupe. El día 12 de diciembre de 1914 lo adicionó convirtiéndolo en un documento social, al señalar que el Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder ejecutivo pondría en vigor medidas encaminadas a satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país, buscando el restablecimiento de la igualdad de los mexicanos entre sí, a fin de asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y pleno goce de sus derechos.

Con base en estas adiciones se dieron leyes agrarias, fiscales, legislación para beneficiar a obreros y mineros, se fortalece al municipio, se reorganiza el ejército, se reforma la legislación electoral y el Poder Judicial, otorgándole a ésta una mayor independencia; hay una revisión a fondo de los ordenamientos civiles, penales y de comercio, entre otras.

De igual manera, inspirados por las reformas el Plan de Guadalupe, en la mayoría de los estados de la República, los gobernadores, fieles a la causa del constitucionalismo, pusieron en vigor programas y reformas sociales que ayudaron a que el pueblo viera con simpatía los esfuerzos e ideales representados por Carranza.

No obstante, los combates continuaban con creciente violencia, en especial entre las fuerzas de Francisco Villa y los miembros del ejército constitucionalista, comandados por Alvaro Obregón, quien después de sangrientas batallas logró derrotar en forma definitiva a los villistas. Las hostilidades pronto cesaron, pero como señala el doctor JORGE CARPIZO: «Nuestro movimiento social llegaba a su momento más álgido, a la lucha de ideas, al combate de pensamiento, a su objetividad, al instante de tratar de justificar la sangre vertida por ella» (26).

Ahora se iniciaba una tarea sumamente difícil: convencer a la población de la necesidad de reformar y adicionar la Constitución de 1857.

---

(25) FAVELA, Isidro, *Documentos históricos de la Revolución Mexicana*, México, UNAM, 1967, pág. 30.

(26) CARPIZO, JORGE, *op. cit.*, *supra*, nota 13, pág. 58.

Se hizo una intensa propaganda en favor de un nuevo Congreso Constituyente en escritos periodísticos. BLAS URREA (LUIS CABRERA), FÉLIX F. PALAVICINI, MANUEL AGUIRRE BERLANGA, entre otros, trataron de resaltar la conveniencia y necesidad de evitar el largo camino de las reformas constitucionales en el procedimiento normal contemplado en la Carta Magna de 1857, proponían en cambio las ventajas de la fácil aprobación de que serían objeto a través de un Congreso Constituyente creado y dedicado exclusivamente a discutir las reformas constitucionales.

En los escritos de PALAVICINI, en especial el titulado «La legalidad y la revolución», publicado en el periódico *El Pueblo*, se advierte que no existía la intención de crear una nueva constitución, sino de reformar la de 1857.

Encontramos más práctico, más expedito y más lógico que hechas las elecciones de Ayuntamientos en la mayoría de los Estados, se proceda a la elección de un Congreso Constituyente en el cual el pueblo de la República, soberanamente representado, envíe por cada Estado los ciudadanos diputados que conforme a su censo les corresponda. Este Congreso no deberá tener, naturalmente otra función que la de estudiar las reformas que la revolución haya puesto en vigor y que afecten a la Constitución.

Más adelante señala:

La integración de un Congreso Constituyente, exclusivamente dedicado a discutir las reformas constitucionales, sin otra atribución política y sin ningún carácter legislativo aparte de aquel para el que fue exclusivamente convocado, asegura la fácil aprobación de las reformas, la consciente comprensión de las mismas, así quedarán resueltos todos los problemas actualmente planteados (27).

Desde luego hubo oposición al intento de convocar el Congreso Constituyente, principalmente por un grupo de juristas, que reclamaban respeto a la Constitución de 1857, en especial en lo relativo al procedimiento de reformas y adiciones. Y más aún, no se encon-

---

(27) PALAVICINI, Félix F., *op. cit.*, supra, nota 24, pág. 24



traban plenamente convencidos de la oportunidad de incluir en el texto constitucional los llamados derechos sociales y económicos que pretendían los obreros y campesinos, ya que la estructura clásica de una constitución se vería rota.

Finalmente, pudo más la presión ejercida por los sectores obrero y campesino; sus aspiraciones encontraron respuesta en la voluntad de Carranza, quien el día 14 de septiembre de 1916, decretó la reforma de las adiciones al Plan de Guadalupe, señalando que el único camino para la solución de las necesidades y aspiraciones públicas era mediante la expresión de la voluntad soberana de la nación, y esto sólo se lograría a través de un Congreso Constituyente.

En este decreto se daban a conocer los lineamientos básicos que regularon la integración del mencionado Congreso, determinando el número de diputados que podría tener cada estado y territorio de la República. Igualmente se señalaba la prohibición, para participar en el Congreso Constituyente, a todas aquellas personas que hubieran servido a la causa contraria al constitucionalismo, disposición esta última, que provocó graves enfrentamientos y polémicas.

Los preparativos para la elección del Congreso continuaron y en la convocatoria se señaló que debería quedar instalado el día 10 de diciembre de 1916. De acuerdo con lo previsto, el día 30 de noviembre se eligió la mesa directiva del Congreso Constituyente, que quedó integrada por Luis Manuel Rojas como presidente; Cándido Aguilar, como primer vicepresidente; Salvador González Torres, segundo vicepresidente, más cuatro secretarios y cuatro prosecretarios.

El día 10 de diciembre de 1916, Luis Manuel Rojas hizo la declaratoria de apertura del período de sesiones, con la asistencia de Venustiano Carranza. Una vez iniciados los trabajos, la mayoría de los diputados constituyentes estaban convencidos de la impostergable necesidad de redactar un nuevo texto constitucional, ya que las reformas y adiciones, así como la inclusión de los derechos sociales no podrían llevarse a cabo dentro del marco liberal individualista de la Constitución de 1857.

Sin embargo, el proyecto de reformas a la Constitución que presentó Venustiano Carranza, elaborado en su mayor parte por José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Félix F. Palavicini y Al-

fonso Cravioto, no contenía grandes innovaciones, dado que seguía el esquema de la Constitución de 1857. La explicación de este hecho la encontramos en el pensamiento de Daniel Moreno:

«No se puede pedir al citado proyecto un amplio contenido social, ya que sus autores eran personas formadas en la mentalidad individualista y burguesa del siglo xx...» (28).

Por ello el proyecto de Carranza conservó muchos de los elementos que habían ocasionado y fomentaban la desigualdad, y no contenía, como señala el ingeniero Pastor Rouaix, disposiciones tales que lograran la renovación del orden social y la profunda transformación que buscaba el pueblo mexicano.

Si bien el proyecto presentado por Carranza no contenía las innovaciones esperadas, tuvo la importancia de servir como base y punto de partida a los debates del Congreso Constituyente, debates que habrían de concluir de manera afortunada con la promulgación de la Constitución de 1917.

El nuevo texto constitucional establece no sólo derechos individuales sino también, por primera vez en la historia del constitucionalismo mundial, derechos en favor de los grupos marginados. La idea de incluir los derechos sociales supervivió por encima de las diferencias que en el seno de la asamblea se manifestaron entre dos tendencias predominantes: por un lado, el grupo moderado que buscaba la renovación, pero nunca en forma apresurada ni violenta, y por otra parte, el grupo radical, integrado en su mayoría por militares y antiguos combatientes en los campos de batalla, así como por grupos de jóvenes que creían que la única alternativa para acabar con el pasado era recurrir a cambios drásticos.

A nuestro juicio, la supervivencia de los ideales sociales y su posterior consignación en el nuevo texto constitucional se debe a la escasa o tal vez nula homogeneidad entre los integrantes del Congreso, situación ésta que se vio fortalecida, como opina el ingeniero ROUAIX, con la brevedad del período de sesiones del Congreso Constituyente:

---

(28) MORENO, Daniel, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, 1967, pág. 30.

...El corto período de sesiones del Congreso no permitió la formación de verdaderos bloques parlamentarios de tendencias definidas y resoluciones disciplinadas, por lo que la gran masa de los diputados obró según su conciencia, libre de partidismos y el voto de ella, determinaba la aprobación o el rechazo del dictamen que se discutía (29).

La ausencia de grandes bloques partidarios y la presencia de un grupo de diputados «noveles» que actuaron en forma extremadamente independiente, permitió que las decisiones del Congreso no fueran obstaculizadas en los debates por la pugna entre renovadores y radicales.

Los diputados constituyentes por conducto del presidente del Congreso, licenciado Luis Manuel Rojas, al hacer entrega del documento que contenía la nueva Constitución, manifestaron su satisfacción por la obra realizada, y su firme convicción en la bondad de los cambios que contenía y su seguridad de que reportarían grandes beneficios a las clases desprotegidas del país.

De cualquier manera que se piense, es claro que la obra legislativa que surge de este Congreso, como el fruto admirable de la gran Revolución constitucionalista, había de caracterizarse por su tendencia a buscar nuevos horizontes y a desentenderse de los conceptos consagrados de antaño, en bien de las clases populares que forman la mayoría de la población mexicana y que han sido tradicionalmente desheredadas y oprimidas (30).

Notamos ya la profunda alegría que produce en los diputados constituyentes ser innovadores y la satisfacción de haber roto con tantos postulados que habían sometido a la población necesitada; en el nuevo texto constitucional se dejaba atrás y para siempre la actitud pasiva del Estado, quien abandonaba su papel de mero espectador y al participar directamente se convertía en el regulador y principal motor de la economía del país.

---

(29) ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 17 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Puebla, 1945, pág. 49.

(30) ROJAS, Luis M., «Discurso pronunciado en la entrega de la Constitución de 1917», *Diario de Debates del Congreso Constituyente*, México, 1922, pág. 8.

La Constitución Mexicana de 1917 contuvo diferencias radicales en relación con su antecesora ya que incluía a todo lo largo de su texto, los llamados derechos sociales, y buscaba con su mención un cambio profundo y definitivo en la situación del pueblo. En la actualidad la Constitución vigente contiene un número mayor de derechos sociales que los consignados en su texto original, virtud a las reformas y adiciones de que ha sido objeto. Entre estas últimas podemos mencionar:

a) El derecho a la educación y la cultura, contenidos en el artículo tercero.

b) El derecho a la protección de la salud y a la planificación familiar, así como el derecho a disfrutar de una vivienda digna, proclamados en el artículo cuarto constitucional.

c) El artículo quinto beneficia directamente, en algunos de sus puntos a la clase trabajadora.

d) Las modalidades que señala el artículo 27, donde encontramos una novedosa forma de limitar un derecho de tipo clásico contenido en las declaraciones de corte liberal; la concepción absoluta de propiedad individual se verá reemplazada por un nuevo concepto de propiedad, a partir del Congreso Constituyente de 1917 en que se reconocerá a la propiedad una importante naturaleza y función sociales.

e) La prohibición de monopolios, expresada en el artículo 28 constitucional es clara manifestación de una garantía que termina con las ventajas que obtenían unos cuantos en perjuicio de las mayorías.

f) Finalmente el artículo 123, en su género en el mundo entero, consigna derechos sociales en favor de obreros y trabajadores, socializando el trabajo y los medios de producción.

Consideramos en que no sólo la mención de estas garantías, sino todo el proceso que implica su origen y dolorosa evolución, hacen que nuestra Constitución sea considerada prototipo de un nuevo modelo de constituciones: las llamadas Constituciones político-sociales.

Esta nueva tendencia en el constitucionalismo mundial, día a día

contempla mayores aspectos, en beneficio directo de la población, en especial del sector desprotegido, pues se recogen «las necesidades y aspiraciones de la vida social, manifestadas constantemente a través de un derecho popular nacido de las entrañas mismas de la sociedad, integran la Constitución Social» (31).

Este derecho popular como lo llama el maestro TRUEBA URBINA, desde 1917 trae como consecuencia una profunda transformación del constitucionalismo en nuestro país; los derechos económicos y sociales consignados en el texto constitucional son una realidad que va más allá al disponer qué derechos tradicionalmente proclamados dentro de la más absoluta libertad fueran limitados en nombre del interés social.

El modelo mexicano, avanzado para su época, pronto fue imitado y adoptado por otros países, surgiendo de inmediato legislaciones tanto a nivel constitucional como ordinario que contemplaron disposiciones de igual naturaleza. Sin embargo, como señala el maestro MARIO DE LA CUEVA, la importancia del modelo mexicano no radica en la fecha de aparición sino en su contenido.

En el siglo XX aparecieron constituciones que incluyeron declaraciones de derechos sociales... aceptando como contenido de la Constitución o a nivel de ley ordinaria, derechos sociales, principios de organización profesional y un amplio margen de intervención del estado al servicio del bienestar social (32).

De igual manera el maestro JAVIER PATIÑO CAMARENA, establece que algunos de los primeros textos constitucionales que incluyeron derechos de naturaleza similar fueron: México en 1917, Alemania en 1919, Polonia 1921, Rumania 1923, URSS 1924, República Española en 1931, Uruguay 1932, Perú 1933, Brasil 1934, Colombia 1936, Panamá y Cuba en 1940, Ecuador 1946, Venezuela 1947, Argentina 1949, entre otros.

Todo hacía pensar que las palabras de MIRKINE-GUETZEVITCH

---

(31) TRUEBA URBINA, A., *¿Qué es una constitución político social?* México, Ed. Ruta, 1951, pág. 60.

(32) MARQUET GUERRERO, P., *Estructura Constitucional del Estado Mexicano*, México, UNAM, 1975, pág. 127.

quedaban atrás, nos resistíamos a aceptar como válida su observación de que los artículos protectores de derechos sociales tenían un valor más educativo que real, ya que las condiciones de la sociedad no les permitían tener la menor eficacia legal.

Lamentablemente en parte tuvo razón. Sólo los Estados avanzados técnicamente han concretado en su legislación positiva gran parte de los derechos económicos-sociales. En tanto que en los países subdesarrollados, como señala *QARL LOEWENSTEIN*, se mantienen como meros planes nominales, con la esperanza de que algún día se presenten las condiciones idóneas que permitan su aplicación.

En México, no debemos limitarnos a manifestar nuestro júbilo por ser los pioneros del constitucionalismo social mundial, debemos reconocer que los derechos económicos-sociales en nuestro país no tienen un órgano específico que tenga como misión velar y obligar a su realización efectiva. Prueba de ellos son las siguientes reflexiones.

¿No acaso el Derecho a la protección de la salud, formaba parte del derecho positivo mexicano desde el momento en que nuestro país suscribió y ratificó tratados internacionales que lo consignaban? ¿Por qué esperar tanto tiempo para elevarlo a rango constitucional?

Indudablemente la situación por la que atravesaba el país, no permitía su consagración como precepto constitucional, faltaba voluntad política y más aún.

Los Constituyentes de 1917... no pensaron en la conveniencia de crear un poder social o un auténtico estado social de derecho que hiciera cumplir las garantías sociales en su función social; ya que estas garantías en manos de los poderes políticos, administrativos e inclusive judiciales de amparo, al correr del tiempo como órganos jurídicos del Estado político, aplicarían los derechos sociales con sentido político (33).

Es por ello que a pesar de formar parte del derecho positivo mexicano, debido a su naturaleza programática, nadie tuviera los medios adecuados para exigir su cabal cumplimiento.

---

(33) *TRUEBA URBINA, A., La primera Constitución político-social, México, Ed. Porrúa, 1971, págs. 376-377.*

Indudablemente que era necesaria su inclusión en el texto constitucional, aun sabiendo que la situación no era la adecuada para llevar a la práctica dichos preceptos constitucionales; debían protegerse al más alto nivel una serie de situaciones que el pueblo reclamaba justamente.

Como señala don LUIS SÁNCHEZ AGESTA, lo aconsejable es llevar al texto constitucional aquellos puntos sobre los que hay un consenso nacional y relegar en normas no constitucionales los posteriores desarrollos de dichos principios. A partir del Constituyente de Querétaro, el Estado mexicano asumió la difícil labor de legislar, planificar, controlar y supervisar la vida socio-económica del país; el primer gran paso se había dado: en el texto constitucional ya se encontraban garantizados los más elementales derechos sociales. A partir de entonces el Estado tiene frente a sí la parte más difícil del camino: preparar los instrumentos indispensables para que puedan ejercitarse en forma efectiva.

JACQUES MARITAIN considera que toda declaración de derechos está dirigida hacia un objetivo determinado, que bien puede ser el combate de los obstáculos que impiden la realización de los fines del derecho. Desde luego que para alcanzar este objetivo, las declaraciones de derechos, sean individuales o sociales, deben contener los elementos precisos para que puedan ser ejercitados. Es por ello preciso que a continuación analicemos la naturaleza de las disposiciones constitucionales que consagran los derechos individuales y sociales.

## 6. GARANTÍAS PROGRAMÁTICAS

Si consideramos a las declaraciones de derechos en general como un freno al intervencionismo estatal y a los abusos de particulares, las declaraciones deberán ir evolucionando y mostrar una mayor tendencia a sistematizar las garantías que consagran, a fin de cumplir adecuadamente con su cometido.

PROUDHON señaló que dichas declaraciones emanaban de grupos autónomos y de individuos, considerados como los centros activos de la vida jurídica. Mucha verdad encierra a nuestro parecer, su

pensamiento; los grupos e individuos debido a su propia naturaleza estarán dispuestos a participar efectiva y directamente en defensa de las libertades que tanto les costó fueran reconocidas.

Las declaraciones de derechos están en una posición intermedia entre la ideal y la realidad, debiendo aportar los elementos suficientes para que al ser puestas en práctica contribuyan de manera directa al cambio social.

Con lo anterior, queremos señalar nuestra convicción sobre el dinamismo que deben encerrar las declaraciones de derechos. Consideramos que no pueden ni deben permanecer estáticas; por el contrario, deben evolucionar y modificarse día a día, a fin de guardar y mantener su fuerza; su renovación paulatina evitará las explosiones violentas en el núcleo social.

GEORGES GURVITCH señala que una verdadera declaración de derechos sociales deben perseguir un ideal específico:

Ese ideal debe estar perfectamente definido y no haber sido formulada la declaración por un mero deseo de negar el orden establecido, o como un experimento para acabar con prácticas que resulten odiosas (34).

Aceptando la anterior afirmación, las declaraciones de derechos no deben ser un simple ideal. Son algo real que debe ponerse en práctica, tomando en consideración un elemento importantísimo en nuestros días: el pluralismo jurídico, entendido como la capacidad que tiene cada grupo de individuos de engendrar su propio orden jurídico y que va más allá del mero intento romántico, al buscar la efectividad real de sus postulados.

Los derechos sociales, no son simples medidas que propicien la intervención del Estado, por ello no podemos considerarlos como generadores de un derecho estatista, sino que al ser parte de un derecho de integración, contribuyen a sintetizar los intereses de la colectividad. De tal manera que encontraremos la participación del Estado y la intervención directa de todos los individuos, quienes juntos buscarán efectividad real y un mayor ámbito de aplicación de las reglas contenidas en las declaraciones.

---

(34) GURVITCH, Georges, *La declaration des droits sociaux*, Nueva York, Maison Française, 1944, pág. 45.



Pretendiendo terminar con el riesgo de quedar como enunciados sin posibilidad práctica de ejercicio, la mayoría de las declaraciones de derechos, incluida la mexicana de 1917, no se limitan a consignar derechos, sino que buscan su aplicación efectiva y de esta manera conforman lo que la doctrina ha definido como normas programáticas.

Las cláusulas programáticas no crean directamente derechos que sean exigibles por sí, sino que como su nombre indica, trazan programas a futuro para el legislador, quienes las materializarán cuando las circunstancias permitan su implantación.

Como señala el maestro BIDART CAMPOS, los textos constitucionales promulgados posteriormente a la consolidación del constitucionalismo social, son ricos en formulaciones de este tipo: sin embargo, es frecuente que las intenciones del Constituyente se plasmen en grandiosas declaraciones normativas, en las que los enunciados de naturaleza social resultan postergados en su eficacia y aplicación. Es indudable que se ha ido debilitando la antigua convicción de que todo lo que proclamaban estos preceptos debía obtenerse de inmediato.

Compartimos la inquietud del maestro BIDART CAMPOS, ¿si el principio de supremacía constitucional obliga a no violar dichas normas y a cumplirlas estrictamente, podrán impedir su materialización los obstáculos que se presentan en el medio social, ocasionados la mayoría de las veces por el subdesarrollo y la ineficacia gubernamental?

Desde luego que no puede ni debe impedirse su práctica y cumplimiento, sin embargo, por su propia naturaleza, estas normas no se perfeccionan de inmediato. En las normas programáticas, el constituyente formula un programa de acción a futuro, la mayoría de las veces con un alto contenido social. Este mandato programático estará dirigido al poder legislativo ordinario quien tendrá la alta responsabilidad de desarrollar la legislación que sea necesaria para hacer efectiva la aplicación y observancia de dichas normas constitucionales.

Es por ello que las normas programáticas tendrán como finalidad primordial dar cauce al ordenamiento jurídico-constitucional,

meta que será alcanzada con la participación directa del Congreso y no de los órganos jurisdiccionales. Es oportuno destacar la importancia que la anterior afirmación contiene; si ya tenemos los derechos reconocidos en una declaración, lo importante es hacerlos efectivos y poder ejercerlos, faltará para ello la intervención oportuna y adecuada del órgano legislativo, esta necesidad se ve claramente manifestada en el pensamiento del profesor JORGE R. VANNOSSI, quien señala:

La preocupación dominante del movimiento Constitucionalista del siglo pasado consistía en declarar derechos y en sancionar constituciones. Pero hoy, en las cercanías del siglo XXI, la preocupación es otra, muy otra; la de obtener la aplicación y vigencia de los derechos antes proclamados y, además la de efectivizar esas constituciones, pasando del papel a los hechos. ... hoy día se trata más de dar acción que de hacer declaración (35).

Por lo anterior, si la tendencia ha cambiado en nuestros días y la inquietud es lograr la aplicación de las declaraciones ya obtenidas, sin duda alguna el primer paso a dar, para la aplicación de las garantías ya reconocidas en el texto constitucional, es la actividad legislativa.

De acuerdo con GEORGES BURDEAU, los derechos sociales requieren para su cumplimiento de un programa legislativo que no deberá darse en un futuro lejano; si bien es cierto algunos de sus objetivos ya son alcanzables desde la proclamación de los derechos, sin embargo, la rápida intervención del legislador garantizará que el programa complementario que les corresponde a dichas normas, forme parte a la mayor brevedad del derecho positivo.

Hoy día sabemos que la parte dogmática de la mayoría de las constituciones modernas tienen un valor normativo desigual, ya que hay algunas declaraciones de inmediata y directa aplicabilidad, en tanto que habrá otras carentes de toda vigencia y eficacia. El fenómeno anterior encuentra su explicación en las diferentes categorías de normas constitucionales que la doctrina distingue:

El maestro HUMBERTO QUIROGA LAVIÉ, en su obra *La Interpreta-*

---

(35) VANOSI, Jorge R., *op. cit., supra*, nota 19, pág. 89.

*ción constitucional* hace una clasificación de las normas constitucionales atendiendo su aspecto meramente formal.

Seguimos al mencionado autor, tanto en su clasificación como en el señalamiento sobre la naturaleza de las normas programáticas (36).

Las normas fundamentales se clasifican en:

a) Programáticas u operativas. Dependiendo de su condicionalidad o incondicionalidad.

b) Discrecionales o imperativas. En relación con su disponibilidad o indisponibilidad.

c) Organizativas o de derechos personales (individuales y sociales). Dependiendo de sus destinatarios.

Por razones de carácter práctico, en este trabajo únicamente analizamos de manera particular las normas programáticas; sin embargo, es oportuno mencionar el señalamiento del profesor QUIROGA en el sentido de que estas tres clases de normas no se excluyen entre sí, sino que se complementan en forma sucesiva.

*Normas operativas.* Reciben también el nombre de «autoaplicativas», ya que no requieren de reglamentación adicional, ni su eficacia estará sujeta a condición alguna. Contienen todo un programa determinado, así como los medios indispensables para su aplicación inmediata.

Por su naturaleza no es necesaria ninguna norma de ejecución, ni deberá proveerse su modulación, por ello mismo son exigibles ante los órganos jurisdiccionales.

Las autoridades podrán intervenir de inmediato cuando se presente alguna alteración del orden público o el incumplimiento de este tipo de normas.

*Normas Programáticas.* Son aquellas normas constitucionales que teniendo plena validez desde el momento de su sanción, su

---

(36) QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *La interpretación constitucional*, México, UNAM, 1975, pág. 106 y sigs.

eficacia se encuentra condicionada a que se cumpla con los requisitos señalados, sea en forma expresa o tácita, en la propia norma.

Como señala MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN, este tipo de normas no son en realidad sino una meta a conseguir, ya que su satisfacción se proyecta hacia el futuro. En palabras del mismo autor, estas normas existen, pero no son exigibles en tanto no se alcance el nivel de desarrollo que es necesario para hacer posible su efectividad.

A través de las normas programáticas se expresan fines concretos de la actividad estatal, constituyendo —como afirma OTTO BACHOF— la base fundamental en la que en última instancia se apoyan todas las demás instituciones constitucionales.

Existen, de igual manera, normas programáticas de doble condicionalidad. Una condición deberá ser cumplida por el Estado, en tanto que la otra correrá a cargo de los particulares. En términos generales, las normas de carácter programático, sean simples o de doble condicionalidad, son consignadas en términos muy generales, de donde se desprende la necesidad de una reglamentación, esto es, desarrollar todo un programa que conduzca a su plena eficacia y aplicación.

En otros casos, para alcanzar idéntico fin, estas normas señalan expresamente que el Estado lleve a cabo determinados actos, de forma tal que en tanto no se haya cumplido con la condición prevista, estas normas no podrán ser exigibles ni siquiera a través de los órganos jurisdiccionales.

Por fortuna, con el desarrollo económico y las transformaciones de la estructura social y estatal, las normas programáticas tienen mayor posibilidad de convertirse en normas de carácter operativo, con eficacia plena.

Nos preocupa grandemente el largo camino por el que pasan las normas programáticas hasta el momento en que llegan a ser plenamente eficaces, la necesidad actual es satisfacer los requerimientos de la sociedad y no sólo postergarlos al futuro, por ello, en esta etapa el poder legislativo, debe contar con todos los elementos necesarios para que su actividad llegue a buen fin.

Para ello se requiere de una adecuada orientación en los recursos humanos y materiales, la eliminación de viejas ideologías, y una

amplia difusión de los programas a elaborar. Sin embargo, la actuación del poder legislativo no se encuentra caracterizada por una libertad absoluta, sino que deberá seguir los lineamientos generales que establece la Constitución, en cuyo texto se encuentra contenida la norma programática:

... Toda norma programática sirve de marco normativo a la actividad implementadora del legislador, cuidando siempre de dictar las leyes de acuerdo al sentido de la propia Constitución, en caso contrario, los órganos jurisdiccionales deberán actuar para retomar el cauce constitucional (37).

Este control en la actividad legislativa debe llegar al extremo de hacer a un lado cualquier consideración basada en razones de conveniencia o de oportunidad política, ya que el legislador está sujeto a la actividad y cambio de asambleas o congresos y por ello se corre el riesgo de que las normas programáticas, aun cuando por su propia naturaleza no puedan caer en desuso, bien podrían no llegar a tener eficacia.

También la sociedad tiene participación en el control de la actividad legislativa y puede exigir a los órganos de poder que se lleven a la práctica las declaraciones constitucionales, exigencia que realizará a través de sus representantes y de la opinión pública que día a día cobra mayor fuerza.

GEORGES BURDEAU señaló que los derechos sociales son el resultado de una conquista progresiva y que, por tanto, no deben reducirse a una promesa oficial sin control en su cumplimiento.

El reconocimiento de los derechos sociales queda, pues, a instancia de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, su actuación es fundamental en la formulación y eficacia de la norma programática, su actuación materializa:

... la enérgica pretensión de validez de las normas de nuestra Constitución; por un orden de valores, que vincula directamente a los tres poderes estatales, tal como se manifiesta en la regu-

---

(37) QUIROGA LAVIÉ, Humberto, «El papel de las cláusulas económico-sociales en el derecho constitucional contemporáneo», *Derecho Comparado*, Buenos Aires, 1978, núm. 2, pág. 101.

lación de derechos fundamentales... orden de valores que no ha sido creado por la Constitución, sino que ésta se limita a reconocerlo y garantizarlo (38).

El Poder Legislativo está obligado a elaborar los supuestos normativos que sean necesarios para poner en marcha las normas programáticas, sólo entonces serán eficaces.

El Poder Ejecutivo, tendrá la obligación de proveer, dentro de la esfera administrativa, todos aquellos actos y disposiciones encaminados a lograr los objetivos fijados en las normas constitucionales de carácter programático.

En cuanto al Poder Judicial, desafortunadamente es el que menos intervención tiene en este tipo de normas, que no son tutelables judicialmente; sin embargo, se encuentra vinculado a ellas en la medida que interpreta las normas constitucionales y el aparato de legalidad en general.

Desde luego, no podría ser de otra manera, pues el control que pudiera ejercer el Poder Judicial, sobre las normas programáticas, se ve drásticamente reducido, virtud a que éstas se hayan formuladas en términos generales, carecen de obligatoriedad real y, además, quedan sujetas a la discrecionalidad del legislador con respecto a su eficacia en el tiempo.

Las normas constitucionales autoaplicables u operativas carecen de sanción; ante su incumplimiento o violación sólo procede la declaración particular de inconstitucionalidad o la remoción del obstáculo que impide el ejercicio de los derechos en ellas consignados, de manera que la Constitución reestablece el derecho violado; pero, ¿qué pasa ante las normas programáticas? ¿no habrá defensa alguna? La respuesta es dada por el profesor GERMÁN BIDART CAMPOS, partiendo de la idea de supremacía constitucional.

... Si la Constitución es suprema en todas sus partes, cuando ella obliga a un órgano de poder a hacer algo en beneficio de los particulares, sufre violación si ese órgano no actúa. Es lo que denominamos inconstitucionalidad por omisión: la Cons-

---

(38) BACHOFF, Otto, *Jueces y Constitución*, Madrid, Ed. Taurus, 1963, pág. 28.

titución queda lesionada tanto cuando se hace lo que ella prohíbe como cuando se deja de hacer lo que ella manda (39).

Esa inactividad orgánica, considera BIDART, es una omisión inconstitucional, tratándose de normas programáticas; si el órgano legislativo no actúa, estará violando en forma grave la Constitución. Es por ello deseable que se dé mayor participación al Poder Judicial, para que de manera directa e inmediata subsane las deficiencias que se presentan en relación con las normas programáticas, sólo de esta manera se podrán evitar las omisiones de órganos que teniendo la obligación de actuar en determinado sentido, impidan la eficacia de los derechos sociales.

Por lo anterior no resulta desechable la idea del profesor QUIROGA LAVIE quien propone que los derechos sociales se formulen con un grado máximo de operatividad, evitando de esta manera el riesgo posible de que no se instrumente lo necesario para que las normas programáticas sean completamente eficaces.

Analizando el alto contenido programático de la actual constitución mexicana, no podemos negar los importantes logros en materia social a partir de 1917. Sin embargo, nuestra población no ha quedado ni deberá estar satisfecha con dichos logros, sino que día a día deberá buscar la creación de nuevos instrumentos de derecho social, así como la ampliación de los existentes; es indudable que se presentan nuevas y más grandes exigencias sociales que requieren satisfacerse buscando el beneficio de las mayorías sobre intereses individuales.

Ya hemos anotado la definición de derecho social, entendiéndolo como el conjunto de normas que procuran el bienestar de las personas y de la sociedad a fin de lograr una convivencia pacífica. Este conjunto de normas buscará terminar con los desajustes y contradicciones que existen en la sociedad. Desde luego que esta tarea correctora va en aumento, es por ello que el derecho social como un todo se va integrando por varios derechos especiales.

Estas ramas que lo integran pueden ser agrupadas en diversas

---

(39) BIDART CAMPOS, G., «Algunas reflexiones sobre las cláusulas económico-sociales y el control de la constitucionalidad», *Derecho Comparado*, Buenos Aires, 1978, núm. 2, pág. 56.

áreas, dependiendo la materia que regulen; así podemos señalar que habrá normas de carácter laboral, agrarias, económicas, culturales, de seguridad y asistencia.

A continuación reproducimos la clasificación del derecho social que propone el maestro FRANCISCO GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO.

- I. Derecho social del trabajo y de la previsión social.
- II. Derecho social campesino.
- III. Derecho social burocrático.
- IV. Derecho social militar.
- V. Derecho social profesional.
- VI. Derecho de la seguridad y el bienestar social integral.
- VII. Derecho social cooperativo.
- VIII. Derecho social de las mutualidades.
- IX. Derecho social de la prevención social.
- X. Derecho social corporativo.
- XI. Derecho social familiar.
- XII. Derecho social de la infancia.
- XIII. Derecho social de la juventud.
- XIV. Derecho social de la mujer.
- XV. Derecho social de la vejez.
- XVI. Derecho social económico.
- XVII. Derecho social de la salud integral.
- XVIII. Derecho social de la educación integral y la cultura.
- XIX. Derecho social de la alimentación integral y el consumo popular.
- XX. Derecho social de la vivienda integral.
- XXI. Derecho social del deporte.



- XXII. Derecho social del descanso y del ocio constructivo.
- XXIII. Derecho procesal social.
- XXIV. Derecho protector y de asistencia a extranjeros y de mexicanos en el exterior.
- XXV. Derecho social internacional.
- XXVI. Derecho social comparado.

Como podrá observarse, esta clasificación es muy amplia y abarca muchos aspectos novedosos que empiezan a ser regulados por el derecho social en nuestros días; sin embargo, para los efectos de este trabajo sólo analizaremos las normas que tengan relación con el derecho a la protección de la salud.

### *El derecho de la seguridad social y el bienestar integral*

En sus inicios fue derivación del derecho del trabajo, hoy día su contenido es mucho más amplio, ya que no sólo incluye las prestaciones de la antigua beneficencia pública y la caridad, que se recibían como dádiva, sino que en la actualidad es un verdadero derecho con atribuciones y obligaciones que se llevará a cabo con la concurrencia tanto del Estado como de los particulares.

El derecho a la seguridad social tiene como titulares directos a todos los individuos cuyo único medio de subsistencia es su trabajo, categoría en la que queda contemplada la mayor parte de la población; y comprenderá no sólo servicios médicos, protección contra enfermedades, salarios, jubilaciones, pensiones por invalidez, desocupación, mejoras en la alimentación, vestido y habitación, sino toda una serie de atenciones materiales que aseguren a todos una vida compatible con la dignidad y fines de la persona. El derecho de la seguridad social coordinará la participación del Estado y reglamentará la ayuda de las instituciones privadas.

El doctor GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO apunta que el derecho de la seguridad social y el bienestar integral es:

Una rama del derecho social cuyas normas integran la actividad del Estado y la de los particulares, destinada a procurar

una condición digna, decorosa y humana, para aquellas personas, sociedades y estados que imposibilitados para satisfacer por sí mismos sus más urgentes necesidades y procurar su propio bienestar social, requieren de la atención de los demás en función de un deber de justicia o aun de un altruista deber de caridad (40).

De la anterior definición podemos comprender que el contenido de la seguridad social es extraordinariamente amplio, tanto por el gran número de leyes, reglamentos y disposiciones normativas en general que lo integran, como por el sector que resulta beneficiado con la aplicación de las mismas. Su función, como se ha señalado, será regular la actividad del Estado y de los particulares, que juntos buscarán satisfacer las necesidades de la colectividad, otorgando protección social a todos aquellos que por alguna razón no puedan brindarse el bienestar a que tienen derecho; esto es, la sociedad debe ayudar a sus miembros para que hagan frente a las necesidades que con sus propios recursos no podrían satisfacer.

Se ha dado en distinguir la asistencia social en pública y privada. La pública será aquella que se brinde con la intervención directa del Estado, en tanto que la privada, también llamada beneficencia, estará conformada por la actuación de la iniciativa privada y de todos los particulares, de manera desinteresada, esto es, sin propósito de lucro; la ayuda se cubre con recursos de los particulares sin exigir una contraprestación por el auxilio brindado. La asistencia se va transformando en la misma medida que la sociedad, a grado tal que se ha llegado a convertir en una obligación de carácter social. Dentro de la propia asistencia social se contempla en la actualidad el derecho a la protección de la salud, materia de estudio de este trabajo.

La reglamentación de la asistencia, tanto pública como privada, aparece por vez primera a finales del siglo XVIII, específicamente en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, votada por la Convención Nacional Francesa en 1793, y publicada junto con la Constitución Francesa, que en su artículo 21 señala: «Los socorros públicos son una deuda sagrada, la sociedad debe la subsistencia de

---

(40) GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, F., *El derecho social y la seguridad social integral*, México, UNAM, 1973.

los ciudadanos desgraciados, sea procurándoles trabajo, sea asegurándoles los medios de existencia a los que no están en estado de trabajo.» Ya el 28 de mayo de 1793, en el seno de la misma asamblea, se había hecho un señalamiento en el sentido que la ley determinaría la extensión y aplicación de los socorros públicos.

A partir de esa fecha, en todo el mundo ha surgido un sinnúmero de disposiciones jurídicas que regulan tanto la asistencia pública como a las instituciones asistenciales que fueron creadas en un principio sin ninguna protección jurídica, misma que van adquiriendo conforme se vuelven más específicas y complejas en su manejo, a fin de evitar abusos e irregularidades.

El desarrollo de la legislación protectora de la clase económicamente débil ha sido desigual y paulatina, ya que como señala el maestro MENDIETA Y NÚÑEZ, el derecho de la seguridad social, como parte integrante del derecho social, evoluciona atravesando por tres etapas claramente definidas:

a) Génesis o surgimiento. Son inquietudes que se traducen en demandas formales por parte de grupos sociales determinados.

b) Expedición de leyes. Mediante la actividad legislativa estatal se tratarán de satisfacer dichas exigencias.

c) Etapa teórica-doctrinal. Mediante la actuación de los juristas se da la sistematización legislativa y doctrinaria, con el consiguiente beneficio para la población.

Desde luego que habrá de buscarse el equilibrio entre las tres etapas, en especial a través de la responsable actuación de los juristas.

La tarea que tienen ante sí los juristas es en extremo ardua: consiste en perfeccionar las ramas del derecho social ya existentes, en configurar hasta llevarlas a la posible perfección, aquellas que aún no están completamente formadas, estableciendo entre todas, las relaciones y concordancias necesarias para impedir la preeminencia de un grupo o sector de la sociedad sobre los demás... (41).

---

(41) MENDIETA Y NÚÑEZ, L., *op. cit.*, *supra*, nota 20, pág. 164.

Es de gran importancia vigilar que el derecho no se vaya a convertir en un ordenamiento clasista, entendiendo por esto, que no se constituyan privilegios en beneficio de una clase determinada en detrimento del interés general. Sin embargo, debemos recordar que los llamados derechos sociales otorgarán un tratamiento diferencial, en función de la categoría económico-social de los individuos a quienes se apliquen, de acuerdo con la justicia; fin primario del derecho que exige tratar a cada quien según su condición.

Debemos tomar en consideración que las demandas sociales exigen la creación de instituciones jurídicas que las satisfagan, la cual sólo se logrará en la medida que estén debidamente estructuradas y armonizadas.

Sin embargo, al momento de crearlas debemos tomar en cuenta que el derecho no tiene principios preestablecidos, esto es, el sentido de las normas no ha sido determinado con anterioridad, sino que se dará de acuerdo con criterios prácticos, que es evidente, resultan altamente variables, por lo que, las instituciones jurídicas deberán ser estructuradas de acuerdo con las verdaderas necesidades sociales.

«Es indispensable reconocer que el contenido material de las normas jurídicas es un producto de la interpretación existente entre los hechos sociales, los datos económicos y los fines jurídicos» (42).

De lo anterior podemos afirmar que solamente cuando atendamos el sentido material del derecho podremos darnos cuenta si el contenido de las normas jurídicas es congruente con los hechos que se dan y la realidad social en que nos desenvolvemos. Como señala el licenciado ENRIQUE ALVAREZ DEL CASTILLO, el derecho social es un «...derecho de existencias no sólo de hipótesis que conduzcan a un realismo jurídico» (43).

Las relaciones sociales van provocando situaciones de hecho que conforman a su vez el contenido mismo del derecho, vigilando siempre la aplicación de los criterios formales pertinentes, como serían la generalidad, seguridad jurídica, equidad, entre otros.

Como señala el licenciado ALVAREZ DEL CASTILLO, el derecho social

---

(42) ALVAREZ DEL CASTILLO, E., *El derecho social y los derechos sociales mexicanos*, México, M.A. Porrúa, 1982, pág. 101.

(43) *Idem*, pág. 102.

estudia la realidad junto con todo aspecto sociológico para convertirlos en normas de interés público, de manera tal que sean exigibles jurídicamente.

## 7. ESTADO DE DERECHO

No basta el programa jurídico-social para que los problemas se resuelvan, sino que es necesario complementarlo con una adecuada y eficaz aplicación de las leyes, de manera tal que la colectividad obtenga todos los beneficios que espera.

Los principios generales de una adecuada política social son de tal importancia que se convierten en preceptos constitucionales y se colocan junto a otros fundamentales, como es la igualdad y la libertad.

La mayoría de las constituciones modernas consagran un mínimo de seguridad social en beneficio de los gobernados, el enunciado difiere de una legislación a otra; sin embargo, es frecuente encontrar una fórmula parecida a la siguiente: el estado debe asegurar a todos los ciudadanos un mínimo de bienestar compatible con la dignidad humana.

La legislación, como ya se ha mencionado en este trabajo, no deberá limitarse a ser motivo de decoración y lucimiento, deberá llevarse a la práctica.

Todo principio de derecho trae consigo la seguridad de que el Estado se obliga a sí mismo a cumplirlo, aplicarlo y mantenerlo, cualquiera que sea la forma en que la norma jurídica haya nacido; de igual manera, la justicia social es asegurada por los órganos de gobierno, esta certeza y obligación en el cumplimiento de las normas jurídicas por parte del Estado se conoce con el nombre de Estado de Derecho, entendido éste como él:

Régimen en que el derecho regla minuciosa e imperativamente la vida y actividad del Estado, la sistematización y funcionamiento de sus órganos y sus relaciones con el derecho de los individuos (44).

---

(44) QUIROZ LIMA, Eusebio, *Teoría del estado*, Río de Janeiro, 1947, pág. 57.

Resulta evidente que la actuación del Estado deberá estar apegada de manera estricta al derecho y que deberá tender a lograr la justicia social.

Pada tal fin, la actividad estatal deberá alejarse día con día del antiguo liberalismo, vigilando que al crear una situación de bienestar general se busque el desarrollo individual de la persona.

El reto ante el que nos encontramos no es sencillo; debemos lograr que la actuación del Estado dentro del marco de legalidad, obtenga el mayor número de beneficios para la sociedad. De manera que, el primer paso que deba darse sea revisar profundamente la vigencia y alcances de todas las normas que conforman la estructura jurídica de nuestro país.