

LOS DERECHOS SOCIALES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Juventino V. CASTRO Y CASTRO*

Conocí a Héctor Fix-Zamudio en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde actué como secretario de Estudio y Cuenta del ministro Fernando de la Fuente desde 1948 hasta 1952. Entre esos años (me es difícil proporcionar datos más precisos) el ahora doctor Fix-Zamudio ingresó al alto tribunal donde desempeñó brillantemente diversos encargos. Conservo con gran orgullo un ejemplar de su tesis profesional de licenciatura, con una cortés dedicatoria, en la cual ya mostraba su inigualable dominio del derecho de amparo.

Pertenezco a la primera generación de doctores en derecho de la Universidad Nacional (1950-1951), en ella cursé, entre otras materias, la de Estudios superiores de derecho procesal que por primera vez impartió en México don Ninceto Alcalá Zamora y Castillo, que indudablemente fue el principal mentor de don Héctor. Eso nos unió más.

Ambos aprendimos con él que (contra lo que se pensaba con gran generalidad en nuestra época) el *amparo* debe ubicarse dentro de las reglas y principios del derecho procesal (y no del sustantivo que establece los derechos fundamentales del individuo), posición que a la fecha actual —no en aquella época—, parecería una afirmación ingenua y poco entendible. Ahora debe considerarse una obviedad patente.

Pero resultó básica tanto para mí como para Fix-Zamudio, y fue piedra angular de nuestras coincidentes reflexiones profesionales alrededor de la consolidación del proceso constitucional mexicano que tantos beneficios ha producido a nuestro país. En realidad esos análisis fueron el inicio de una serie de lazos intelectuales entre ambos, los cuales mucho nos han unido desde entonces.

* Ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (México).

Hoy, en el homenaje que se le hace a 50 años de haber publicado su primer artículo respecto a las aportaciones de Piero Calamandrei al derecho procesal constitucional, con entusiasmo deseo unirme a ese homenaje recordando otra de las frecuentes coincidencias en nuestros exámenes del juicio de amparo, es decir la relación relativa a este proceso y a los *derechos sociales* que México, antes que ningún otro pueblo en el mundo, se reconocieron en nuestra Constitución Política de 1917, refiriéndose a derechos que son de todos aunque finalmente no constituyen el patrimonio de nadie.

Preciso este recuerdo puntualizando la mención que de él hice en mi obra *Garantías y amparo*. Esta cita recordada es la siguiente:

Para Héctor Fix-Zamudio (en su obra *El juicio de amparo*) correspondió a nuestro país el honor de adelantarse en el camino de las conquistas sociales al establecer en la Constitución de 1917 los principios justicieros de los derechos sociales, cuando en estricto derecho sólo cabe hablar de derechos sociales que se garantizan a través de jurisdicciones específicas, resultando indispensable establecer normas instrumentales inspiradas en la justicia social, desprovistas de rigorismos, fórmulas y lentitud de los procedimientos ordinarios y permitiendo que surja un *derecho procesal social*, del cual formen parte los procesos laboral, agrario y asistencial.

Fue el inicio (por parte de ambos) de la puntualización que empezábamos a desarrollar del absurdo y la contradicción de una Constitución avanzadísima como la nuestra (la de 1917), que establece derechos sociales pero tan sólo garantiza una acción constitucional de amparo contra la violación o el desconocimiento de los derechos individuales, sin dar noticia de cómo podemos reclamar la negación de unos derechos que claramente resalta y precisa en su propio texto.

En la misma obra de mi autoría precisaba:

Lo que importa subrayar es la creencia de que frente o al lado de garantías constitucionales individuales, nuestra actual Constitución creó garantías constitucionales sociales, que pretenden proteger a la persona humana ya no como individuo sino como componente de un grupo social, o de la sociedad en general.

En otra obra de la misma época (1971) que intitulé *Hacia el amparo evolucionado*, pero ya en ediciones posteriores hacía mención de una nue-

va demostración del genio jurídico de los mexicanos, cuando se empezó a diseñar —dentro del amparo agrario— la forma concreta de resolver (o quizás sería mejor decir: *dissolver*) la contradicción. En esa obra me permití explicar mi afirmación cuando precisaba:

Algo de este tipo (una acción legitimada alegándose no una lesión individual, sino una “*por interés general*”) ya se ha empezado a estructurar al adicionarse la Ley de Amparo con un artículo 8o. bis en el año de 1963 —y que a virtud de las reformas a la Ley en el año de 1976 ha sido derogado pero creándose el artículo 213, que en su fracción II establece lo mismo que la disposición derogada—, ya que el juicio de amparo agrario puede interponerse en nombre del núcleo de población, por los comisariados ejidales o de bienes comunales; pero solamente si después de transcurridos quince días de la notificación del acto reclamado el comisariado no ha interpuesto la demanda de amparo. En este último caso, los *miembros de éste o del Consejo de Vigilancia, o cualquier ejidatario o comunero* pertenecientes al núcleo de población perjudicado, podrán interponer la demanda. En realidad lo que con toda claridad propongo, es una regulación de la acción de amparo, consecuente con la gran audacia, el gran arranque, la gran visión del Constituyente de 1917, al cual se le traicionaría —y de hecho se le ha traicionado, porque se le elogió y se le ensalzó por haber creado los *derechos sociales*, y después conservadoramente se dejó intocada la misma estructura respectiva del *amparo individualista*. Esa es la proclividad del amparo, y ya así lo reconoce desde 1968 Fix-Zamudio (*Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional*): “Por lo que se refiere a la protección de los derechos del hombre en Latinoamérica que constituye junto con la impugnación de las leyes inconstitucionales uno de los sectores fundamentales de la justicia constitucional, se observa una tendencia creciente para conformar un derecho protector de carácter comunitario, y ello fundamentalmente a través del recurso, acción o juicio de amparo, que es el instrumento protector de los derechos fundamentales que resulta más adecuado por su tradición, amplitud y eficacia y que se va imponiendo rápidamente en las legislaciones latinoamericanas”. ¿De qué sirve un *derecho social* que no es accionable en la misma forma? ¿En dónde está la novedad: en el simple enunciamiento? ¿Proponer una innovación consecuente con lo anteriormente examinado no es más que complementar —honrándolos— la eminente labor de los grandes visionarios de 1917!

El texto original de la Constitución de 1917 estrictamente apreciaba como *derechos sociales* a los *de clase* de los trabajadores y campesinos.

Es decir reconoció y protegió en forma específica a ciertas personas de clase no privilegiada, de hecho marginada e indefensa ante los económicamente poderosos, para así definirlos bajo una categoría especial que jurídica, política y socialmente rompían con la *igualdad jurídica* que rige en el derecho.

Resultó específicamente destacable cómo la nueva concepción (plasmada en el artículo 123 constitucional) rompió con el principio de *pacta sunt servanda*, de manera tal que *todos* los contratos laborales obligatoriamente se rigen no tanto por *lo pactado* libremente por las partes que convienen (principio estricto en civil), ya que si en el contrato se establecen cláusulas que contradijeran los derechos sociales del trabajador que garantiza la Constitución, dichas cláusulas abusivas son automáticamente nulas, y las partes deben estar no a lo formal y legalmente pactado, sino a lo específicamente ordenado por la Constitución. No rige en el caso lo aceptado por las partes sino la *voluntad social* de la nueva Constitución.

Así modificó la ley fundamental de 1917 a un antiquísimo principio jurídico, respetado sin objeciones hasta entonces.

No escapaba al nuevo texto que los patronos se aprovechaban de la gran miseria que no quería ver de sus posibles empleados y los hacían firmar contratos que bajo salarios irrisorios los comprometían a cumplir con sus tareas en horarios inhumanos.

Cuando los nacientes organismos sindicales protestaban por el trato tiránico que los patronos daban a sus empleados y trabajadores, los empleadores alegaban que libremente habían llegado ambas partes a un convenio bajo condiciones libremente aceptadas por dichos empleados o trabajadores, y que debía estarse a lo pactado.

Se decretó por el Constituyente 1916-1917 que los derechos de la clase trabajadora se encontraban por encima de los derechos individuales de los desvalidos que cedían ante la realidad de sus apremiantes necesidades personales y familiares. Esto no se había contemplado en su gran injusticia por la Constitución liberal (individualista) de 1857.

Similarmente se contempló a los campesinos mexicanos que de hecho soportaron y sostuvieron al movimiento social de 1917. Fue una nueva perspectiva social del derecho de propiedad, ajustable al beneficio de quizás los más pobres de México en su época. A la fecha probablemente deberíamos reconocer que la clase campesina o está muerta o reside en los Estados Unidos de América.

La riqueza agrícola de México (principalmente la que disfrutaban los hacendados) se encontraba desproporcionadamente mal repartida entre sus ciudadanos. Era específicamente muy criticado el hecho de que una treintena de hacendados del estado de Chihuahua (el mayor del país) poseyeran la totalidad de las tierras cultivables del inmenso estado.

Dichas familias con privilegios económicos, por supuesto que poseían títulos de propiedad perfectamente válidos en derecho. Contra ellos no se podía alegar despojos o fraudes para apoderarse de las propiedades del pueblo, sino que las habían adquirido en forma totalmente legal.

El nuevo gobierno emanado de la Revolución tenía necesidad de imponer modalidades (no desconocerlo) al derecho de propiedad de manera que tuviera una tendencia y un propósito social y no para el provecho de individuos privilegiados. Y por ello en su artículo 27, sin desconocer la *propiedad privada* instituyó la *propiedad social*, bajo la base de ordenar un *reparto de tierras* en una forma más justa, disfrutadas por quienes no podían venderlas, rentarlas o regalarlas.

Había que ser una vez más audaces y establecer la *justicia social* que contempla el derecho del individuo a poseer bienes en exclusiva pero siempre teniendo en cuenta al grupo social, inclusive por encima del individual. Además estableció la naturaleza colectiva de la propiedad, bajo lineamientos muy novedosos.

Como se ve, hasta este punto, los derechos sociales se podían simplistamente identificar con los derechos de la clase trabajadora o de la clase campesina. Pero nada más.

Sin embargo, la Constitución de 1917 también puntualizó, en su artículo 28, un específico derecho social que ya no se confundía con los *derechos de clase*. El fundamento de dicho artículo lo era un fenómeno económico no regulado en la Constitución liberal de 1857.

Preocupó al Constituyente, en forma específica, el manejo de las empresas privadas respecto al consumo alimentario popular. No importaba tanto ahora un mejor reparto de la riqueza, sino la dinámica y el aseguramiento del consumo por el pueblo de los artículos de primera necesidad, es decir aquellos que son indispensables para poder subsistir al mínimo.

Reconocía totalmente la nueva Constitución el derecho de las personas a ejercer el comercio y la industria en forma libre. No intentó —a la manera comunista— una apropiación por el Estado de los medios de producción, ni una negativa a los mexicanos de producir en su provecho tales artículos de necesidad primaria.

Pero era perfectamente entendible que una libertad irrestricta en el desempeño de la industria que produce los artículos, y el comercio que los distribuye, propiciaban que se *manejaran* los precios de dichos productos posiblemente en forma abusiva por los productores y los distribuidores.

La forma más ostensible de llevar a cabo esas dañosas actividades es mediante la utilización del procedimiento llamado *monopolio*, es decir el intencionado acaparamiento ventajoso de una actividad productiva en unas pocas manos. Por ello el Constituyente prohibió no sólo al monopolio sino también a las *prácticas monopolísticas*, en patente beneficio social general.

Quedaba tan sólo por resolver el problema de los *estancos*, que pronto fueron enunciados como los *monopolios del Estado*, y al fin el extraño nombre de *áreas estratégicas* que en algunos casos eran indispensables asignárselas al Estado (o si se quiere al *gobierno*), como son emitir moneda, ejercer el crédito público, y en otras como la preservación de la más provechosa riqueza del país (hidrocarburos, minas, petróleo, gas, electricidad), que si no se les excepcionaba resultarían monopolios prohibidos para el Estado y para todos. Por lo tanto, y en principio, se prohíben los monopolios de los particulares, pero se autorizan ciertos monopolios de la administración pública, a nombre de la nación.

El artículo 28 está incluido dentro del capítulo I, título primero de la Constitución, que curiosamente enumera las garantías individuales que se reconocen individualmente —no socialmente— a las personas.

El capítulo —es obvio— no sólo incluye derechos individuales sino derechos sociales; sin embargo, los artículos 103 y 107 que dinamizan el derecho de amparo para la defensa de los derechos fundamentales no sólo no precisan cómo defender los derechos sociales, sino que en su fracción I y II del 107 específicamente se exige para aceptar y tramitar una acción de amparo que el agraviado con la violación constitucional alegue “un agravio personal y directo”. Los derechos sociales no constituyen ni agravio personal, ni podrían considerarse para el individuo como “directo”.

No puede uno menos que valorar como un absurdo histórico ese tratamiento ambivalente. Y aún más: que en cerca de un siglo el pueblo mexicano no haya protestado por escamoteársele unos derechos previamente legitimados.

¿Por qué en 1917 no se aceptó en paralelo al amparo *por violación a los derechos individuales*, un diverso y novedoso amparo *por violación de los derechos sociales*, que también se reconocen?

Con tanta mayor razón me lo pregunto cuando a la fecha de la promulgación de la nueva Constitución hasta la actual, no sólo no se han derogado los artículos o al menos el espíritu social de los artículos 27, 28 y 123, sino que incluso se ha creado (en diversas épocas) un artículo 4o. que reconoce a un gran número de derechos sociales como los son —ejemplificativamente— el derecho a la libre procreación, a la salud, al medio ambiente, a la vivienda, a la protección de la niñez, etcétera.

No se avizora para el futuro el establecimiento de nuevos derechos individuales que aun no se hayan incluido en el texto constitucional, pero debe darse por entendido, en este mundo de globalización y de reconocimiento de nuevos valores sociales, que los derechos de esta última clase se establecerán en nuestro texto fundamental más profusamente que los posibles novedosos individuales.

Desde años remotos he venido pugnando por una gran reforma al amparo que permita el reconocimiento total del juicio constitucional de *amparo social*. Algunos autores prefieren hablar del *amparo colectivo*; porque lo juzgo más adecuado y congruente insisto en la primera denominación que es totalmente indicativa.

En mi obra *La jurisdicción mexicana*, decía:

Pero al lado de la acción que un individuo tiene para defender los *agravios personales y directos*, que le cause una o unas autoridades, no existe una acción de amparo para defender a la sociedad en general, a su medio, a su cultura, a la profesión común, o a un determinado sector fraccionado —circunstancial o permanentemente— de la sociedad. En otras palabras no existe un *amparo social* para defender a todos estos valores. Tampoco existe una acción constitucional por parte de entes oficiales para defender los valores culturales antes mencionados.

En mi reciente obra bajo el rubro precisamente de *El amparo social*, he propuesto —y ahora insisto—, en las siguientes redacciones de los artículos 103 y 107 constitucionales:

Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad: a) que violen los derechos individuales garantizados en el capítulo I, título primero de esta Constitución; b) que lesionen esos derechos en forma indirecta con motivo de la invasión de esferas competenciales de la Federación o el Distrito Federal, o de éstos respecto

de las esferas federales; o c) que afecten los derechos humanos protegidos por los tratados internacionales suscritos por nuestro país y ratificados por el Senado;

II. Por leyes o actos de la autoridad en violación o desconocimiento de los derechos sociales que otorga esta Constitución, los cuales incluyen los colectivos, los económicos, los culturales, los de asistencia y los de protección al medio ambiente, siempre que esas leyes o actos se ejecuten o traten de ejecutarse en perjuicio de todo el cuerpo social o de un género, un gremio, un grupo o una comunidad en lo particular.

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas de orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las siguientes bases:

A. Tratándose del juicio de amparo por violación de derechos individuales, a que se refiere la fracción I de dicho artículo 103, el mismo se ajustará a éstos requisitos:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

II. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de personas particulares, limitándose a ampararlas y protegerlas en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la norma general o acto que la motivare.

Cuando la Suprema Corte establezca jurisprudencia en que se resuelva que una norma general es inconstitucional o determine una interpretación conforme con la Constitución, emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad o la interpretación conforme, en la cual fijará sus alcances y condiciones en términos de la ley reglamentaria. En el juicio de amparo por violación de derechos individuales deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria;

III a XVII. [Iguales a los que actualmente tiene el artículo].

B. En lo que toca al juicio de amparo por violación de los derechos precisados en la fracción II del artículo 103, el mismo se sujetará a las siguientes bases:

I. El juicio de amparo social se podrá promover y sustanciar a petición del Defensor de la Constitucionalidad, o bien de cualquier persona a nombre de toda la sociedad o grupo, por personas físicas o morales legitimadas que se enumeran en el artículo 103. Siempre debe promoverse a nombre y a favor de la sociedad en general, o de un género, un gremio, un grupo o una comunidad afectables por la violación de derechos sociales;

II. Las sentencias que otorguen la protección constitucional solicitada por el Defensor de la Constitucionalidad o por cualquier persona a nombre de la sociedad, tendrán efectos de generalidad; pero si el juicio fuere sobreseído o se dictare sentencia que niegue la protección constitucional, causará

perjuicios procesales sólo para los promoventes del juicio, y no precluirán las acciones de quienes no intervinieron o no actuaron en el juicio;

III. Si varias personas interponen la acción de amparo por violación de derechos sociales, o coinciden con la interpuesta por el Defensor de la Constitucionalidad, los juicios serán acumulados en los términos que disponga la ley reglamentaria, y serán resueltos en una sola audiencia;

IV. La suplencia de la queja se podrá utilizar en los amparos sociales interpuestos por personas individuales a nombre de la sociedad o grupos específicos. En los amparos promovidos por el Defensor de la Constitucionalidad no se autoriza la aplicación de la suplencia.

V. El amparo por violación de los derechos sociales se promoverá y sustanciará dentro de los términos y bajo los plazos que se fijan para el amparo por violación de derechos individuales, y en la misma forma se procederá en caso de falta de disposición expresa aplicable al amparo social, siempre y cuando ello no contradiga la estructura de este último tipo de juicios.

TRANSITORIOS:

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

SEGUNDO. Dentro de los dos primeros meses de su aprobación se expedirá la Ley Reglamentaria del Defensor de la Constitucionalidad, que abrogue a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y legalice al Defensor en su sustitución.

TERCERO. El actual presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos será reconocido como el primer Defensor de la Constitucionalidad.

CUARTO. En tanto entra en vigor este decreto, y se establece el organismo Defensoría de la Constitucionalidad, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que se hubieren presentado ante ella hasta esa fecha. En lo sucesivo la Defensoría atenderá las quejas por violación de derechos humanos bajo el patrocinio y el procedimiento del organismo que ahora se crea.

QUINTO. Todos los bienes y recursos que actualmente tiene la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, serán trasladados, dentro de los primeros dos meses de haber entrado en vigor esta reforma constitucional, al órgano del cual es titular el Defensor de la Constitucionalidad.

Como puede observarse, propongo que la violación a los derechos sociales pueda ser reclamada —a nombre de una colectividad agraviada—, por cualquiera de los miembros de ella, pero además por un órgano (el *Defensor de la Constitucionalidad*) que creo se requiere nombrar urgente-

mente en el país, y que de hecho —según mi atenta sugerencia— vendría a sustituir a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Para ello se modificaría el apartado B del artículo 102, en la siguiente forma:

B. El Congreso de la Unión establecerá un órgano de defensa de la constitucionalidad, de los derechos sociales, económicos y culturales, así como de los derechos humanos que reconoce esta Constitución para la protección del orden jurídico mexicano. Ese órgano será el titular de la acción de amparo contra la violación de los derechos sociales a los cuales se refiere la fracción II del artículo 103 de esta Constitución, y actuará ya sea por queja que ante él se presente, o bien discrecionalmente de oficio.

El órgano se denominará Defensor de la Constitucionalidad, tendrá autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Una ley reglamentaria determinará la forma procesal de gestionar judicialmente ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, y los procedimientos administrativos a seguir ante los tres poderes de la Unión en las actuaciones distintas a la acción de amparo por violaciones a los derechos colectivos o sociales. El Defensor durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez, y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de esta Constitución. Presentará anualmente a los tres poderes de la Unión un informe de actividades, en los términos que disponga la ley.