

CAPÍTULO II

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

I. ARTÍCULO 1O., TERCER PÁRRAFO. DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN

1. Contenido

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

La igualdad desde sus orígenes tenía como fin la búsqueda de alcanzar el bienestar de que gozaban los demás, es decir, obtener mejores condiciones para los que contaban con menos, por lo cual es importante señalar que para Rousseau “Todos los hombres son iguales y nacen iguales”. De tal manera que todo hombre para realizarse requiere que el Estado, respete y garantice su ejercicio de los atributos inherentes a su propio ser y por tanto, el Estado debe obligarse a promover y adoptar todas las medidas necesarias para el disfrute de la vida social y armónica de todos los individuos sin menoscabo de su dignidad humana.

Es necesario hacer alusión al principio aristotélico que señala que se debe “tratar igualmente a los iguales y desigualmente a los desiguales...”,⁶³ en efecto, la igualdad es justa, pero no entre todos, sino entre iguales, de la misma forma, la desigualdad es justa pero sólo entre desiguales. En atención a ello, la ley no debe prescindir de las diversas situaciones específicas que tienen lugar en la realidad social para normarlas diferentemente.

⁶³ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 5, p. 254.

Por ello, el derecho a la discriminación constituye un avance en la evolución histórica del concepto de igualdad, útil para los miembros de los estados llanos en la época de la Revolución francesa, que buscaban abolir privilegios sociales de unas clases en detrimento de otras, pero superados actualmente por las teorías modernas sobre el derecho a la diferencia y la protección de la individualidad.

2. *Titular*

Hay que tener en cuenta de los antecedentes, de la reforma con relación a este derecho ya que: “...es el producto de una serie de discusiones que, a raíz del conflicto que se inició el 1o. de enero de 1994 en Chiapas, produjo en la sociedad mexicana el sentimiento de que era necesaria una nueva relación del Estado y la sociedad con los pueblos indígenas del país”.⁶⁴

Por lo anterior es como se puede decir que el titular de este derecho lo constituye la sociedad mexicana en su conjunto, debido a que es precisamente una aspiración colectiva contar con una forma de organización que permita que las relaciones entre los miembros o grupos que conforman la sociedad, no sea de carácter excluyente o preferencial a favor de unos y en perjuicio de otros.

Esta categoría conceptual denominada “derecho a la no discriminación” tiene como origen filosófico, la constante búsqueda del ser humano de abolir las diferencias que desde el punto de vista natural, social o cultural, existen entre los individuos que forman parte de la especie humana.

En esa constante búsqueda, concebimos históricamente el paradigma de “igualdad” con el que varios siglos se pretendió evitar las enormes inequidades entre sectores o grupos de las sociedades.

Sin embargo, le paradigma de igualdad ha sido superado por nuevas concepciones que permiten al ser humano evitar la inequidad pero conservar su identidad e individualidad, como lo es la noción del “derecho a la diferencia”, que parece una antinomia al derecho de igualdad, sin embargo recoge los mismos elementos que su antecesor, puesto que proclama la necesidad de reconocer que cada individuo tiene derecho a pensar y actuar según sus propias pautas de conducta personal, pero sin que ello implique que algunos miembros de la sociedad deban tener mejores condiciones u oportunidades en su desarrollo al interior del núcleo social.

⁶⁴ Pérez Portilla, Karla, *Principio de igualdad: alcances y perspectivas*, México, UNAM-Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 2005, p. 187.

3. Obligaciones del Estado correlativas a este derecho

Cuando nos referimos a las obligaciones del estado, en el caso del presente derecho, sería necesario enfatizar que la parte del Estado que debe en gran medida satisfacer las obligaciones correlativas a este derecho, no es el gobierno sino la sociedad, ya que es precisamente en el entramado de las relaciones sociales donde surgen los fenómenos de discriminación que esta norma pretende evitar.

Además, cabe destacar que el gobierno junto con la sociedad son los responsables directos de hacer que este derecho se cumpla. Dado que como señala Karla Pérez Portilla: “La prohibición de discriminar y el señalamiento de criterios específicos que constituyen discriminación directa tiene alcances mucho mayores dirigidos a todos los poderes públicos”.⁶⁵

4. Medios de garantía necesarios para su eficacia

La modificación paulatina de las conductas discriminatorias de la sociedad, impulsada a través de cambios de actitud basados en la educación y la cultura, tendientes hacia su erradicación; son los medios de garantía que este derecho requiere para su ejercicio cabal, por lo que compete al estado promover esos cambios mediante el diseño de modelos educativos y culturales que sustituyan a los actualmente existentes, que son altamente discriminatorios.

Es evidente que las acciones afirmativas contenidas en ley o en otros instrumentos, para hacer menos evidentes los desequilibrios sociales preexistentes, o los derechos de grupo, que con el carácter de derechos sociales se establezcan en normas jurídicas, no constituyen actos de discriminación.

5. Clasificación de este derecho

Por lo anteriormente expuesto, este derecho se enmarca indudablemente en el rubro de los derechos culturales, pues su ejercicio como tal se adscribe a los fenómenos culturales del Estado.

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 190 y 191.

II. ARTÍCULO 2O., APARTADOS A Y B. DERECHOS INDÍGENAS

1. Contenido

Los derechos que esta disposición constitucional en sus dos apartados otorgan específicamente al grupo o sector social considerado como “indígenas” pueden ser ejercidos en forma colectiva, por alguno de los grupos étnicos que reúnen los requisitos para ser considerados como tales, o bien, en forma individual, a un sujeto que acredite su pertenencia a este sector social.

En esta parte del trabajo se debe tener en consideración que “...la normatividad jurídica que en México regula las relaciones sociales que se desenvuelven en los pueblos indios, advirtiendo las múltiples contradicciones que sustenta este sistema de derecho, en el tratamiento jurídico de pueblos e individuos culturalmente diferenciados...”,⁶⁶ quizá es que estos derechos específicos, distinguen a los miembros del grupo social calificado como “indígena” del resto de la población, que carece en su esfera jurídica del goce de estos derechos.

De conformidad con el texto constitucional, los derechos específicos de este grupo social vulnerable son los siguientes:

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

⁶⁶ Durand Alcantara, Carlos Humberto, *Derecho indígena*, México, Porrúa, 2002, p. 3.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las Constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Apartado B

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales, y en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Podemos decir que el texto del artículo en comento, dividido en dos apartados, tiene el siguiente contenido:

Apartado A: Otorga básicamente dos derechos a los pueblos indígenas:

- a) *Libre determinación*: debe ser entendido este concepto, como un derecho que todo pueblo tiene de autogobernarse, es decir, a tener su propia identidad como pueblo y decidir sobre su vida presente y sobre su futuro.
- b) *Autonomía*: es la facultad de autorregulación interna.

Ambos son conceptos análogos, pues lo que contienen es la posibilidad de que los pueblos indígenas tomen ciertas determinaciones en cuanto a su organización interna, en forma autónoma, sin ingerencia de las autoridades u otros sectores de la sociedad.

El propio texto constitucional establece los límites al ejercicio de estos derechos, al expresar: “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”.

Por su parte, el apartado B contiene otra serie de derechos, enunciados como obligaciones del Estado.

Ya se ha mencionado insistentemente que todo derecho cuenta con una obligación correlativa, lo que implica que toda obligación también coexista con un derecho inherente, y en este caso, dicho apartado de esta disposición constitucional consagra por lo tanto derechos específicos a este grupo social, aunque su redacción sea en sentido inverso, es decir, desde la perspectiva de la obligación del estado y no del derecho que al grupo vulnerable le generan dichas obligaciones.

2. *Titular*

Como se señaló, el titular de este derecho es el grupo social vulnerable denominado “indígena”. Los criterios de adscripción de un sujeto al grupo social están definidos en la constitución, en los siguientes términos:

...pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las Constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A diferencia de otros grupos o sectores sociales, el indígena es un grupo con criterios de adscripción más complejos, es decir, se presenta una mayor dificultad para determinar la pertenencia de un individuo a este grupo social. A diferencia de obreros y campesinos, que se adscriben a su grupo social por la actividad que desarrollan para su subsistencia, o de los menores o ancianos, que forman parte de un grupo o sector social vulnerable por su edad, los indígenas revisten un mayor grado de dificultad para su identificación en el grupo de pertenencia.

3. Obligaciones del Estado correlativas a este derecho

A. Apartado A

Las principales obligaciones del Estado mexicano en relación con este grupo de derechos para los pueblos indígenas, consisten en la emisión de leyes de carácter federal, estatal y municipal, que pormenoricen el contenido de estos derechos y aproximen a sus destinatarios la eficacia en el cumplimiento de los mismos.

No obstante, también podemos señalar que, como normas programáticas, los derechos contenidos en esta disposición constitucional.

B. *Apartado B*

En este apartado están descritas de manera textual las obligaciones que el Estado debe cumplir en favor de los grupos indígenas.

Además de que el Estado debe de proveer:

...las actividades tendentes a satisfacer las necesidades de igualdad de los pueblos indígenas serán concurrentes, pues en su puesta en marcha deberán actuar tanto la Federación como los Estados y los Municipios. Con el fin de crear y asegurar las condiciones necesarias para que los derechos de los pueblos indígenas no sean vulnerados, las autoridades de los niveles de gobierno señalados deberán...⁶⁷

- 1) Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas, para así fortalecer las economías locales, y por lo tanto mejorar las condiciones de vida.
- 2) Incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural.
- 3) Acceso efectivo a los servicios de salud.
- 4) Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios, para la convivencia y recreación.
- 5) Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, a través de apoyo a proyectos productivos.⁶⁸

4. *Medios de garantía necesarios para su eficacia*

A. *Apartado A*

En esta disposición se establecen como medios de garantía de este derecho los siguientes:

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad,

⁶⁷ Poder Judicial de la Federación, *Las garantías de igualdad*, Colección Garantías Individuales, México, Poder Judicial de la Federación-SCJN, 2003, p. 65.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 65-67.

así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

No obstante, también es notorio que un cambio social en estos patrones culturales de conducta, incentivado por la educación en sus aspectos formal y no formal.

B. Apartado B

El texto de esta disposición establece lo siguiente:

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

5. Clasificación de este derecho

Sin duda se trata de una norma que consagra una serie de derechos a favor de un grupo social con el carácter de vulnerable, ya que este grupo muestra como condición de vulnerabilidad una cultura y tradiciones, así como lengua y aspecto físico, que lo distinguen del resto de la población nacional, y por otro lado, el sector social no indígena, que es mayoritario en México, es el que vulnerabiliza al grupo social titular de este conjunto de derechos.

III. ARTÍCULO 3O. DERECHO A LA EDUCACIÓN

1. Contenido

Esta disposición establece como contenido de este derecho lo siguiente:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación.

El Estado —Federación, estados, Distrito Federal y municipios—, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

Esto implica que la obligación del Estado en relación con este derecho consiste en impartir educación preescolar, primaria y secundaria. El término impartir tiene un alcance que puede incluir desde la elaboración de planes y programas de estudio formal, hasta la construcción y manutención de escuelas y centros educativos, junto con todas las implicaciones que ello genera, tales como el material didáctico y el pago de salarios a profesores de estos tres niveles educativos.

Otro aspecto de esta obligación lo constituye precisamente la calidad y contenido de los servicios educativos, ya que:

...las autoridades educativas violan derechos humanos al emplear como únicos criterios para guiar la expansión de los servicios educativos públicos las necesidades inmediatas del sector productivo, sin atender a las finalidades últimas que corresponde elegir a cada individuo para su propia vida y que son derechos humanos...⁶⁹

El derecho y la educación persiguen fines semejantes, son instrumentos civilizatorios de alcance colectivo, están controlados por el Estado y son una forma de relación entre éste y la sociedad.

La educación no solamente es un ámbito de relaciones del individuo con el Estado, sino con la industria y los demás individuos. Es también un mecanismo de transmisión de una cultura.

La finalidad de la educación no es la transmisión del conocimiento o sabiduría tradicional y los medios ideados por una sociedad para entender las preocupaciones comunes; su propósito es más bien totalmente político, someter la voluntad del joven a la voluntad de la nación; las escuelas son instrumento de la política del Estado, como el ejército, la policía y la hacienda pública.⁷⁰

⁶⁹ Queja presentada el 10 de agosto de 1995 ante la CNDH por el movimiento de estudiantes excluidos de la educación media superior.

⁷⁰ Kedourie, Elie, *Nacionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 64.

2. *Titular*

La sociedad mexicana en su conjunto, ya que el diseño de un sistema educativo es una obligación del Estado que, de satisfacerla, tiene como destinatario al conglomerado social en su conjunto, pero además, genera un Estado o situación cuyas consecuencias alcanzan a la sociedad en términos colectivos afectando precisamente su actuar como sociedad.

Lo anterior es así, ya que precisamente es la educación el motor del cambio social desde el punto de vista colectivo.

3. *Obligaciones del Estado correlativas a este derecho*

A. *Impartir la educación básica*

Cuando se señala que la educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica obligatoria, es evidente que se refiere a la obligación que se genera hacia el Estado, en relación con la impartición de estos tres niveles de educación para toda la población del país.

B. *Impartir dicha educación bajo los lineamientos que establece la Constitución*

Asimismo, esta obligación del Estado se encuentra vinculada con una segunda obligación. No basta con la impartición de educación básica en sus tres niveles, sino que para el cabal cumplimiento de esta obligación, se requiere que dicha educación tenga las siguientes características:

- Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano.
- Fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.
- Será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa.
- Se basará en los resultados del progreso científico.
- Luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

- Será democrática. Desde el punto de vista político, la educación estatal debe impartirse sobre principios democráticos, lo que significa la exclusión de cualquier doctrina que funde la soberanía del Estado y el gobierno de un pueblo en voluntades autocráticas u oligárquicas.⁷¹ Considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
- Será nacional. En cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— a que atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.
- Contribuirá a la mejor convivencia humana. Tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

C. Elaborar planes y programas educativos de la educación básica

Así se aprecia en el siguiente apartado del artículo de referencia:

Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

Para el cumplimiento de este derecho el Estado debe crear los planes y programas así como el establecimiento de instituciones para cumplir su

⁷¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 2002, p. 443.

función, y como tal se ha creado la Ley General de Educación y las leyes de las entidades federativas, así como la Secretaría de Educación Pública (SEP) y las secretarías de las entidades federativas teniendo como base los programas y planes educativos respectivos asimismo instituciones educativas privadas bajo supervisión del propio Estado.

D. Gratuidad en la educación

Lo anterior implica que el Estado debe impartir la educación básica en forma obligatoria y gratuita, y la educación en niveles superiores al básico, que imparte el Estado, también se hará en forma gratuita aunque no obligatoria.

Lo anterior, de conformidad con la siguiente aseveración contenida en el texto de esta disposición constitucional. “Toda la educación que el Estado imparta será gratuita”.

E. Promover y atender todos los tipos y modalidades educativos necesarios para el desarrollo de la nación

Incluye la educación inicial y la educación superior.

F. Apoyar la investigación científica y tecnológica

G. Alentar el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura

4. Medios de garantía necesarios para su eficacia

El pleno goce o cumplimiento de este derecho se logra cuando el Estado cuenta con los recursos económicos para establecer el sistema educativo nacional.

Asimismo, se requiere para el cumplimiento de este derecho, la organización del sistema educativo y la emisión de leyes, planes y programas educativos que reúnan las características del sistema educativo establecidas en la Constitución.

5. Clasificación de este derecho

Derecho cultural, de segunda generación. Esto se debe a que

...la educación que imparte el Estado tiende a imbuir en el educando principios de solidaridad para con la sociedad a efecto de que se estime que el interés de esta debe prevalecer sobre los intereses privados, sin que por ello se menosprecie la dignidad de la persona ni se afecte la integridad de la familia.⁷²

IV. ARTÍCULO 4O.

1. Derecho a la protección de la salud

A. Contenido

El contenido de este derecho dentro del tercer párrafo del artículo 4o. constitucional es del tenor siguiente:

...toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Salud: “es la ausencia de enfermedades e implica una situación física y mental sana”.⁷³

Ha sido motivo de preocupación de los gobiernos de la república elevar los niveles de salud del pueblo mexicano, sin embargo, situaciones de orden geográfico, administrativo y fundamentalmente económico, han impedido que la protección de la salud sea otorgada por igual a todos los habitantes del país, en la Carta de los Derechos del Hombre consta como primordial para el desarrollo de la humanidad el derecho que todo individuo tiene a la salud.⁷⁴

⁷² *Idem.*

⁷³ Martínez Morales, Rafael, *Derecho administrativo: tercer y cuarto cursos*, 3a. ed., México, Oxford, 2000, p. 231.

⁷⁴ Lara Ponte, Rodolfo, “Artículo 4o. constitucional”, *Derechos del pueblo mexicano*, Diario de los debates, México, Porrúa, 2000, t. I, p. 1357.

Es hasta 1982, que se reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se hace mención de *que toda persona tienen derecho a la protección de la salud* creándose la obligación por parte del Estado de prestar los servicios necesarios para cumplir con dicha disposición.

La manifestación política y social del Estado mexicano, al elevar a rango máximo de todos los mexicanos a que la salud sea protegida, se suma al amplio catálogo de principios productores de una existencia propia a la condición de ser humano. Quizás debería ser colocado en una tabla de prioridades en primer lugar junto con el derecho del trabajo, a la educación y a la vivienda.⁷⁵

En México el sistema de seguridad social en materia de salud se encuentra representado principalmente por dos grandes instituciones, por un lado el Instituto Mexicano del Seguro Social y por el otro el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Estos dos grandes organismos sociales son los encargados de impartir servicios médicos y preventivos a un porcentaje más alto de la población resaltando la labor señalada en la Ley del ISSSTE, tendiente a reforzar la medicina preventiva.

B. Titular

La sociedad mexicana, quien puede exigir al Estado la creación de planes y programas en materia de protección de la salud, así como la prestación de servicios de atención médica preventiva y curativa.

C. Obligaciones del Estado correlativas a este derecho

El Estado tiene obligaciones para con la sociedad, dentro de las más importantes se destacan, las siguientes:

- Vigilar la higiene y la salubridad de los establecimientos.
- Adoptar medidas para prevenir accidentes y enfermedades de trabajo.

⁷⁵ Rocha, Juan Francisco, *Derecho constitucional a la protección de la salud*, México, 1983, p. 25.

- Servicios personales de salud (atención médica preventiva, curativa y rehabilitación).
- Servicios de carácter general, conocidos también como salud pública (corresponden a la preservación del ambiente).⁷⁶
- Crear leyes que establezcan la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de “salubridad general” (Ley General de Salud).

Atendiendo a la definición de salud como *el estado de completo bienestar físico, mental y social y no como la ausencia de enfermedades* se considera que la salud debe ser integral considerando al hombre en sus aspectos corporales y espirituales debiendo el Estado velar por la salud pública de la sociedad.

El derecho a la protección de la salud, como definición filosófica-política formalizada jurídicamente, que ratifica la rectoría del Estado para incorporar a los grupos más necesitados y marginados a más y mejores niveles de existencia, presupone una serie de acciones de las cuales sobresalen:

La coordinación de todos los organismos públicos, federales y locales para que respetando los principios federales y la naturaleza jurídica de cada uno de ellos, se mejoren y amplíen a corto plazo los servicios de salud a la población.

La capacitación intensiva para elevar los niveles de los servicios médicos y administrativos.

La búsqueda de la participación ciudadana organizada en el desarrollo de los programas de salud.⁷⁷

La garantía consagrada en el artículo 4o. tercer párrafo de nuestra Constitución indica el derecho de todo ser humano a la protección de la salud y por tanto, esta garantía debe conllevar a un sistema de protección real y eficaz de la salud de la sociedad en general, que se vea reflejado con un adecuado sistema de prestación de servicios médicos.

Es así como el Estado en la difusión de sus programas de gobierno, encaminados a la protección de la salud, debe reforzar las medidas preventivas para disminuir los índices de mortalidad por enfermedades que pudieron ser detectadas a tiempo y, por tanto, controladas y erradicadas, pero

⁷⁶ Valadés, Diego, *Constitución y política*, 2a. ed., México, UNAM, 1994, p. 145.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 125.

esto se debe llevar a cabo con la colaboración de toda la sociedad, que va desde los usuarios, los prestadores de servicios y el mismo Estado.

De tal manera que todo ciudadano tiene la obligación de informarse de las medidas preventivas tendientes a cuidar su salud y la de sus familiares para que de esta manera se aligere la carga a las instituciones encargadas de los servicios médicos. Por lo que se considera necesario que se fomente una cultura de la salud en la que todos coadyuvemos para lograr resultados benéficos para la sociedad en su conjunto.

Todo ser humano tiene derecho a la protección de la salud y así lo consagra la Constitución, pero lo trágico resulta que la población no está adecuadamente informada al respecto, para lo cual se debe fomentar una conciencia colectiva para que la misma eleve su nivel cultural respecto a lo que debe ser la protección de su salud.

Considerando lo expuesto, se puede observar que se requiere de un organismo con la suficiente fuerza moral, jurídica, económica y política que se encargue de atender, la problemática generalizada que involucra todos los efectos en la salud pública, provocados por la deficiente impartición de servicios, la negligencia, el deterioro ambiental etcétera. Pero que además intervenga en la modificación del carácter negligente de las mismas autoridades que no han logrado satisfacer las demandas de millones de mexicanos que viven en la pobreza y no tienen acceso a una adecuada atención médica.

D. Medios de garantía necesarios para su eficacia

“Los medios de salud están regidos por diversos ordenamientos que incluyan leyes, convenciones internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos e instructivos de diferente índole”.⁷⁸

Por lo anterior es que en la doctrina se hace mención a la normativización de este derecho, al ponderar que es el principal medio de garantía ya que se requiere la emisión de una norma o ley secundaria para lograr la eficacia de dicha norma.

De acuerdo con varios autores, principalmente españoles, la normativización es uno de los medios de garantía más importantes en lo que se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 143.

Asimismo, la prestación de los servicios de salud requieren la creación de planes y programas, así como instituciones de salud, para lo cual es necesario contar con los recursos económicos necesarios para satisfacer el ejercicio de ese derecho. Debido a que anteriormente

...las atribuciones en materia de salud pública correspondían a los estados de la Federación; a partir de 1908 la Federación retomó parte de esas atribuciones y ahora plantea la devolución de todo aquello que contribuya hacer posible los postulados de una descentralización efectiva.⁷⁹

La Ley General de Salud publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 7 de febrero de 1984, señala que:

...reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

E. Clasificación de este derecho

Se trata de un derecho económico, ya que su implementación requiere contar con presupuesto suficiente para el ejercicio de este derecho.

2. Derecho de planificación familiar

A. Contenido

Este derecho se describe de la siguiente manera en el segundo párrafo de esta disposición constitucional: "...toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espacioamiento de sus hijos".

Explícitamente se conocen como los derechos reproductivos o de salud sexual reproductiva, y están contemplados en la Ley General de Salud y la Ley General de Población, las cuales determinan la normatividad general respecto de la salud reproductiva y la planificación familiar. La pri-

⁷⁹ *Ibidem*, p. 145.

mera hace énfasis en el derecho a la salud y la segunda en la regulación de los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional. Ambas leyes se sustentan en el derecho constitucional emanado del artículo citado en el párrafo anterior.

La puesta en práctica de la política de salud reproductiva y planificación familiar forma parte del Programa de Reforma del Sector Salud (1995-2000) y se desarrolla específicamente en el Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar (1995-2000). Las acciones de dicho programa se basan en los lineamientos de las normas oficiales vigentes en la materia; en lo que a nuestro interés concierne: la Norma Oficial Mexicana de los Servicios de Planificación Familiar (NOM-005-SSA2-1993).

Por su parte, el Reglamento de la Ley General de Población regula la aplicación de la política de población y, en lo que nos interesa en particular, los derechos reproductivos, en su sección II “planificación familiar”. El actual interés estatal por regular el volumen de la población nacional es el objetivo que da sentido a que la planificación familiar y la atención de la salud reproductiva formen parte de las políticas de población.

El artículo 67 de la Ley General de Salud resume el propósito en materia de planificación familiar y determina lo siguiente:

- El carácter prioritario de la planificación familiar;
- Que las actividades deben incluir información y orientación educativa para adolescentes y jóvenes;
- La correcta información anticonceptiva (oportuna, eficaz y completa, a la pareja);
- Que quienes practiquen la esterilización sin la voluntad de la paciente o ejerzan presiones para que éste la admita serán sancionados;
- El artículo 68 especifica las actividades comprendidas en los servicios de planificación familiar;
- Programas de comunicación educativa sobre planificación familiar y educación sexual, definidos por el Consejo Nacional de Población (Conapo);
- Atención y vigilancia de los usuarios de los servicios de planificación familiar;
- Asesoría a los sectores público, social y privado, para la prestación de servicios de planificación familiar y la supervisión y evaluación de su ejecución, por parte del Conapo; el apoyo y fomento

a la investigación en materia de anticoncepción, infertilidad humana, planificación familiar y biología de la reproducción humana;

- Participación en el establecimiento de mecanismos idóneos para la determinación, elaboración, adquisición, almacenamiento, y distribución de medicamentos y otros insumos destinados a los servicios de planificación familiar, y
- Recopilación, sistematización y actualización de la información necesaria para el adecuado seguimiento de las actividades desarrolladas.

Los artículos 69, 70 y 71 determinan a el Conapo como la instancia estatal que definirá las acciones del programa de planificación familiar y a la Secretaría de Salud (SSA) como la que coordinará las actividades de las dependencias y entidades del sector salud para instrumentar y operar las acciones del programa mencionado. Esto de acuerdo con lo que establecen la Ley General de Población y su reglamento. También queda determinado que la SSA prestará, a través del Conapo, el asesoramiento que para la elaboración de programas educativos en materia de planificación familiar y educación sexual requiera el sistema educativo nacional.

B. *Titular*

Aunque esta disposición gramaticalmente se refiere a que se trata de un derecho de “toda persona”, desde luego se debe tener en cuenta que a pesar de “...hombres y mujeres participan genéticamente de igual manera, desde el punto de vista biológico, son las mujeres las que tienen el papel fundamental”.⁸⁰

Al aceptar lo anterior en estricto sentido, este es un derecho que ejercen las mujeres, por ser ellas las que tienen la capacidad biológica de concebir a los hijos ya que consecuentemente la decisión relativa al número y espaciamiento de hijos se encuentra indisolublemente ligada al cuerpo de la mujer.

Sin embargo, quien puede exigir al Estado el cumplimiento de sus obligaciones y quien es el indudable destinatario de este derecho, es el conjunto de la sociedad, ya que su ejercicio tiene que ver con el diseño de lo que el conglomerado social busca como ente colectivo.

⁸⁰ Careaga Pérez, Gloria y Guillermo Figueroa, Juan, *Ética y salud reproductiva*, México, UNAM, 2000, p. 325.

C. Obligaciones del Estado correlativas a este derecho

En este derecho, es particularmente notoria la obligación del Estado consistente en la necesidad de crear planes y programas en esta materia, a efecto de facilitar la decisión personal que supone este derecho.

D. Medios de garantía necesarios para su eficacia

Normativización de este derecho, es decir, crear normas secundarias.

Creación de planes y programas de planificación familiar.

Prestación de servicios de medicina preventiva y métodos de planificación familiar.

E. Clasificación de este derecho

“Como derecho debe incluirse dentro de la categoría de los derechos humanos que se definen como derechos sociales”.⁸¹

Lo anterior se fundamenta, en que estos derechos para su existencia dependen de ciertas circunstancias para que puedan ser efectuados.

3. Derechos de la mujer

A. Contenido

Esta disposición constitucional consagra el derecho en su primer párrafo, sin explicar su contenido, ya que únicamente se refiere a la existencia del derecho como “igualdad” entre hombres y mujeres. “El varón y la mujer son iguales ante la ley”.

B. Titular

La mujer es titular de derechos específicos de grupo que le permiten tratar de equilibrar los desequilibrios naturales derivados de las diferencias biológicas, psicológicas y psicosociales entre los géneros masculino y femenino.

⁸¹ *Idem.*

De esta forma, cuando esta disposición enuncia una igualdad entre el varón y la mujer, no se refiere a una condición de igualdad de derechos y obligaciones, sino a la necesidad de igualar las oportunidades de desarrollo y las condiciones sociales a las que se enfrenta de manera cotidiana la mujer en situación, por fortuna cada vez menor, de vulnerabilidad frente al género masculino.

C. Obligaciones del Estado correlativas a este derecho

Lograr las condiciones de equilibrio que se traduzcan en mejores oportunidades para la mujer, a través del establecimiento en las normas jurídicas y la aplicación en hechos concretos, de las llamadas “acciones afirmativas” que obligan a la sociedad y el gobierno a procurar igualdad de oportunidades (y no de derechos) entre los hombres y las mujeres.

D. Medios de garantía necesarios para su eficacia

Para hacer eficaz este derecho se requiere de una profunda transformación social que elimine patrones culturales altamente arraigados en nuestra sociedad, como lo es el machismo y la misoginia que caracterizan a hombres y mujeres de la sociedad mexicana en todos sus niveles o estratos sociales.

Dicho transformación se logrará si se tiene en consideración los diversos congresos y reuniones de las mujeres, como la Declaración de la Conferencia de Beijing, en la cual se tratan los siguientes derechos:

- Difundir y dar a conocer masivamente los derechos humanos de la mujer en todos los sectores sociales, atendiendo primordialmente a las mujeres que habitan en las zonas rurales e indígenas, así como a las mujeres con discapacidad.
- Establecer y fortalecer una red institucional de apoyo a la mujer.
- Impulsar dentro de las dependencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, la igualdad de los derechos fundamentales y pugnar por evitar en la práctica, la discriminación de la mujer, sea como funcionario público, trabajadora doméstica o bien toda mujer, entiéndase niña, adulta o anciana.

- Realizar acciones y eventos interinstitucionales a fin de que se difunda el conocimiento de las leyes, principalmente de aquellas que atañen y defiende a la mujer.
- Actualizar el derecho familiar para impulsar el desarrollo de la mujer en todos sus aspectos, con la activa participación y voluntad del gobierno.⁸²

E. Clasificación de este derecho

Se trata de un derecho social ya que tiende a proteger a un grupo social, la mujer, con respecto al trato diferenciado que pudiera darle el género masculino en relación a la igualdad de oportunidades, como ha sucedido, aunque ahora con menor intensidad, en la sociedad mexicana desde hace muchos años.

4. Derecho a un medio ambiente sano

A. Contenido

El párrafo cuarto del artículo 4o. constitucional dispone que: "...toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar".

B. Titular

En este caso, el titular del derecho no es la persona, ni un grupo social o la sociedad en su conjunto, sino toda la humanidad, es decir, el conjunto de individuos que habitan el planeta, independientemente de las fronteras de los países en el mundo.

Es la humanidad entera la encargada de hacer valer este derecho, ya que en los últimos años, en diversos Congresos se ha tratado este tema, e incluso hay quienes ya han comenzado a dar conceptos tales como el de salud ambiental, que básicamente se refiere: tanto al estudio de los agen-

⁸² Roccatti Velázquez, Mireille, "El ejercicio de los derechos de la mujer y sus expectativas para el siglo XXI", *Derechos Humanos, Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, núm. 18, México, 1996, p. 208.

tes ambientales que pueden producir alteraciones sobre la salud de las poblaciones humanas, como al diseño y puesta en marcha de estrategias de intervención encaminadas a contender con este problema".⁸³

C. Obligaciones del Estado correlativas a este derecho

Como norma programática, este derecho genera la obligación del Estado de crear políticas públicas en las leyes secundarias, así como planes y programas y acciones concretas de gobierno, preferentemente en sentido transversal, es decir, que atraviesen el conjunto de políticas generadas para otros aspectos del quehacer público.

Desde luego lo anterior debe ser con base en el título séptimo de la Ley General de Salud, en el cual se define la promoción de la salud en su artículo 110. Dicho artículo señala como objeto de esta actividad lo siguiente: "crear, conservar las condiciones deseables de salud para toda la población y propiciar en el individuo las actitudes, valores y conductas adecuadas para motivar su participación en beneficio de la salud individual y colectiva".

D. Medios de garantía necesarios para su eficacia

Para garantizar este derecho se requieren acciones y políticas públicas implementadas por el Estado, lo que constituiría una garantía de carácter político, así como una serie de acciones y medidas tomadas y ejecutadas por los distintos grupos e individuos dentro del contexto social, lo que en su caso representaría un medio social de garantía para la eficacia de este derecho.

E. Clasificación de este derecho

Se clasifica como un derecho de solidaridad internacional, es decir, de la tercera generación de derechos humanos, siendo el único de esta naturaleza que se encuentra contenido en el texto de la Constitución mexicana.

⁸³ Cfr., López, Daniel *et al.*, *La salud ambiental en México*, México, Fundación Universo Veintiuno, 1987, p. 20.

5. Derecho a la vivienda

A. Contenido

El quinto párrafo de esta disposición constitucional consagra este derecho, estableciendo que: "...toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".

Ahora bien por vivienda debe entenderse: "Sitio que el hombre adapta para que le sirva de albergue. Junto con el alimento y el vestido, es una de las necesidades básicas del hombre".⁸⁴

El derecho a la vivienda no se satisface con el otorgamiento de vivienda por parte del Estado hacia todos los miembros de su sociedad. Resulta evidente que, dado el carácter programático de este tipo de normas, es necesario que el Estado emita una serie de planes y programas, como parte de una política pública que garantice en forma gradual la satisfacción de la necesidad de una vivienda digna y decorosa para los miembros de la sociedad.

Para hacer posible este derecho, la política nacional de vivienda que se implementa durante las décadas de los setenta y ochenta, a través de un esquema de Estado benefactor que construye, posee y adjudica vivienda a los sectores laborales, da origen a las estructuras financieras de cobertura nacional para la atención de la vivienda, como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (Fovissste), Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo) y Fondo de la Vivienda Militar-Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (Fovimi-ISSFAM). No obstante, este modelo fue particularmente propenso a las presiones de tipo gremial.

En su origen dichos organismos tienen un carácter financiero y se orientan a satisfacer las necesidades habitacionales de manera sectorizada, es decir, se consideran las características laborales, salariales y necesidades específicas del trabajador para determinar la cobertura social de las instituciones, asimismo dicho modelo circunscribe la responsabilidad de la atención habitacional únicamente al Estado.

A partir de 1993, la política nacional de vivienda promueve la responsabilidad del Gobierno con la sociedad en la satisfacción de esta demanda. Los organismos financieros de cobertura nacional se reestructu-

⁸⁴ *Enciclopedia Ilustrada Cumbre*, 24a. ed., México, Cumbre, 1983, t. 14, p. 223.

ran a fin de regresar a su origen eminentemente financiero, sin perder su vocación social y promover que el mercado habitacional se integre".⁸⁵

De lo anterior, se desprende que el Infonavit fue creado por una necesidad de justicia social, por la que tanto han luchado los mexicanos y por la que a través de nuestra historia han surgido grandes movimientos sociales, los que han marcado el cambio y el rumbo a seguir, porque el derecho es dinámico y debe modificarse de acuerdo a las necesidades de la sociedad, quedando a cargo del Estado la responsabilidad de proporcionar la igualdad de oportunidades para la adquisición de vivienda y con esto, el mejoramiento de condiciones de vida de la población.

Por otro lado, debemos señalar que este precepto no necesariamente tiene el alcance o implicación de que la vivienda digna y decorosa sea propiedad de los individuos que la ocupan como forma de satisfacción de ese derecho.

En caso de que este derecho no cuente con medios económicos para garantizar su eficacia, es decir, que los recursos presupuestales sean insuficientes para que el Estado vaya garantizando la obtención de vivienda en propiedad para la población, este derecho puede también satisfacerse a través de programas o políticas públicas que hagan accesible en renta la vivienda digna y decorosa que las familias requieren.

Por esa razón, la existencia de un derecho inquilinario o de arrendamiento inmobiliario en México, puede ser considerada como una forma de tutelar el derecho a la vivienda digna y decorosa consagrado en esta disposición constitucional, toda vez que, además de establecer la protección de un grupo vulnerable frente a otro que tiene frente a éste condiciones de ventaja en su relación social, también permite hacer eficaz este derecho colectivo a la vivienda digna y decorosa, en tanto el Estado intervenga en esa relación diseñando estrategias para hacer accesible a la población la renta de vivienda en condiciones que permitan a las familias obtener la satisfacción de esta que es una de las necesidades básicas del ser humano.

B. Titular

De conformidad con lo expresado en el texto constitucional, el titular de este derecho no es ni el individuo ni un grupo social, sino la familia.

⁸⁵ Orta Vargas, Salomón, *Perspectivas de la política de vivienda en México*, México, Infonavit, 2000, pp. 184 y 185.

Es evidente que al mencionar esta disposición que “toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa,” abstrae el concepto de “célula de la sociedad” y por lo tanto, es un derecho exigible por la sociedad del Estado mexicano en su conjunto, ya que el derecho no está dirigido al individuo, pero tampoco puede ser la familia en términos jurídicos el destinatario del derecho, puesto que esta figura carece de personalidad jurídica para disfrutar y exigir un derecho, ya que no se trata de una persona jurídico colectiva y por lo tanto se aprecia que la familia en sentido sociológico, como núcleo básico en la conformación de la sociedad, es la detentadora del derecho en cuestión.

C. Obligaciones del Estado correlativas a este derecho

Crear programas e instituciones de financiamiento a la vivienda propia, así como políticas públicas para otorgar facilidades inquilinarias. Esto está estrechamente relacionado “...con el establecimiento de las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimientos de los centros de población...”⁸⁶

Asimismo, se genera la necesidad de destinar recursos presupuestales para hacer efectivo el goce de este derecho.

D. Medios de garantía necesarios para su eficacia

De carácter económico, específicamente lo relativo a la necesidad de etiquetar recursos del presupuesto para la implementación de programas destinados al financiamiento de vivienda propia.

E. Clasificación de este derecho

Derecho de carácter económico, de conformidad con las consideraciones antes expresadas.

⁸⁶ Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 559.

6. *Derechos del menor y la familia*

A. *Contenido*

Este derecho tiene el alcance a que se refieren los distintos párrafos del artículo 4o. constitucional que lo consagra:

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia...

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos.

El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

De esta forma los menores de edad “...tienen protegida su esfera jurídica a fin de que se les satisfagan sus necesidades de alimentación, vestido, hogar, educación, nombre, etcétera...”⁸⁷

Luis Mendizábal de Oses, nos señala que:

Para que los menores puedan desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad, es preciso proclamar como exigencia ineludible y fundamental de todo menor, la de disfrutar del bien de su propia familia. Es decir, que tiene la necesidad subjetiva de contar con su medio natural familiar.⁸⁸

La protección del menor de edad en su integridad física como psicológica, ha constituido una preocupación de los tiempos modernos, en la humanidad no sólo a nivel internacional sino en forma especial en nuestro país ya teniendo oportunidades y servicios, dispensando todo ello por la ley, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad.

⁸⁷ Castillo del Valle, Alberto del, *op. cit.*, nota 55, p. 141.

⁸⁸ Mendizábal Oses, Luis, *Derecho de menores, teoría general*, Madrid, Pirámide, 1977, p. 151.

B. *Titular*

Los niños y las niñas son los primeros titulares de este derecho, sin embargo, también debe considerarse como género a los menores de edad, que incluye el concepto de adolescentes, que incluye a los individuos comprendidos en el rango de edad de los 12 a los 18 años.

C. *Obligaciones del Estado correlativas a este derecho*

Establecer un sistema de protección de la organización y desarrollo de la familia (actualmente, el DIF o Sistema de Desarrollo Integral de la Familia), ya que es obligación de la autoridad pública asegurar el ejercicio de estos derechos.

A pesar de la redacción del séptimo párrafo del artículo cuarto constitucional, es importante señalar que la obligación correlativa de este derecho no corre a cargo de los ascendientes, tutores y custodios, sino del Estado, quien debe supervisar y exigir a estos sujetos, el cumplimiento y goce de los derechos arriba referidos, cuyo alcance consiste en la satisfacción de las necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para el desarrollo integral de los niños y las niñas.

D. *Medios de garantía necesarios para su eficacia*

Se requiere de garantías sociales, es decir, el cambio o ajuste de patrones de conducta en la sociedad, para garantizar el ejercicio de este derecho. Además debe tenerse en cuenta que para que este derecho sea positivo y desde luego vigente, que los padres o tutores colaboren con la preservación de la salud de los niños, ya que por su edad no pueden ejercer este derecho por si mismos.

E. *Clasificación de este derecho*

Se trata de un derecho social, que protege a los menores de edad (menores de 18 años) como un grupo socialmente vulnerable, frente a los mayores de edad o adultos, que es el grupo social que los vulnerabiliza.

V. ARTÍCULO 60. DERECHO A LA INFORMACIÓN

1. Contenido

Este derecho no se encuentra desarrollado en el texto del último párrafo del artículo sexto constitucional, pues únicamente se enuncia su existencia de la siguiente forma, sin explicar su contenido: "...El derecho a la información será garantizado por el Estado".

En el citado párrafo constitucional, se consagra el derecho a la información, cuyo contenido engloba el derecho de producir y distribuir información, como en el derecho a acceder a la información por parte de los gobernados, un punto importante respecto al derecho a la información es la veracidad sobre la información, especialmente respecto de la que corresponde a los órganos del Estado.

Para el ilustre jurista mexicano Ignacio Burgoa, el derecho a la información significa superar la concepción exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación. Significa renovar la idea tradicional que entiende el derecho de información como equivalente a la libertad de expresión: es decir, libertad para el que produce y emite, pero que, se reduciría, si se ignora el derecho que tienen los hombres como receptores de la información.⁸⁹

No obstante, podemos comprender el contenido artículo sexto último párrafo a través de las disposiciones secundarias, jurisprudencia y normas complementarias que le dan sustancia a esta disposición constitucional:

- a) Derecho de la población a estar veraz y oportunamente informada de los sucesos relevantes, sin intervención o censura por parte del Estado.
- b) Derecho de la población a conocer la información pública gubernamental no clasificada, de conformidad con las leyes federal y estatal en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.
- c) Conforme al criterio de la Suprema Corte, el derecho a la información no es una garantía individual sino social, requiriendo su "precisa definición" su formación por la legislación secundaria.⁹⁰

⁸⁹ Burgoa O., Ignacio, *op. cit.*, nota 5, p. 672.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 692.

De conformidad con la disposición constitucional de referencia, este derecho debe ser garantizado por el Estado mexicano.

2. Titular

Es un derecho colectivo y no individual todos los gobernados, quien se beneficia directamente de la existencia de esta disposición que consagra el derecho respectivo.

3. Obligaciones del Estado correlativas a este derecho

En cuanto al primer aspecto de este derecho, la obligación correlativa del Estado consiste en no intervenir ni censurar, modificar o impedir que la población sea informada por los medios masivos de comunicación, de los sucesos y hechos relevantes o de interés nacional. Asimismo, se requiere que esta información llegue a la población en forma oportuna.

Por lo que toca al tema de transparencia y acceso a la información, este derecho genera la obligación del Estado de crear normas así como órganos y políticas de estado que permitan el acceso de la población a la información pública gubernamental que no se encuentre reservada o clasificada.

4. Medios de garantía necesarios para su eficacia

Se requieren garantías políticas para el ejercicio pleno de este derecho. Dichas garantías consisten en la voluntad de los actores políticos, así como la implementación de las políticas públicas que correspondan.

5. Clasificación de este derecho

Conforme lo establece la Suprema Corte de Justicia el derecho la información es un derecho social correlativo a la libertad de expresión. No es una garantía individual en cuanto que cualquier gobernado, cuando lo estime oportuno, pueda solicitar y obtener de los órganos del Estado determinada información. Los gobernados no tienen ningún derecho frente al Estado para obtener información a través de sistemas no previstos en las normas.⁹¹

⁹¹ *Ibidem*, pp. 691-693.

VI. ARTÍCULO 17. DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA

1. *Contenido*

De conformidad con el artículo 17 constitucional, este derecho tiene el siguiente contenido:

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Cuando se habla del acceso a la justicia nos referimos a un derecho y una aspiración de todo orden social dentro del paradigma actual de un Estado de derecho.

Sin embargo, el concepto de acceso a la justicia se encuentra alejado del verdadero sentido que esta función que el Estado adquiere en nuestros sistemas de organización social.

Es verdad que la justicia es un valor que resulta complejo definir ya que presenta un alto grado de subjetividad en su delimitación.

Hoy entendemos por acceso a la justicia, la aplicación de la norma jurídica, por parte de los órganos del Estado dotados de jurisdicción, es decir, la capacidad de dirimir controversias para la solución de conflictos y buscar la convivencia social armónica.

Ello no representa precisamente el acceso a la justicia, como pudiera pretenderse, sino mas bien el acceso a la jurisdicción del Estado, término muy diferente al primero, ya que no necesariamente la aplicación de la norma jurídica implica impartición de justicia, puesto que no necesariamente la norma es intrínsecamente justa.

Este mismo derecho se encuentra garantizado por instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece en la parte conducente de su artículo 14 lo siguiente:

Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

Evidentemente, este derecho fue concebido como un derecho de carácter individual, tendiente a garantizar la seguridad jurídica de la persona frente a posibles actos arbitrarios del Estado, sin embargo, en nuestros días, con la evolución en la concepción de los derechos humanos y el avance en la protección, difusión y reconocimiento de derechos de carácter colectivo, conocidos como derechos económicos, sociales y culturales, que pertenecen a la segunda generación de los derechos humanos por cuanto hace a la forma en que estos son concebidos; podemos adscribir al derecho de acceso a la justicia precisamente en el rubro de los DESC ya que se trata de un derecho atribuible al conjunto de la sociedad, y que genera una obligación activa por parte del Estado como es propio de este tipo de derechos.

Los caracteres distintivos de este derecho son los siguientes:

1. Se trata de una función del Estado, misma que debe cumplirse en forma imparcial, completa, expedita y gratuita.
2. Al ser una obligación del Estado brindar acceso a la justicia, evidentemente existe un derecho correlativo a dicha obligación. No debemos olvidar que dada la bilateralidad de las normas jurídicas, siempre que exista una obligación de un sujeto, habrá otro facultado para exigir el cumplimiento de dicho deber jurídico, luego entonces se erige como titular de un derecho correlativo a esa obligación.

2. *Titular*

Aunque este derecho no surge como un derecho colectivo, y se plantea desde su origen como un derecho de seguridad jurídica cuyo titular es el sujeto o persona física frente al estado, constituye sin duda una de las funciones primordiales del estado la “impartición de justicia”, y por lo tanto se puede considerar como el destinatario de la norma al conjunto de la sociedad mexicana, quien tiene el carácter de beneficiario de la implementación de un sistema de justicia.

¿Quién es el sujeto titular de ese derecho? Evidentemente se trata de un derecho humano con características particulares, que lo ubican dentro del rubro de los derechos económicos, sociales y culturales, es decir, como un derecho no del individuo en particular, sino del conjunto de la sociedad de un Estado.

No obstante, podemos afirmar que de este derecho, se deriva el ejercicio de derechos de carácter individual, clasificados como derechos de seguridad jurídica, y que permiten a cada individuo exigir que la función del estado de brindar acceso a la jurisdicción del Estado, se lleve a cabo en la forma prevista por el artículo 17 de la Constitución, es decir, en forma gratuita, imparcial y expedita.

3. Obligaciones del Estado correlativas a este derecho

La obligación del Estado que deriva de este derecho “...es eminentemente positiva, puesto que las autoridades estatales judiciales o tribunales tienen el deber de actuar a favor del gobernado, en el sentido de despachar los negocios en que este intervenga en forma expedita de conformidad con los plazos procesales”.⁹²

Genera la obligación del Estado de contar con una infraestructura básica para cumplir la función jurisdiccional, es decir, con un sistema de tribunales u órganos dotados de facultades para dirimir controversias entre particulares.

El derecho de acceso a la justicia constituye uno de los pilares en los que descansa la función del Estado, por lo que este justifica su existencia.

Además de la rama ejecutivo-administrativa, y el proceso de creación de normas, la jurisdicción del estado es en el modelo de división de poderes propio del paradigma moderno del Estado de derecho, una de las funciones primordiales que justifican la existencia del ente colectivo de organización social que es el Estado.

4. Medios de garantía necesarios para su eficacia

La implementación de normas creadas para el acceso de la sociedad a la justicia, es decir, la aplicación del derecho por parte de los órganos ju-

⁹² *Ibidem*, p. 638.

risdicionales, así como el destino de recursos económicos dentro de los presupuestos federal y locales, para hacer eficaz este derecho creando y sosteniendo los juzgados y tribunales que aplican las normas jurídicas. Pero para esto el sistema de administración de justicia deberá ser

...para todos, que todos tengamos acceso a ella; que sea eficiente, es decir, completa, que efectivamente resuelva los litigios que se le plantean; que sea pronto, es un lugar común que la justicia si no es pronta no es justicia, y que por supuesto sea imparcial, y en eso la independencia y autonomía del poder judicial tiene una gran importancia.⁹³

5. Clasificación de este derecho

Derecho económico y cultural.

VII. ARTÍCULO 21. DERECHO A LA SEGURIDAD PÚBLICA

1. Contenido

Los párrafos segundo y tercero del artículo 21 constitucional vigente consagran este derecho, señalando lo siguiente:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Es claro que al ser una función del Estado la seguridad pública, genera un derecho correlativo a dicha obligación.

Por función del Estado debemos entender el ejercicio de una serie de actividades relacionadas con los fines del Estado, y que al plasmarse en la norma constitucional se vuelven obligatorias para el Estado.

⁹³ *Los derechos humanos en México un largo camino por andar*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Miguel Ángel Porrúa, 2002, p. 116.

Por ello, encontramos en la seguridad pública un derecho de carácter económico y cultural, exigible por la sociedad al Estado.

2. *Titular*

La sociedad, pues la obligación que se genera tiene que ver con la organización y fines del Estado, y se asume como un derecho del que debe gozar la sociedad, es decir, la sociedad tiene derecho a contar con un sistema de seguridad implementado por el Estado.

3. *Obligaciones del Estado correlativas a este derecho*

En términos concretos, las obligaciones del Estado se describen en este dispositivo constitucional, en los siguientes términos:

1. Los tres niveles de gobierno, es decir, la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, deberán establecer un sistema de seguridad pública preventivo (prevención del delito) y correctivo (cuerpos de policía).
2. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.
3. La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

4. *Medios de garantía necesarios para su eficacia*

Se requieren garantías políticas y sociales para el cumplimiento de este derecho. Pese a que:

...el día de hoy no sea expedido la legislación reglamentaria que establezca la instancia y el procedimiento para la impugnación, ni a nivel federal ni en la mayoría de los estados, ante lo cual, el Poder Judicial Federal, interpretando y tratando de dar vigencia a este derecho señaló mientras no se regule un recurso específico en los códigos procesales, estas impugnaciones podrán realizarse por la vía del amparo, lo que fue recogido por el legislador federal en reformas a la Ley de Amparo.⁹⁴

⁹⁴ *Ibidem*, p. 132.

5. *Clasificación de este derecho*

Derecho económico y cultural.

VIII. ARTÍCULOS 25 y 26. DERECHO AL DESARROLLO

1. *Contenido*

Estas disposiciones establecen el contenido de este derecho en los siguientes términos:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

A. *Contenido material*

Para comenzar a hablar de lo que es el derecho al desarrollo, es necesario primero hacer mención al concepto de desarrollo.

Miguel Ángel Contreras dice que el desarrollo: "consiste en asegurar a los individuos y a los pueblos un mínimo de bienestar económico y social; el pleno disfrute de los derechos y libertades fundamentales y la vivencia de un régimen verdaderamente democrático".⁹⁵

Este derecho tiene como contenido la obligación del Estado de generar condiciones de desarrollo en los siguientes aspectos:

1. Desarrollo político: Se entiende como el fortalecimiento de la soberanía de la nación y su régimen "democrático" (artículo 25, párrafo primero de la Constitución).
2. Desarrollo económico: Implica el fomento del crecimiento económico y el empleo, así como una más justa distribución del ingreso y la riqueza (artículo 25, párrafo primero de la Constitución).
3. Desarrollo social: Contempla el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege la constitución (artículo 25, párrafo primero de la Constitución).
4. Desarrollo cultural: está contemplado aunque no definido en las disposiciones constitucionales antes referidas, sin embargo podemos entenderlo como la adquisición de cada vez mayores y mejores elementos tecnológicos, científicos y educativos por parte de la

⁹⁵ Contreras Nieto, Miguel Ángel, "El derecho al desarrollo como derecho humano", *Derechos Humanos, Órgano informativo de la Comisión de Derechos del Estado de México*, núm. 26, 1996, p. 149.

población para lograr un mejoramiento gradual en sus condiciones de vida (artículo 25 constitucional en relación con el 3o. fracción II, inciso a).

5. Desarrollo ambiental: Se entiende como el desarrollo de la relación o interacción del ser humano con su entorno, en los ambientes rural y urbano, y a la vez, implica, el constante mejoramiento de las condiciones del entorno para beneficio de los seres humanos, así como la existencia y mantenimiento de adecuadas relaciones entre estos y el ambiente (artículo 27 segundo párrafo de la Constitución).

Con base en lo anterior es que se dice que el artículo 25 contiene una declaración de política económica del Estado mexicano que se resume en los siguientes puntos:

1. La rectoría económica.
2. Los sectores productivos, cuya existencia y actuación quedan garantizados.
3. Las áreas en que pueden participar los sectores (privado, social y público).

B. Contenido formal

El artículo 26 constitucional establece la obligación del Estado de realizar una planeación democrática del desarrollo nacional.

2. Titular

La sociedad mexicana en su conjunto, quien puede y debe exigir el cumplimiento del desarrollo como uno de los fines del Estado.

3. Obligaciones del Estado correlativas a este derecho

Crear progresivamente a través de planes y programas de desarrollo en sus distintos aspectos, así como políticas públicas y acciones concretas de gobierno, mejores condiciones de vida para la población o sociedad mexicana.

4. Medios de garantía necesarios para su eficacia

El ejercicio pleno de este derecho requiere garantías de carácter económico, político y social dentro del Estado.

5. Clasificación de este derecho

Se trata indudablemente de un derecho económico y cultural.

IX. ARTÍCULO 27. DERECHOS DE LOS CAMPESINOS

1. Contenido

Este dispositivo constitucional establece lo siguiente:

...VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, trasmisitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisiariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria...

XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

De donde se desprende la existencia de un cúmulo de derechos a favor de ejidatarios y comuneros, figuras descritas en el contenido de este artículo.

En la actualidad, las violaciones a derechos humanos se producen por lo general en el marco de un alto grado de conflictividad, particularmente en el medio rural, que tiene que ver fundamentalmente con la cuestión agraria y con pugnas en torno al poder político local y regional, una de las causas principales de estos conflictos es la cuestión de la tierra; pues la reforma agraria (que benefició a más de 3 millones de campesinos) dejó en su cauda un sinfín de problemas no resueltos.

En México, el derecho social a la propiedad colectiva agraria está contemplado en el artículo 27 de la Constitución y de su lectura podemos notar que el Estado reconoce claramente dos tipos de modalidades sobre esta propiedad que son la comunal y la ejidal. Por su parte la Ley Agraria establece la regulación de éstos derechos, dando vida jurídica a las organizaciones ejidales y comunales, creando los órganos de autoridad y los procedimientos tendentes a garantizar el pleno ejercicio de sus derechos.

2. *Titular*

El destinatario o titular de los derechos contenidos en esta norma es el grupo social campesino, o bien, cada sujeto que acredite su pertenencia a dicho grupo, al que la propia disposición constitucional otorga la denominación y clasificación de ejido y/o comunidad, y a sus integrantes los denomina ejidatarios y/o comuneros según el caso.

3. Obligaciones del Estado correlativas a este derecho

Esta disposición constitucional remite todas las obligaciones expresas del Estado, a una norma secundaria, dando la impresión de que las obligaciones sólo se generan hacia el Poder Legislativo, aunque es evidente que en un segundo momento, el ejecutivo y los demás órganos de gobierno deben aplicar los principios que las leyes en materia agraria establezcan.

Obligaciones que se expresan en el texto constitucional:

1. Reconocer la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales.
2. Proteger su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.
3. Proteger la integridad de las tierras de los grupos indígenas (a través de una ley).
4. Proteger la tierra para el asentamiento humano considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades (a través de una ley).
5. Regular el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores (a través de una ley).
6. Regular el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela, con respecto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos (a través de una ley).
7. Establecer los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, trasmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población (a través de una ley).
8. Fijar los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela (a través de una ley).
9. Llevar a cabo la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población (en términos de una ley).
10. Evitar los latifundios.

4. Medios de garantía necesarios para su eficacia

Se requiere principalmente la normativización de este derecho, es decir, la existencia de leyes secundarias ya que como se desprende del análisis realizado, la mayor parte de las obligaciones de este artículo nos remiten a la creación de normas secundarias, que dan lugar al nacimiento del derecho agrario, que junto con el derecho laboral, son las dos primeras ramas del derecho social mexicano a partir de la Constitución de 1917.

Asimismo, se requiere la existencia de todo un sistema de justicia agraria, así como la creación de programas de protección al campo, y la implementación de mecanismos para la restitución de tierras.

Le corresponde al Estado garantizar estos medios a través de la protección de los campesinos que formen parte de un núcleo de población ejidal (fracción VII), a pesar de que actualmente son apoyados por el Estado, dicho apoyo económico y en ocasiones en especie, no es suficiente. Los dueños de la propiedad agrícola (fracción XV), son también campesinos, pero no pertenecen a un núcleo de población ejidal, y por esta razón el Estado debe apoyarlos en una mayor producción de la tierra, a través de programas ya existentes como son Procampo, o bien creando nuevos programas, para que tengan un mayor apoyo en sus tierras.

5. Clasificación de este derecho

Derecho social, protector de una clase social vulnerable como lo es el campesino (ejidatarios y comuneros) frente a los grandes empresarios, dueños de capital e históricamente explotadores de la clase trabajadora campesina.

X. ARTÍCULO 123. DERECHOS DE LOS TRABAJADORES

1. Contenido

Este artículo constitucional actualmente se divide en dos apartados, que regulan respectivamente las relaciones laborales entre particulares, y entre el Estado como patrón y los particulares, dando lugar al surgimiento del derecho laboral y el derecho burocrático, respectivamente.

Artículo 123 Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; a efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán.

A) Entre obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de igual manera, todo contrato de trabajo...

B) Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

2. *Titular*

El grupo o sector social trabajador, a quien se le puede adscribir a esta categoría por el solo desarrollo de una actividad personal subordinada en los términos que la ley de la materia establece.

Podemos tomar como base el contenido del artículo 8o. de la Ley Federal del Trabajo, que precisa:

Artículo 8o. Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.

3. *Obligaciones del Estado correlativas a este derecho*

1. Promover la creación de empleos y la organización social para el trabajo.
2. Expedir leyes sobre el trabajo, que establezcan las siguientes condiciones de trabajo:

- La duración de la jornada máxima será de ocho horas.
- La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años.
- Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.

- Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.
- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos.
- Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.
- Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.
- Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.
- Para el trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo, ni nacionalidad.
- El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.
- Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas.
- El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda.

- Cuando, por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un 100% más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los menores de dieciséis años no serán admitidos en esta clase de trabajos.
- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, y a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.
- Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.
- Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar.
- Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación.
- Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.
- El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la

salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso.

- Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera.
- Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros.
- Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.
- Si el patrón se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.
- El patrón que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de propiedad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.
- Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra.

- De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes.
- El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular.
- En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia.
- Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.

Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

- a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.
- b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.
- c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.
- d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.
- e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.
- f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.
- g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo, y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o por despedírsele de la obra.

- h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán trasmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.

3. Expedir una la Ley sobre seguridad social, que comprende seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

En lo que se refiere al régimen laboral conocido como burocrático, es decir, el que rige entre el Estado y sus trabajadores o servidores públicos, las obligaciones del Estado son las siguientes:

Emitir leyes que establezcan las siguientes condiciones de trabajo:

- I. La jornada diaria máxima de trabajo, diurna y nocturna, será de ocho y siete horas, respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;
- II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;
- III. Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;
- IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República.

- V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;
- VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

- VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública;
- VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;
- IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

- X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;
- XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
- c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieran adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de

asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
- e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrando según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes...

El Estado proporcionará a los miembros en activo del ejército, fuerza aérea y armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

4. Medios de garantía necesarios para su eficacia

Se requiere principalmente la normativización de este derecho, es decir, la existencia de leyes secundarias, ya que como se desprende del análisis realizado, la mayor parte de las obligaciones de este artículo nos remiten a la creación de normas secundarias que dan lugar al nacimiento del derecho laboral, que junto con el derecho agrario, son las dos primeras ramas del derecho social mexicano a partir de la Constitución de 1917.

Asimismo, se requiere la existencia de todo un sistema de justicia laboral, tendiente a hacer eficaz el conjunto de derechos de grupo contenidos en esta disposición.

5. Clasificación de este derecho

Derecho social, protector de una clase o sector social vulnerable, el trabajador, quien históricamente es sujeto de explotación al verse en la necesidad de vender su fuerza de trabajo como una mercancía en una economía de mercado, lo que genera la necesidad de todo un conjunto de normas tendientes a hacer menos graves las consecuencias de una notoria desigualdad social frente a la clase que es dueña de los medios de producción y el capital.