

Los derechos sociales en la Constitución mexicana*

Margarita Beatriz Luna Ramos**

EL CONCEPTO “DERECHOS SOCIALES”, tan cotidiano y de profundo arraigo en diversos sectores de nuestra sociedad, ha sido utilizado como emblema por personas y grupos, así como por asociaciones tanto civiles como políticas.

Para llegar a definir el concepto “derechos sociales” resulta necesario abordar el contenido y alcance de términos como derechos humanos; garantías individuales, garantías sociales; intereses difusos, normas programáticas y derechos políticos; así como el de diversos aspectos que coadyuven a precisarlo.

La determinación del concepto “derechos sociales” permite vislumbrar que el contenido social de nuestra Norma Fundamental no se limita a las llamadas “garantías sociales”, sino que su acepción es más amplia, lo que nos llevaría a visualizar el verdadero alcance y significado de los

* Texto que sirvió de base a la ponencia presentada en el Coloquio sobre Derechos Sociales que se llevó a cabo del 25 al 28 de octubre de 2005, organizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en coordinación con el Senado de la República.

** Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

derechos sociales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En primer término, debemos señalar que el concepto de derechos sociales no se encuentra plenamente definido en la teoría jurídica. Ello obedece, entre otras cosas, a que el tema ha sido abordado por personas de muy diversas formaciones jurídicas e ideológicas, quienes vienen sustentando ideas tan disímbolas que, incluso, pueden estimarse contradictorias.

Consciente de esa problemática o dificultad, trataremos de exponer criterios que de alguna manera coadyuven a la precisión del concepto; y, sobre todo, hacerlo de tal forma que resulte concordante con la normatividad positiva del Derecho mexicano y específicamente de la establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Debe quedar claro que el concepto “social” que se atribuye a un determinado tipo de derechos no debe entenderse en el sentido de que la sociedad resulte titular de derechos, es decir, que la sociedad sea titular de derechos subjetivos que pueda hacer valer en contra de personas específicamente determinadas o determinables y, de una manera especial, del Estado en su integridad o de los órganos u organismos mediante los cuales éste ejerce las atribuciones que le son propias. Lo anterior, porque toda norma jurídica cuenta con distintos ámbitos de validez: personal, especial y temporal, entre los que, de momento, sólo haremos referencia al ámbito personal de validez.

El ámbito personal supone la existencia de personas tanto físicas como morales a quienes la norma se dirige y que, en consecuencia, pueden contar con ciertos derechos o las afectadas por ciertas obligaciones. En otros términos, únicamente las personas pueden ser titulares de derechos y obligaciones, en la inteligencia de que la sociedad no se encuentra jurídicamente reconocida como una persona moral que pueda actuar jurídicamente y hacer valer derechos, incluso, mediante el ejercicio del derecho de acción.

El concepto de lo social entonces, no tiene una acepción jurídica en sentido estricto ya que pertenece más bien al objeto de otras ciencias como la sociología.

Es verdad que el Derecho puede entrar en relación con ciencias a las que se les puede estimar como sus auxiliares, entre ellas, la sociología, lo que de hecho acontece y acarrea como consecuencia que a ciertas

personas sean otorgados determinados derechos en atención a razones fundamentalmente sociales, lo que significa que algunas personas que se encuentran en determinada ubicación social pueden ser titulares de algunos derechos conceptuados como sociales, sin que ello implique que la sociedad, como ente abstracto, sea titular de tales derechos.

Simplemente en vía de ejemplo, podemos señalar los múltiples casos en que un sindicato ha intervenido en procedimientos jurisdiccionales. No nos parece extraño que un sindicato promueva juicio de amparo en defensa de los derechos de sus agremiados, haciendo valer sus correspondientes intereses jurídicos; pero nunca hemos visto que la sociedad en general, ni siquiera la clase trabajadora, como ente abstracto, promueva un juicio de amparo dado que no es un ente titular de derechos ni, menos, de garantías individuales.

Lo anterior nos lleva a concluir que el término “sociales” atribuido a ciertos “derechos” debe entenderse como un adjetivo que califica al sustantivo.

Lo social en la ciencia del Derecho hace suponer que existen ciertas normas que van dirigidas a las personas por el solo hecho de serlo y otras que se dirigen a tales personas por el hecho o la circunstancia de su ubicación en la sociedad.

Ya hemos señalado que existe una gran dificultad en la precisión del concepto que nos ocupa, pues en algunas ocasiones puede resultar coincidente o no con algunos otros conceptos jurídicos. Es necesario, pues, tratar de precisar el contenido de diversas figuras para establecer sus similitudes y diferencias y poder, así, definir a los derechos sociales y, específicamente, a las llamadas garantías sociales que la Constitución establece.

Debemos aludir, entonces, a términos como: Derechos Humanos, Garantías Individuales, Garantías Sociales, Intereses Difusos, Normas Programáticas y Derechos Políticos.

¿Qué entendemos por derechos humanos?

Los *derechos humanos* son producto de concepciones iusnaturalistas que parten del supuesto de que el hombre, por el solo hecho de serlo, cuenta con ciertos derechos anteriores al Derecho positivo y para algunos, incluso, superiores y predominantes respecto de éste. Se trata de derechos inherentes a la persona y que son todos aquellos necesarios

para la supervivencia, el desarrollo físico e intelectual y la convivencia con otros seres humanos y otros entes jurídicos.

En cambio, el iuspositivismo niega la preexistencia de derechos y sostiene que es el orden jurídico establecido por el Estado el único con capacidad de otorgar derechos.

Dicha corriente sostiene que el Derecho positivo es el creador de los derechos de que goza la persona sin que se reconozca la existencia de un orden jurídico anterior o natural y sin que, por ello, pueda hablarse de algo previo y superior al Derecho positivo.

La discusión filosófica sobre el particular ha sido y es inagotable y, en diferentes épocas, ha predominado una u otra teoría.

Aun colocándonos en los supuestos de la teoría positivista, no podemos negar que el propio Derecho positivo ha establecido algunos derechos que, para la teoría contraria, tienen el carácter de naturales. Así, mediante preceptos constitucionales, normas de Derecho internacional y algún otro tipo de disposiciones, se han establecido, por ejemplo, los derechos a la vida, a la libertad, a la propiedad, etc.

Se ha dicho, por ejemplo, que las garantías individuales no son otra cosa que el reconocimiento o positivización de ciertos derechos humanos. Si se acepta el concepto iusnaturalista de derecho humano, no existe inconveniente, ni siquiera para que el iuspositivismo establezca mediante procedimientos jurídicos, ciertos derechos que tienen validez precisamente por formar parte del Derecho positivo, aunque no necesariamente por las circunstancias de que algunos los consideran inherentes a la naturaleza humana, incluso, puede sostenerse que existen garantías coincidentes con derechos humanos, aunque no necesariamente en todas las garantías habrá de darse esa coincidencia.

Y ¿qué entendemos por garantías individuales?

La garantía individual, según ha sido analizado por la doctrina mexicana, consiste en un derecho subjetivo público que supone la relación jurídica entre el gobernado (acreedor) y el Estado (deudor u obligado). Así, el concepto de derecho humano puede estimarse más amplio que el de garantía individual en tanto que esta última sólo tiene eficacia entre el Estado y el gobernado, mientras que el derecho humano puede tenerla frente a personas o instituciones diferentes. Por ejemplo, el niño puede tener derechos frente al Estado (garantías

individuales) pero también frente a sus padres, educadores, etc., a esta diferencia fundamental entre derecho humano y garantía individual obedece el que esta última cuente con un medio específico de tutela o protección que es el juicio de amparo, que no necesariamente opera en la defensa de la totalidad de los derechos humanos en todas las condiciones o circunstancias.

Si la Constitución Mexicana denomina como garantías individuales lo que en realidad son derechos de los gobernados frente al Estado y, en los artículos 103 y 107, establece que su medio de tutela es el amparo, válidamente puede concluirse en el sentido de que todo aquello en que el amparo no opera, no tiene carácter de garantía individual en sentido estricto.

Esto no implica que no exista algún derecho o situación jurídica que pueda hacerse efectiva dentro del propio sistema jurídico por otros medios o, al menos, exista la obligación de procurar la prevalencia del Derecho, aunque por razones accidentales, meras eventualidades, no sea factible lograr en su integridad los fines que el orden jurídico persigue a través de una normatividad específica.

Así, llegamos a otro concepto que es el de norma programática que eventualmente puede coincidir con algún tipo de derecho humano.

La norma programática es llamada así porque, valga la redundancia, establece programas que deseablemente deben llevarse a cabo, aunque ello no siempre resulte posible por infinidad de cuestiones prácticas, como podría ser la falta de recursos económicos por parte del Estado para cumplir a plenitud con lo programado.

Es decir, el Estado, por ejemplo, tiene la obligación de elaborar programas y producir una actividad que garantice la salud de las personas pero, por situaciones de hecho, la actividad estatal se encontrará condicionada por la capacidad económica prevaleciente en un momento histórico determinado.

En este sentido, la norma programática no puede hacerse efectiva mediante el juicio de amparo pues el juzgador constitucional ni lógica ni jurídicamente puede obligar a los entes estatales a realizar conductas determinadas cuando éstos se encuentren materialmente imposibilitados para llevarlas a cabo. No se trata, pues, de una garantía individual.

La circunstancia anotada en el sentido de que no puede exigirse necesariamente el cabal cumplimiento de la norma programática pone en duda o ha provocado discusión respecto de si este tipo de normas tienen o no el carácter de jurídicas, en atención a que no puede exigirse coactivamente su cumplimiento, en la inteligencia de que el Derecho, por definición, presupone un orden coactivo.

Es cierto que no necesariamente será factible el empleo de la coacción para lograr el cumplimiento de la norma programática, pero también lo es que, dentro de sus posibilidades, los funcionarios estatales se encuentran en la obligación de desplegar ciertas conductas tendentes a alcanzar dicho cumplimiento. Un ejemplo de ello, lo constituye el hecho de que el Estado al no poder, de un golpe, resolver el problema de vivienda, se vio en la necesidad de establecer programas y ofrecer soluciones, que hicieran efectiva la obligación de los patrones de colaborar con sus trabajadores para la obtención de vivienda, por lo que el ente estatal, asumiendo la obligación social de ofrecer la posible solución al problema de vivienda, creó el INFONAVIT.

En otros términos, si no es posible obligar a una conducta que resuelva íntegramente un problema, sí es posible obligar a una conducta que dentro de lo razonable tienda a dicha solución, aunque sea de manera parcial, por lo que el incumplimiento de la norma puede tener consecuencias jurídicas que, si bien no consisten en lograr la eficacia del programa mediante medidas coactivas, sí lo serán respecto a la responsabilidad del funcionario, siendo factible para éste algún tipo de sanción; es decir, podrá existir una responsabilidad administrativa, política e incluso, penal.

La norma programática pretende satisfacer aquello que puede ser denominado como interés difuso.

Pero ¿qué son los intereses difusos?

Los intereses difusos son aquellos que socialmente pueden atribuirse a una colectividad pero que no suponen intereses jurídicos individuales de las personas que integran a la propia comunidad. La sociedad tiene interés en un medio ambiente saludable pero no existe un interés jurídico individual para lograr, mediante el ejercicio de acciones jurídicas, ese ambiente. Nadie puede pedir amparo porque exista contamina-

ción ambiental ni es este procedimiento judicial el medio idóneo para resolver en su totalidad los problemas ecológicos.

La circunstancia de que no opere el amparo en estas materias no impide que los titulares de las dependencias competentes para el efecto realicen actividades encaminadas al fin indicado, ni impide que los particulares impulsen esa actividad mediante el ejercicio de acciones colectivas, lo que acontece es que aun en las acciones de clase no existe o no se parte de la existencia de un interés jurídico personal o individual, sino simplemente del interés abstracto de colaborar, se insiste, dentro de lo posible, con las autoridades correspondientes.

Cabe aclarar que el derecho a un medio ambiente sano es un derecho natural, incluso positivizado, que se traduce en un interés difuso jurídicamente tutelado por normas programáticas, pero que no constituye una garantía individual.

Otro aspecto importante que debemos considerar, ligado en cierta forma a los que se han venido tratando, es el de los derechos políticos, que consisten en la facultad de los ciudadanos de intervenir en los procedimientos de integración de ciertos órganos del Estado, a través de la elección de sus titulares, miembros o integrantes, o bien la de ser electos para la realización de una función pública.

Los derechos políticos se ejercen por personas físicas o morales a las que la ley reconoce personalidad y capacidad para intervenir en los procesos democráticos de elección de funcionarios públicos. El partido político, independientemente de sus aspectos sociopolíticos, es una persona jurídica que puede ser titular de derechos y obligaciones.

Es discutible si los derechos políticos pueden ser considerados derechos humanos, pues no son consubstanciales a todos los hombres, sino sólo a aquellos que gozan de la calidad de ciudadanos. Ya en la Declaración producto de la Revolución francesa se habló de los “derechos del hombre y del ciudadano”, lo cual deja entrever la aceptación de que los derechos del hombre o humanos no son coincidentes con los derechos políticos.

Pero lo cierto es que la Constitución y las leyes de la materia dan un tratamiento especial y destacado a los derechos políticos de una manera diferente al de otro tipo de derechos.

Particularmente, creo que el derecho político no puede estimarse como una garantía individual puesto que su tutela no es propia del juicio de amparo, sino de los procedimientos administrativos y jurisdiccionales que de manera exclusiva operan en esta materia.

Tampoco se trata de intereses difusos o normas programáticas porque su eficacia y cumplimiento sí puede o debe ser garantizado por el Estado, además de ser susceptible de hacerse efectivo mediante procedimientos jurídicos específicos.

Otro tema de especial importancia para la materia que nos ocupa, es el referente al concepto “garantías sociales”, aspecto que también pudiera acarreararnos la problemática consistente en que la sociedad carece de personalidad jurídica y, en consecuencia, de la posibilidad de contar con derechos, pues el solo hecho de emplear el término “garantías” nos lleva a la convicción de que se trata de derechos que jurídicamente pueden hacerse efectivos.

Al respecto, podríamos considerar como una solución válida a tal cuestionamiento la factible estimación de que la llamada “garantía social” no es más que una variante de las garantías individuales. Efectivamente, la garantía individual se otorga o es inherente a todos los individuos o personas, en tanto que la garantía social también se otorga a los individuos o personas, pero no tanto por el hecho de serlo, sino por su ubicación dentro de la sociedad.

La garantía social se otorga a personas que pertenecen a determinada clase, insistiendo al respecto que el derecho no se otorga a la clase social, que no es una persona jurídica sino a sus integrantes. Así, como ejemplificamos, podrá pedir amparo la persona moral sindicato, mas no la clase trabajadora.

De manera destacada podemos señalar como “garantías sociales” las que la Constitución consagra para los integrantes de la clase campesina como sujetos de Derecho agrario, ejidos, comunidades y sus integrantes, así como las consagradas a los miembros de la clase trabajadora, que son aquellos que se encuentran en una especial relación jurídica frente a los llamados patrones, relación jurídica que el Estado tutela mediante leyes y procedimientos especiales cuya violación supone, a su vez, la de las garantías de legalidad.

Como se ve, las “garantías sociales” tienen atribuido un significado jurídico que las distingue de otros tipos de figuras jurídicas. Pero es necesario dejar sentado que los aspectos sociales del Derecho no se agotan en el concepto de “garantía social” en el sentido restrictivo en que se ha tratado. Es decir, toda “garantía social” es un derecho social, pero no todo derecho de esta naturaleza es una “garantía social”.

Las garantías sociales llevan implícita la idea de clase y se otorga a ciertas personas no sólo por la circunstancia de pertenecer a cierto sector o clase social, sino por pertenecer a un sector o clase social que por su relación con otras requiere de una tutela especial. La clase industrial es sin duda una clase social, pues comprende a una serie de personas cuya actividad e intereses son, en esencia, coincidentes y representan un sector identificable dentro de la sociedad.

Pero dadas las características de los integrantes de esta clase y sobre todo de sus relaciones con miembros de otras clases, no puede considerarse que se encuentren en una situación de desventaja que amerite una tutela especial, como sí deben tenerla los miembros de la clase trabajadora que jurídicamente entablan una relación obrero-patronal. Así, las normas protectoras de la clase obrera frente a la industrial o alguna otra sí encuadran dentro del concepto de “garantía social”.

La “garantía social” opera dentro de un sistema protector de miembros de una clase que de alguna forma se encuentra en desventaja frente o en relación con los de otra.

Debemos precisar que existen normas jurídicas que sin tener ese espíritu protector en las relaciones de personas de diferente clase, sí persiguen el ideal de un bienestar colectivo, más que la intención de ver a la persona como un ente aislado, que constituye el fin último del Estado.

Pues si bien el Estado debe ser un instrumento para la tutela de los derechos individuales, también tiene el deber de actuar conforme lo exige el interés general aun cuando su contenido se encuentre ubicado en el ámbito de lo abstracto. En otros términos, debe protegerse al individuo o a la persona pero sin perder de vista que ésta entra en una serie de relaciones que producen acciones e interacciones que dan contenido al concepto de lo “social”.

Los intereses personales eventualmente pueden entrar en conflicto con los colectivos o sociales y es función del Estado lograr el correspondiente equilibrio definiendo hasta qué punto deba o no prevalecer el interés particular o el interés colectivo, pues con frecuencia uno u otro habrá de ser sacrificado o al menos limitado o condicionado.

En el Estado liberal individualista, la tendencia es la supremacía del interés individual si no en términos absolutos sí como un principio básico y fundamental en la justificación de la actividad de los órganos públicos.

El Estado social de Derecho no pretende el sacrificio total de la persona, pero sí la concibe en sus relaciones con otros entes individuales y sociales con los que interactúa y a los que debe tener en consideración, pues si bien el bienestar colectivo no necesariamente puede ser la suma de muchos bienestares individuales, sí entiende que el bienestar individual no se justifica plenamente si no se da en un ambiente de bienestar colectivo.

El Estado social de Derecho no pretende constituirse como único y exclusivo promotor del bienestar social mediante una actitud totalitaria en la que el bien común se entienda como una finalidad unilateralmente preconcebida e impuesta por el propio Estado.

En realidad, el bien común, más que un fin en sí mismo, debe entenderse como el conjunto de circunstancias favorecidas por el Estado con el fin de auspiciar el desarrollo y perfectibilidad de que todo hombre es sujeto dentro del contexto social, político, económico, cultural, etc., en que la sociedad se desenvuelve.

Si el Estado social de Derecho reconoce a la individualidad, pero sin aislar a la persona del ámbito social en que vive, se desarrolla e interactúa, ello quiere decir que algunas de las normas que emite se encuentran dirigidas al establecimiento de situaciones de personas, y otras que se establecen tomando en cuenta las necesidades colectivas, de manera primordial, como un medio indispensable para lograr el bienestar individual.

A modo de conclusión, podemos decir que el conjunto de derechos de que gozan las personas físicas o morales, que han sido establecidos tomando en consideración de manera primordial intereses generales, son aquéllos a los que podemos denominar "*derechos sociales*" y que pue-

den o no coincidir con otras figuras jurídicas como las garantías individuales o las garantías sociales. Lo anterior, porque la tutela a los intereses personales puede justificarse no sólo mediante argumentos individualistas sino por las necesidades de la colectividad.

De lo dicho, necesariamente se desprende que nuestra Constitución consagra “garantías sociales”, entendidas éstas como una variante de las garantías individuales en el sentido que ya se ha indicado, pero también que el contenido social de la Constitución no se limita a las llamadas “garantías sociales”, pues es más amplio el contenido de derechos sociales establecidos en la propia Constitución.

Entre los derechos sociales en el sentido amplio indicado, encontramos los derechos de los pueblos indígenas establecidos en el artículo 2º constitucional; el derecho a la educación, en el 3º; el derecho a la salud, al medio ambiente adecuado, a la vivienda digna y decorosa contenidos en el artículo 4º.