

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

FACULTAD DE DERECHO.

SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL.

LAS GARANTIAS SOCIALES Y SU INCORPORACION EN EL DERECHO  
INTERNACIONAL.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA :

SERGIO AGUILERA ALONSO.

MEXICO, D. F.

1971



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A la memoria de mis padres.

A mi Tía, la gra. Josefina A. de Macías  
con agradecimiento.

LIBRERIA APOSTOLICA  
MEXICO

A mis hermanos y hermanas con afecto.

Al sr. Lic. Ignacio Navarro Vega  
con respeto y estimación, agrade  
ciendo su colaboración para la re  
realización de este trabajo.

Al sr. Lic. Esteban Ruiz Ponce, con admiración  
y aprecio.

Al sr. Lic. René León Núñez, con estima  
ción.

**A los Sres. Lic. José Efrén Aguilar  
Pérez, Juan Estrella Campos y René -  
Carvajal Ramírez, con especial esti-  
mación.**

**A todos mis Maestros, con reconocimiento.**

**A mis compañeros y amigos.**

LAS GARANTIAS SOCIALES Y SU INCORPORACION EN EL  
DERECHO INTERNACIONAL.

Capítulo Primero.

Los objetivos del Derecho Internacional a través  
de la historia.

- I.- Introducción al tema.
- II.- Los objetivos en el Renacimiento.
- III.- Los objetivos en la Edad Moderna.
- IV.- Los objetivos en la Epoca Contemporánea.

Capítulo segundo.

Estudio general de los derechos sociales.

- I.- El individualismo, el Liberalismo y el Capitalismo como causas concurrentes en la gestación de los de rechos sociales.
- II.- El derecho social en la doctrina.
- III.- Concepto del derecho social y de las garantías so-ciales.
- IV.- El constitucionalismo social en Europa y en América.

Capítulo Tercero.

Las garantías sociales en México.

- I.- Antecedentes históricos.
- II.- El movimiento ideológico de la revolución.
- III.- Las garantías sociales proclamadas por la Constitución de 1917.

Capítulo Cuarto.

Las garantías sociales en el derecho internacional.

- I.- La incorporación de las garantías sociales en algunos instrumentos jurídico-internacionales. ( Carta de la O.N.U. y Carta de la O.E.A. )
- II.- Los catálogos internacionales de derechos humanos.
- III.- La problemática fundamental de la protección internacional de los derechos humanos y los proyectos de solución.

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

## CAPITULO PRIMERO.

### LOS OBJETIVOS DEL DERECHO INTERNACIONAL A TRAVES DE LA HISTORIA.

- I.- Introducción al tema.
- II.- Los objetivos en el Renacimiento.
- III.- Los objetivos en la Edad Moderna.
- IV.- Los objetivos en la Época Contemporánea.

- - - - -

## CAPITULO PRIMERO.

### LOS OBJETIVOS DEL DERECHO INTERNACIONAL A TRAVES DE LA HISTORIA.

#### I.- INTRODUCCION AL TEMA .

Conocido autor estima que es necesario prevenir contra la tendencia de comparar a cada paso el derecho internacional con el interno, pretendiendo reducir aquél a éste, pues ambas ramas jurídicas son diferentes en su estructura, en su técnica jurídica y - en su aplicación (1).

Es obvio, sin embargo, que, con ser ciertas las anotadas diferencias entre ambos complejos jurídicos, existen no obstante ciertos principios de naturaleza filosófica que, surgidos tradicionalmente del análisis del derecho interno, precisamente por su pretensión de generalidad y abstracción guardan perfecta aplicabilidad en el orden jurídico internacional.

Justamente, uno de esos principios -que será base para -- orientar el estudio del tema a que se contrae este capítulo- se plantea partiendo de la consideración de la naturaleza misma del derecho en general. En efecto, es de todos reconocido que, desde el punto de vista formal, éste no es un fin, sino un medio especial creado por los hombres para la consecución de determinados fines que estiman de indispensable y urgente cumplimiento. Por tanto, el derecho es instrumento con el cual ellos tienden a dar certeza y seguridad a la realización de tales fines u objetivos.- sin embargo, como solara recasens siones, esta función de certeza y seguridad no debe entenderse en términos absolutos. por el contrario, hay que pensarla sólo con un alcance limitado y relativo;

(1).- César Sepúlveda, Derecho Internacional público, México, -- 1968, tercera edición, Editorial Porrúa, S.A., p. 4.

ello por las siguientes razones:

1a.- Aunque los hombres formulan el derecho positivo movidos por el deseo de obtener alguna certeza y seguridad en determinadas relaciones sociales, lo que les importa no es cualquier - - certeza y seguridad, sino precisamente certeza y seguridad en lo que entienden como pautas de justicia.

2a.- Aunque el deseo de seguridad es uno de los afanes — fundamentales de la vida humana, no constituye el único, sino que coexiste con otros, inclusive contrarios, tales como el anhelo de cambio y la aspiración de mejora y progreso (2).

Convergen, pues, en el derecho, al parecer paradójicamente, propósitos de seguridad, pero también propósitos de cambio, - deseos de estabilidad, más asimismo, afanes de variación, con- — gruientes éstos con el perfeccionamiento constante que demandan — las nuevas circunstancias y necesidades sociales. El propio autor mencionado puntualiza al respecto: "para comprender y explicar el proceso social de formación y desenvolvimiento del derecho, es — preciso tener a la vista esos dos aspectos.....: El hecho de que los hombres al producir el derecho tratan de dar certeza y seguridad a determinadas relaciones interhumanas; y el hecho de que a — pesar de que el orden jurídico tiene una función estabilizadora - de determinadas relaciones sociales, sin embargo, no puede sus- — traerse a las necesidades de cambio, suscitadas por la transformación social, por el nacimiento de nuevas necesidades, por la modificación de antiguos menesteres, por la aparición de nuevas cir- — cunstancias" (3).

Desde luego, las anotadas características del derecho en-  
general, son compartidas por el internacional. Basta, para compro

(2).- Luis Recasens Siches, Tratado general de sociología, México, 1970, décima edición, Ed. Porrúa, S.A., p. 590.

(3).- Idem. p. 591.

barlo, el examen de algunas definiciones elaboradas acerca de este último, a saber:

Alf. ROSS: "El Derecho Internacional público abarca aquellas normas que regulan las relaciones de todas las comunidades jurídicas soberanas entre sí" (4).

Brierly: "La ley de las naciones o derecho internacional, puede definirse como el conjunto de normas y principios de acción que regulan las recíprocas relaciones de los Estados civilizados" (5).

sepúlveda: "El Derecho Internacional público puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones de los Estados entre sí, o más correctamente, el derecho de gentes que rige las relaciones entre los sujetos o personas de la comunidad internacional" (6).

Navarro Vega: "El Derecho Internacional es el sistema de normas obligatorias, que nacidas del consentimiento expreso o tácito de los Estados, determinan los derechos y deberes de las personas internacionales en sus relaciones mutuas" (7).

Korovin: "El derecho Internacional puede definirse como el conjunto de normas que regulan las relaciones entre los Estados en el proceso de sus conflictos y cooperación y cuya meta reside en la salvaguardia de una coexistencia pacífica" (8).

De tales definiciones se infiere que el derecho internacional es, como todo derecho, un medio creado por el hombre para cierto objeto; en el caso, la regulación de las relaciones entre Estados, no entre individuos.

(4).- Cit. por Alfred Verdross, Derecho Internacional público, Trad. de Antonio Truyol y Serra, Madrid, 1969, p. 4.

(5).- J. L. Brierly, La Ley de las Naciones, Trad. de Rafael Aguayo y José Bermúdez, México, 1950, Ed. Nacional, p. 7.

(6).- Ob. cit., p. 3.

(7).- Ignacio Navarro Vega, exposición doctrinaria en su cátedra de la materia en la Facultad de derecho de la U.N.A.M.

(8).- Y.A. Korovin, Derecho Internacional público, Versión española de Juan Villalba, México, 1963, Editorial Grijalbo, p. II.

Tal regulación se considera, obviamente, como el objeto permanente del Derecho Internacional, más, dentro de él, existen y han existido objetivos diversos, variables de conformidad con cambiantes circunstancias de la vida interestatal, a la manera como en el derecho interno se realiza, entre individuos, el proceso dinámico a que se refiere Recasens. Ejemplo a la mano acerca de tal aserto lo proporciona la propia definición de Korovin, pues en ella se alude no sólo al mencionado objeto permanente ( al que se limitan las restantes definiciones ), sino también a uno de los objetivos del derecho Internacional contemporáneo, cual es la "coexistencia pacífica", objetivo que en su sentido moderno no pudo darse en otra etapa histórica precedente, ya que nunca antes privó en el mundo la división entre los bloques de naciones actualmente en antítesis.

Así como en el presente ese objetivo de coexistencia ha quedado perfectamente delineado, en todas las etapas esenciales de desarrollo del derecho Internacional se han suscitado metas diferentes ( según las especiales circunstancias históricas ), pero que se amoldan a la regulación de las relaciones entre Estados, esto es, al objeto permanente del derecho Internacional.

Justamente, en los apartados que siguen procuraremos precisar, así sea en forma breve, esas distintas metas de las vinculaciones internacionales en algunas etapas de la historia, incluyendo desde luego la época contemporánea, pues pretendemos con este enfoque ubicar debidamente el tema objeto del presente trabajo.

## II.- LOS OBJETIVOS DEL DERECHO INTERNACIONAL EN EL RENACIMIENTO.

La mayoría de los tratadistas de la materia se encuentra de acuerdo en considerar que el derecho Internacional moderno surge -

al tiempo de configurarse el Estado soberano, hecho que acontece al concluir la Edad Media, cuando "el espíritu humano, entumecido, se despereza después de la larga noche" (9).

En efecto, aunque se reconoce que en épocas históricas anteriores a aquélla rigieron algunas rudimentarias instituciones que regulaban determinados aspectos de las relaciones entre los pueblos, es de negarse que ellas integraran un derecho internacional o sistema jurídico entre Estados, dada la elemental razón de que éstos no existían aún. "El Derecho Internacional -expresa Koro- vino- hizo su aparición con el surgimiento de los Estados. Las relaciones internacionales e intertribales de la sociedad primitiva, relaciones de naturaleza alternante, unas veces pacíficas y otras belicosas ( encuentros armados, recíprocas visitas en son de paz, intercambio de presentes, etc ), no estaban sujetas a control jurídico alguno. El derecho internacional surgió con el desenvolvimiento de contactos políticos y sociales entre los Estados" (10).

Abundando en el punto, Sepúlveda manifiesta que "Las rudimentarias instituciones que surgen de manera aislada y fugaz en la historia de los tiempos antiguos no pueden considerarse, en ningún caso, como integrando un sistema jurídico entre naciones. Porque mal puede hablarse de un derecho que rige a los Estados cuando éstos no existen unos frente a otros. De esa manera -agrega- el derecho Internacional fué posible cuando aparece el Estado moderno, autónomo, autocapaz, en relaciones de igualdad con sus semejantes, fenómeno que tiene lugar sólo después del Renacimiento y no en época anterior" (11).

(9).- Walter Montenegro, Introducción a las doctrinas político-económicas, México-Buenos Aires, 1964, Fondo de Cultura Económica, p. 27.

(10).- Ob, cit. p. 31.

(11).- Ob. cit. p. 7.

Muy diversas causas determinan la aparición del Estado moderno, pero destacan dos fundamentales, a saber:

1a.- El surgimiento de sentimientos nacionales en muchos países; y

2a.- La Reforma, que implicó el levantamiento de los países contra la Iglesia, y la cual "declarando la supremacía de la autoridad civil dentro del territorio, tuvo como resultado la decisiva derrota del último rival que se oponía al nacimiento de un Estado nacional unificado" (12).

Conformados, pues, los modernos Estados, se instaura en Europa un nuevo orden político, en que cada uno de éstos asume el carácter de entidad autosuficiente, autónoma, independiente, soberana en suma. Más, por cuanto que con tales atributos -novedosos- entonces- el Estado moderno, a diferencia del medieval, daba la impresión de constituir su propia meta final de unidad, surgió el peligro de que las relaciones entre los propios Estados se desarrollaran negativamente, sin control alguno, dada, por lo demás, la carencia de algún ideal unificador como el que había existido bajo la autoridad del Papa en el Imperio medieval. Fue justo este momento histórico el que demandó el advenimiento de un derecho — que principiara a regular las relaciones entre esos nuevos Estados, impidiendo, primordialmente, el ejercicio abusivo y antitético de los atributos recién conquistados. Pero menester era que para que empezara a integrarse tal ordenamiento, concurriesen motivos de hecho y espirituales que lo hicieran no sólo deseable, sino también necesario, y se produjeron, pues como expresa Brierly, "Afortunadamente al mismo tiempo que el desenvolvimiento político parecía dirigirse hacia la completa separación e irresponsabilidad de los Estados, nuevas causas trabajaban con el objeto de im-

(12).- Brierly, Ob. cit. p. 10.

pedir la aceptación de esta ausencia de vínculos entre los Estados y para llevarlos a una intimidad y constancia de relaciones, - mayores aún que las que existieron en los días en que la unidad teórica era comúnmente aceptada" (13).

Entre esas causas, las más importantes fueron las siguientes:

- a).- El incremento del comercio y la aventura, originados por el descubrimiento de América y de la nueva ruta de las Indias.
- b).- El trasfondo común intelectual creado por el Renacimiento.
- c).- La solidaridad religiosa, que creó vínculos de lealtad entre correligionarios de distintos Estados.
- d).- El sentimiento común de repulsión hacia la guerra, - surgido por el salvajismo con que se llevaron a cabo las luchas de religión (14).

La influencia de estos factores en los nacionales de cada Estado, les hizo comprender que no era el aislamiento de sus respectivos países el camino indicado para su desenvolvimiento pleno y que sí, por el contrario, la vía solidaria era la meta a seguir para lograr una prosperidad común, bajo el signo de relaciones cordiales que impidieran en lo posible el desencadenamiento de conflictos. Efecto inmediato de esta convicción fué el surgimiento del derecho Internacional moderno, que supuso "el abandono del ideal medieval de un Estado-mundo, y tomó en cambio como postulado fundamental, la existencia de cierto número de Estados seculares, nacionales y territoriales, pero les negó el absoluto separatismo y la irresponsabilidad y proclamó su común vinculación bajo la supremacía de la ley. De este modo persistió la concepción - -

(13).- Ob. cit. p. 11.

(14).- Idem. misma p.

medieval de unidad, aún cuando en una forma que respondía a la nueva estructura política de Europa" (15).

se infiere de lo expuesto, que en esta primera etapa de existencia del Derecho Internacional ( que los autores dan por concluida con la paz de Westfalia, de 1648 ), sus objetivos esenciales dentro de la práctica de los Estados, se basan en el propósito de éstos de reafirmar la incipiente comunidad internacional (16), a lo cual coadyuva la aceptación del derecho convencional, uno de cuyos principios, la fidelidad a la palabra dada ( *pacta sunt servanda* ), trasciende, con otros, por su importancia, al derecho consuetudinario. Asimismo, en este período se empieza a recurrir con frecuencia a los tribunales arbitrales, distinguiéndose desde entonces entre el "Arbiter", que tenía que fallar según derecho y el "Amicabilis compositor" ó "Arbitrator", cuya misión consistía en resolver el conflicto "per amorem, per concordiam, per transactionem". se acepta también el derecho de autotutela — que puede manifestarse mediante represalias o guerra— para el caso de que, no habiendo acuerdo material de las partes en conflicto, una de ellas se estimara lastimada en sus derechos. se admitía asimismo el concepto de la "bellum justum", esto es, la guerra como una simple reacción contra una injusticia del adversario. Finalmente, por cuanto que faltaba toda posibilidad de ejecución jurídica por un órgano ejecutivo central, se llegó a la celebración de tratados de alianza, ya que de esta forma cualquier Estado podía asegurarse el auxilio de otros Estados (17).

(15).- Idem.

(16).- sobre tal punto, verdross estima lo siguiente: "Este primer período del D. I. moderno no tiene para nosotros interés meramente histórico. En efecto, puede afirmarse que en tónces se instauró la constitución de nuestra comunidad de Estados y aunque esta constitución se ha modificado en alguna de sus partes, otras se han conservado hasta la actualidad. Ob. cit., p. 35.

(17).- verdross, Ob. cit. p. 36.

III.- OBJETIVOS DEL DERECHO INTERNACIONAL EN LA EDAD MODERNA.

Dentro de esta etapa histórica y a la distancia de casi un siglo entre ellos, se celebran dos pactos internacionales que delimitan sendos períodos en el desarrollo de las relaciones entre los Estados. Ellos son: El Tratado de Westfalia, de 1648, y el Tratado de Utrecht, de 1713. El primero, según palabras del Maestro Sepúlveda, "marca un hito muy destacado en el progreso de las instituciones internacionales, constituyó -agrega- durante casi un siglo la estructura política internacional del continente europeo y es el primer síntoma importante de la existencia del Derecho Internacional" (18).

La práctica de los Estados orienta las relaciones internacionales por un sendero de colaboración en el desenvolvimiento del tráfico mercantil. De ahí que proliferan en esta etapa los tratados de comercio. Efecto de este propio hecho es el incremento de las actividades diplomáticas. Por otra parte, la institución de la neutralidad se desarrolla en forma notable, lo que orienta a los Estados a reglamentar determinados aspectos del contrabando de guerra (19).

Por lo demás, empieza a gestarse el principio del equilibrio, que la Paz de Utrecht, lograda por el tratado del mismo nombre, ha de convertir en objetivo esencial del Derecho Internacional de la Edad Moderna, mismo que permanece hasta la época de Napoleón.

"según este principio -manifiesta Verdross- ningún Estado ha de poder llegar a ser tan poderoso que esté en condiciones, sólo o en unión de sus aliados, de imponer su voluntad a los demás.

(18).- Ob. cit., p. 8.

(19).- Idem., ps. 8-9.

Un principio mecánico -estima- viene así a substituir la idea comunitaria de la Edad Media, que había sido destruída por la disidencia religiosa. La consecuencia de esta ruptura tenía que ser un aumento de fuerzas antagónicas, por lo que la paz no podía asegurarse sino por un equilibrio de fuerzas necesariamente inestable" (20).

Es de apreciarse que este principio del "justo equilibrio del poder" fué el único recurso de los Estados en el momento histórico, para substituir un monopolio de poder o una organización internacional, inexistentes en ese entonces (21).

Asímismo, han sido señalados los siguientes principios directivos de la comunidad internacional en esta segunda etapa de la Edad Moderna:

- a).- Los Estados son comunidades territoriales soberanas y dentro de sus límites ejercen el poder supremo y en principio exclusivo.
- b).- Los Estados pueden disponer entre sí de su territorio según las reglas del derecho privado, en virtud de compraventa, cambio, arrendamiento y pactos de familia.
- c).- Los Estados son independientes e iguales entre sí.
- d).- La comunidad internacional sigue siendo inorganizada, por lo que carece de autoridad central. El arbitraje mismo casi desaparece por completo.
- e).- Los Estados reconocen las normas del D.I., pero cada uno de ellos es el que tiene que decidir "bona fide" acerca de su aplicación e interpretación. Consecuentemente, existe el derecho de autodeterminación, por el -

(20).- Ob. cit., p. 36.

(21).- Sepúlveda, Ob. cit., p. 9.

cual cada Estado puede juzgar si hubo violación del derecho Internacional y cuáles deben ser sus consecuencias.

- f).- Los Estados tienen también el derecho de imponer con los medios de autotutela ( represalias o guerra ) -- sus derechos ( derecho de autoejecución ).
- g).- La doctrina antiguo-medieval del "bellum justum" se elimina paulatinamente, siendo substituída por la -- concepción de que todo Estado tiene el derecho de de clarar la guerra si así lo exigen sus intereses.
- h).- En caso de guerra, los terceros Estados son libres - de unirse a una de las partes beligerantes o permane cer neutrales. (22).

Otra etapa del derecho Internacional, que propiamente ya no se ajusta a los márgenes cronológicos de la Edad Moderna, pero que conviene citar aquí para que líneas adelante pueda precisarse con mayor certeza el desarrollo de aquél en la época contemporánea, corre desde el Congreso de Viena ( 1815 ) hasta la Primera Guerra Mundial.

durante ella, se establece en la práctica de las naciones europeas el sistema de intervención, ya que la Santa Alianza, que emerge del propio Congreso mencionado, se fija el propósito de actuar en defensa del principio de la legitimidad monárquica, amenazado a la sazón por los movimientos del liberalismo. Así, según expone el Maestro Sepúlveda, "surge en Viena el llamado 'Concierto Europeo' que fundado en el 'equilibrio de poder', habría de manejar los destinos del mundo a lo largo del siglo XIX. Un hecho es cierto; mala o buena la organización que surgió del Congreso de Viena, desde 1815 hasta 1914 no hubo 'guerra mundial' y sólo -

hasta 1870 ( o sea cincuenta y cinco años después ) ocurrió una -  
contienda importante en el continente Europeo" (23).

Ese prolongado período de paz permitió un enorme desarrollo del derecho internacional, pues fueron múltiples las instituciones surgidas o perfeccionadas entonces.

Los siguientes son los caracteres principales que distinguen esta etapa:

- a).- surge una opinión pública internacional, que habría de pesar en la formación de las instituciones.
- b).- se desarrollan las represalias.
- c).- El bloqueo asume sus rasgos esenciales y se depura.
- d).- La intervención se perfila como objetivo fundamental en la práctica de las naciones, por lo que se crea toda una teoría acerca de ella.
- e).- La acción internacional sistemática hace desaparecer la esclavitud.
- f).- se suprime el llamado derecho de corso.
- g).- se concibe y aplica el régimen de navegación de los ríos internacionales.
- h).- se extiende y estabiliza la institución diplomática.
- i).- Las actividades propias del régimen consular asumen máxima brillantez. (24).

Aún los logros de esta fructífera etapa se prolongan y —  
acrecientan en su fase final, pues en el curso de ésta proliferan los tratados multilaterales, se fijan las bases de los métodos de solución práctica de los conflictos internacionales y empiezan a ser estructurados los grandes organismos administrativos internacionales.

(23).- Ob. cit., ps. 9-10.

(24).- Sepúlveda, Ob. cit., ps. 9-10.

Es de decirse, sin embargo, que aquellos métodos de conjuración de conflictos fueron concebidos ante el temor de una controversia armada de grandes proporciones. Así lo estima Korovin, que expresa: "La creciente amenaza de una guerra mundial llevó al desarrollo de un sistema de medios pacíficos para la resolución de los conflictos internacionales ( Convenios de La Haya de 1899- y 1907 sobre los procedimientos de la conciliación y del arbitraje ). En la Conferencia de Ginebra de 1906, las Conferencias de Paz de La Haya de 1899-1907 y la Conferencia de Londres de 1909, fueron recopiladas las leyes y costumbres de la guerra y las normas que rigen la neutralidad" (25).

De todas suertes, fueron en vano los empeños para evitar el primer gran conflicto, pues "después de la expiración del tratado de garantía mutua germano-ruso ( 1890 ), se enfrentaron finalmente dos grupos de potencias, a saber: La triple alianza ( Imperio Alemán, Austria-Hungría e Italia ) y la 'Entente Cordiale' ( Gran Bretaña, Francia y Rusia ), que en 1914 se transformaron en campamentos bélicos, interrumpiendo así el prometedor desenvolvimiento ulterior del D. I. P." (26).

#### IV.- LOS OBJETIVOS DEL DERECHO INTERNACIONAL EN LA EPOCA CONTEMPORANEA.

En realidad, el derecho Internacional contemporáneo principia a gestarse a partir de la creación de la sociedad de las Naciones, surgida de los Tratados de Ginebra de 1919, pues es entonces cuando, aún con la debilidad que la distinguió, se integra una comunidad general organizada de naciones y con la pretensión de salvaguardar mediante métodos pacíficos y aún recurriendo a ciertas sanciones, la paz y las buenas relaciones entre los Estados.

(25).- Ob. cit., p. 53.

(26).- Verdross, Ob. Cit., p. 41.

Por tanto, los objetivos esenciales de dicho organismo -- fueron dos: El mantenimiento de la paz mundial y el fomento de la cooperación internacional. Para el efecto de alcanzar tales objetivos, el pacto de la sociedad de Naciones exponía que importaba:

"Aceptar ciertos compromisos de no recurrir a la guerra";

"Mantener a la luz del día relaciones internacionales, -- fundadas sobre la justicia y el honor";

"Observar rigurosamente las prescripciones del Derecho Internacional, reconocidas de aquí en adelante como regla de conducta efectiva de los gobiernos";

"Hacer que reine la justicia y respetar escrupulosamente todas las obligaciones de los Tratados en las relaciones mutuas de los pueblos organizados..." (27).

Infortunadamente, la escasa cohesión de la Liga de las Naciones, que produjo su debilidad, determinó que, llegado el momento, no pudiera ella, no obstante las facultades recibidas en el pacto (28), evitar las agresiones y la guerra misma. No obstante, como bien expresa Verdross, "La misma debilidad de la S. d. N. y su incapacidad para impedir la segunda guerra mundial tuvieron -- sin embargo, como contrapartida, el que madurase en la conciencia de los pueblos la convicción de que al finalizar las hostilidades

(27).- Proemio del pacto, tomado de Brierly, Ob. cit. p. 243.

(28).- Tales facultades y deberes se encontraban expresos en las siguientes disposiciones del pacto: Artículo 10.- "Los -- Miembros de la sociedad se comprometen a respetar y a mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política presente de todos los -- Miembros de la sociedad. En caso de agresión, amenaza o peligro de agresión, el consejo determinará los medios para -- asegurar el cumplimiento de esta obligación".- Artículo 11. "se declara expresamente que toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no directamente a alguno de los Miembros de la sociedad, interesa a la sociedad entera, la cual deberá tomar las medidas necesarias para garantizar eficazmente -- la paz de las naciones. En tales casos, el secretario General convocará inmediatamente al consejo, a petición de -- cualquier Miembro de la sociedad".

se impondría la creación de una organización interestatal más - - fuerte y así se llegó en 1945 a la Organización de las Naciones Unidas" (29).

En el aspecto "objetivo", la Organización de las Naciones Unidas guarda similitud con su antecesora, la sociedad de Naciones, pues con sus propósitos:

1.- Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin; tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; lograr por medios pacíficos, de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;

2.- Fomentar entre las naciones, relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;

3.- Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS y a las libertades fundamentales de todos, - sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión;

4.- servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes (30).

Vemos pues, que no obstante la similitud de objetivos genéricos entre las dos entidades internacionales aludidas, la segunda persigue uno específico de máximo rango axiológico: el respeto a los derechos humanos, que ha llegado a ser una de las me-

(29).- Ob. Cit., p. 45.

(30).- Artículo 1o. de la Carta de las Naciones Unidas.

tas de mayor importancia del Derecho Internacional contemporáneo, y por cuanto que al presente se reconoce que aquéllos se encuentran integrados tanto por las garantías individuales, como por las sociales, resulta que éstas, de surgimiento mucho más reciente que aquéllas, han quedado cabalmente incorporadas al propio Derecho Internacional, no sólo a través de la Carta de la O.N.U., sino mediante instrumentos especiales y regionales que en su oportunidad analizaremos.

Cabe decir, sin embargo, que, con haberse sistematizado este objetivo solamente después de la segunda guerra mundial, el Pacto de la Sociedad de Naciones llegó a contener una promisoriana norma que parecía augurar el febril desarrollo y la cabal aceptación que con posterioridad tendrían los derechos sociales. Tal norma estaba contenida en el Artículo 23, expresando:

"A reserva y de conformidad con las disposiciones de los convenios internacionales existentes en la actualidad o que se celebren en lo sucesivo, los Miembros de la Sociedad:

a).- se esforzarán en asegurar y mantener condiciones de trabajo equitativas y humanitarias para el hombre, la mujer y el niño, en sus propios territorios, así como en todos los países a que se extiendan sus relaciones de comercio y de industria, y para este fin fundarán y conservarán las necesarias organizaciones internacionales" (31).

Esta norma se encontraba aislada, pues no existían otras en el pacto que tuvieran la misma orientación, y como se aprecia, se limitaba al aspecto laboral. Pero de cualquier manera, como posteriormente ratificaremos, debe ser considerada como una de las primeras disposiciones jurídico-internacionales reguladoras -

(31).- Texto tomado de Prierly, Ob. cit. p. 258.

de un derecho social.

Aunque son numerosísimos los objetivos del derecho de gentes en los tiempos que corren ( recuérdense, v.g. los propósitos-  
contenidos en la Carta de la O.N.U. y la coexistencia pacífica —  
que Korovin incluye en su definición ), a los efectos de este tra-  
bajo importa destacar que, entre ellos, figura uno de la mayor re  
levancia y del más profundo contenido humanista, a saber: La tute-  
la internacional de las garantías sociales, misma a cuyo estudio-  
concreto destinamos los restantes capítulos.

## CAPITULO SEGUNDO.

### ESTUDIO GENERAL DE LOS DERECHOS SOCIALES.

- I.- El Individualismo, el Liberalismo y el Capitalismo como causas concurrentes en la gestación de los de rechos sociales.
- II.- El Derecho social en la doctrina.
- III.- Concepto del Derecho social y de las garantías so- ciales.
- IV.- El Constitucionalismo social en Europa y en Améri- ca.

-----

I.- EL INDIVIDUALISMO, EL LIBERALISMO Y EL CAPITALISMO  
COMO CAUSAS CONCURRENTES EN LA GESTACION DE LOS DE  
RECHOS SOCIALES.

A reserva de que en posteriores apartados de este mismo capítulo precisemos en lo posible el concepto y otras características de los derechos sociales, nos ocuparemos ahora de aludir a las causas que determinaron su surgimiento, pues el conocimiento de ellas constituye la mejor forma de introducir el estudio de los alcances y el contenido de los propios derechos mencionados.

Desde luego, es de notarse que éstos encuentran su gestación al verificarse la reacción explicable y justa -en los ámbitos jurídico, económico, social y político- en contra de la deprimente situación que las concepciones individualista, liberal y capitalista habían acarreado para las clases desposeídas.

En efecto, sabido es que al proclamarse en la Revolución Francesa el catálogo de los derechos individuales o del hombre, surge la convicción de que éste es el sujeto pleno de derechos y por tanto, autor de toda la actividad que se desarrolla dentro de los Estados. Consecuentemente, llega a estimarse que la función esencial del Estado debe limitarse a salvaguardar los derechos inherentes a cada individuo y a vigilar la intocabilidad de su libre desenvolvimiento en todos los aspectos de la vida, pero especialmente el económico.

Este proceso de dignificación de la persona humana halla sólidos cimientos filosóficos en las concepciones del Derecho Natural. Sobre este punto cabe transcribir los siguientes conceptos del Maestro Ignacio Burgoa: "Como contestación a la insignificancia del individuo en un Estado absolutista, surgió la corriente jurídico-filosófica del Jus-Naturalismo... que proclamó la exis-

tencia de derechos congénitos al hombre superiores a la sociedad. Tales derechos deberían ser respetados por el orden jurídico y es más, deberían constituir el objeto esencial de las instituciones sociales....El Juanaturalismo, por ende, exaltó a la persona humana hasta el grado de reputarla como la entidad suprema en la sociedad, en aras de cuyos intereses debería sacrificarse todo aquello que implicara una merma o menoscabo para los mismos" (32).

Con esta base doctrinaria, el individualismo y el liberalismo se enseñorearon bien pronto en la mayor parte de los Estados. El propio autor acabado de mencionar expresa al respecto: -- "...los diversos regímenes jurídicos que se inspiraron en la famosa declaración de los derechos del hombre y del Ciudadano de 1789, eliminaron todo lo que pudiera obstruccionar la seguridad de los derechos naturales del individuo, forjando una estructura normativa de las relaciones entre gobernantes y gobernados con un contenido eminentemente individualista y liberal. Individualista, porque como ya dijimos, consideraron al individuo como el objeto y fin esencial de la organización estatal; liberal, en virtud de -- que el Estado y sus autoridades deberían asumir una conducta de -- abstención en las relaciones sociales, dejando a los sujetos en -- posibilidad de desarrollar libremente su actividad, la cual sólo se limitaba por el poder público cuando el libre juego de los derechos de cada gobernado originaba conflictos personales" (33).

Fincada ya esa igualdad legal, abstracta, teórica, postulada por el individualismo para todos los hombres, en poco tiempo pudo apreciarse que, por las diferencias reales existentes entre ellos y por la posición marginal adoptada por el Estado en orden a las actividades de cada individuo, se acentuaban o surgían con-

(32).- Ignacio Burgoa, Las Garantías Individuales, México, 1954, -- segunda edición, Editorial Porrúa, S.A., p. 20.

(33).- Idem.

rapidez profundas desigualdades económicas y sociales.

A producir este efecto, concurre con equivalente fuerza - determinativa, el liberalismo económico. son pues dos los "Liberalismos" que, en unión del individualismo y del capitalismo, generan la situación económico-social que más tarde habrá de ser si- miente del derecho social. Tales liberalismos son distinguidos -- por Montenegro con las siguientes palabras: "En la terminología - contemporánea, hay dos "Liberalismos" que, no obstante su origen- común, pueden representar posiciones antagónicas. El primero es - el que designa a la filosofía política de la libertad, del progre- so intelectual y ruptura de las cadenas que inmovilizan al pensa- miento. En este sentido, liberalismo significa actitud de renova- ción y avance. El segundo es, concretamente, el liberalismo econó- mico nacido en el siglo XVIII ( cuando daban sus pasos iniciales- el industrialismo maquinista y el capitalismo ), o sea, la teoría del Laissez faire, a la que dió su expresión clásica Adam Smith,- como aplicación específica del liberalismo individualista al fenó- meno económico" (34).

Por lo que respecta al maquinismo, debemos decir con Mon- tenegro, que resulta de la aplicación de los inventos mecánicos a la producción de los artículos que requiere la sociedad, lo cual- determina la aparición de nuevas formas de vida y de trabajo. Así la tierra cede a la fábrica y al comercio el primer puesto como - fuente de riqueza; ello ocasiona que surja una nueva clase social compuesta por personas que, sin pertenecer a la nobleza, asumen - la promoción de la actividad económica, apropiándose en esta for- ma de los nuevos instrumentos de producción. Por otra parte, la - fábrica substituye al taller medieval y en lugar del artesano apa- rece el proletario, que vende su trabajo por un salario.

"Estos elementos -dice expresamente el citado autor- constituyen el embrión de lo que será el mercado capitalista moderno, regido por la iniciativa, la competencia, la oferta y la demanda, y también el embrión de los grandes problemas político-sociales - de nuestro tiempo" (35).

surge, pues, el capitalismo, como hijo legítimo del individualismo, del liberalismo económico, de la democracia formalista, de los derechos individuales abstractos. Toda esta concepción de la vida, qué consecuencias emergentes produce? Montenegro traza al respecto un esquema de suyo objetivo: "Los labriegos, empujados por la miseria, afluyen a las ciudades, tanto porque ya no tienen nada que hacer en el campo, como porque van en busca de -- los salarios de las fábricas; pero las fábricas no son suficientes para recibir esta afluencia y hay desocupación, hambre, problemas de habitación y de higiene. Las ciudades quedan infestadas por una masa flotante de fantasmas que han perdido para siempre -- el sitio que ocupaban en la tierra y en la historia y que no encuentran todavía un nuevo acomodo.....En las fábricas y en las minas de carbón, la situación es literalmente inhumana. Hay empresarios que creen que los adultos ofrecen demasiados problemas y prefieren contratar niños desde los siete años de edad; para evitar que se alejen del lugar de su tarea, los niños son encadenados a las máquinas y hasta se llega a limarles los dientes para que coman menos. En las minas hay hombres que no conocen el sol, fueron concebidos, vivieron y mueren dentro de las galerías. La gente -- que mora allí.....pierde hasta la costumbre de vestirse. Hombres y mujeres andan poco menos que desnudos. Una de las ocupaciones -- que se considera adecuada para las mujeres es la de arrastrar las vagonetas en que se saca el carbón. Pero ingeniosos empresarios -- (35).- Idem., p. 29.

han descubierto que es más barato hacer galerías de apenas un metro de altura; las vagonetas son también bajas, las mujeres que las arrastran deben pues, ir caminando a gatas. Por supuesto, no hay leyes sociales. La abundancia de gente que busca empleo permite a los empresarios rebajar constantemente los salarios ( basta con echar al obrero que gana más y tomar otro por menos, salvo que el primero se avenga a la rebaja ) " (36).

Como vía ejemplificativa, basta la mención del increíble cuadro anterior, para entender las trágicas raíces de los derechos sociales y para justificar sobradamente la justicia que ellos reportan a las clases económicamente débiles.

Otro factor que coadyuvó a que la pésima situación de los trabajadores proletarios se prolongara durante décadas, fué la prohibición que en nombre de la protección de la libertad de trabajo, impusieron las legislaciones para evitar toda clase de asociacionismo entre aquéllos, impidiendo así la defensa de sus intereses. Fué principalmente la Ley Chapelier ( en Francia ) la que decretó dicha prohibición, ya que estimaba que la formación de asociaciones profesionales habría de implicar una notable limitación a la citada libertad de trabajo. También el Código Penal francés contenía disposiciones sancionatorias de cualquier forma de coalición laboral. Así, tenía prevista una severa pena a los individuos que formaran una asociación profesional. También, condenaba con vigor las huelgas y los paros. Por lo que respecta a la contratación individual de trabajo, quedaba regida exclusivamente por el Código Civil, siempre bajo el principio de la absoluta libertad de las partes en la celebración, lo que, naturalmente afectaba en forma notoria al trabajador y beneficiaba al patrón, quien imponía todas las condiciones contractuales de mayor impor-

(36).- Ob. cit., ps. 29-30.

tancia, como el salario, la jornada de trabajo y la duración del contrato, condiciones en las que la ley francesa era omisa (37).

por cuanto que el apetito de lucro inherente al capitalismo no tuvo medida, produjo la concentración de enormes fortunas - cuyos insaciables propietarios empezaron a absorber la pequeña industria, ampliando así a proporciones colosales el aglutinamiento de capital. "En aquél tempestuoso proceso --expresa Montenegro-- las diferencias que separaban a las clases sociales fueron ahondándose progresivamente. Los pobres no eran literalmente menos pobres que antes; a costa de duras y sangrientas luchas, los primeros sindicatos arrancaron algunas mejoras graduales a las empresas y la legislación social dió sus primeros pasos. Pero los ricos se hacían tan desmesuradamente ricos y las necesidades de la vida moderna crecían tan rápidamente, que la desproporción entre los extremos del bienestar y la miseria fué adquiriendo caracteres monstruosos" (38).

La revolución francesa de 1848, suscitada por las situaciones descritas, logra, en el terreno de los hechos, algunas de las primeras conquistas en materia de derecho social, pues bajo la presión de los laboristas, el gobierno debió dictar el decreto de 25 de febrero del mencionado año, decreto por el que se consideró como obligación del Estado el proporcionar trabajo a toda persona que careciera de él. A tal efecto, se fundaron los talleres nacionales, destinados a recibir a los carentes de ocupación. (39).

Otra de las conquistas logradas con motivo del citado acontecimiento revolucionario, se basó en la proposición de Marat a la Asamblea Nacional, encargada de formular la Constitución, en

(37).-- Ignacio Burgoa, Ob. Cit., ps. 168-170.

(38).-- Montenegro, Ob. Cit., p. 39.

(39).-- José Martínez Delgado, Proyección Histórica de las Declaraciones de Derechos Sociales, México, 1943, p. 66.

el sentido de que el derecho al trabajo ( como correlativo del deber del Estado de proporcionarlo ) y a la asistencia se elevaran a la categoría de garantías constitucionales. El proyecto relativo expresaba: "Artículo 2.- La Constitución garantiza a todos los ciudadanos: La libertad, la igualdad, la seguridad, el trabajo, - la propiedad, la asistencia". "Artículo 7.- El derecho al trabajo es el que tiene todo hombre de vivir trabajando. La sociedad debe, por medios productivos y generosos de que disponga y que serán organizados ulteriormente, proporcionar trabajo a los hombres válidos que no puedan procurárselo de otro modo" (40).

Ambos derechos fueron aceptados en la Constitución de - - 1848, pues quedaron incorporados en su artículo 10.

En Alemania fué llevada a cabo una reforma similar en lo que toca al derecho al trabajo, pues en 1860 el Canciller Bismarck presentó ante el Reichstag un proyecto que en lo conducente expresaba: "El Estado debe cuidar de la subsistencia y del sostenimiento de los ciudadanos que no puedan procurarse a sí mismos medios de existencia, ni obtenerlos de otras personas privadas, obligadas a ello por leyes especiales. A aquéllos a quienes no faltan más que los medios y la ocasión de ganar por sí su propia subsistencia y la de su familia, debe proporcionárseles trabajo conforme a sus fuerzas y su capacidad" (41).

Este proyecto fué aprobado hasta junio de 1869, habiéndose constituido también una de las primeras conquistas del derecho social, en cuanto complejo jurídico genérico, esto es, considerado en su totalidad y no sólo a través de alguna de sus ramas, como el obrero, agrario, etc.

Si tales reformas se debieron al enorme descontento so - -

(40).- Martínez Delgado, Ob. Cit., p. 74.

(41).- Idem., p. 75.

cial producido por las causas que ya hemos citado, y el última instancia por el Capitalismo, hubo también, por las mismas razones, innovaciones y reacciones de mucho mayor alcance e importancia, pues "enfrente del liberalismo se levanta un nuevo Estado -- intervencionista, para regular la vida de la sociedad. Enfrente de una democracia formalista, se levanta una de tipo organicista, social. Enfrente de los derechos individuales abstractos y formalistas, sin contenido, se levantan los derechos sociales y de contenido, los derechos de la persona humana enfrente de los derechos del individuo, persona abstracta, y sobre todo, no solamente derechos del hombre como restricciones a la actividad del Estado, sino obligaciones impuestas a la actividad del mismo" -- (42).

Es así como, a partir de los inicios del presente siglo, los derechos sociales principian a ser incorporados en las Cartas supremas de los Estados, surgiendo así, primero en México, -- después en Europa y poco más tarde en otros países de América, -- el Constitucionalismo social, mismo al que más adelante haremos alusión, una vez que hayamos precisado en lo posible el concepto y demás características de los propios derechos sociales.

## II.- EL DERECHO SOCIAL EN LA DOCTRINA.

Preciso es dejar anotado, antes de abordar el estudio -- concreto de las garantías sociales, que ellas forman parte ( como facultades subjetivas ) de un derecho de muy reciente nacimiento y que, por ende, se encuentra aún en su primer período -- formativo, lo que ha determinado que, salvo la excepción de una de sus ramas, el derecho obrero, sus conceptos jurídicos fundamentales aún no estén plenamente precisados.

(42).- Alfonso Noriega Cantú, Apuntes Taquigráficos de su cátedra de garantías y Amparo en la Fac. de derecho de la -- U.N.A.M., por José Muñoz, México, 1947, p. 94.

Trátase, obviamente, del Derecho social, del cual expresa uno de sus escasos tratadistas, el jurista mexicano Lucio Mendieta y Núñez: "Asistimos en nuestros días al fenómeno sociológico-jurídico de la formación de una nueva rama del derecho: El Derecho social. Ella está surgiendo como resultado de poderosa corriente ideológica y de la presión económica y política de la clase media y de la llamada clase popular; pero aún no acaba de definirse completamente y ofrece, en esta hora, múltiples confusiones y malentendidos...." (43).

En efecto, la imprecisión de la materia y la diversidad de criterios principian con relación al nombre mismo de este nuevo complejo jurídico, pues algunos autores vierten críticas al mismo. Entre ellos mencionaremos a:

Boncasse, quien expresa que la denominación "derecho social" constituye en realidad un pleonasma, porque el derecho, en general, regula relaciones sociales (44).

Gastán, en el mismo sentido, afirma que como todo derecho es social, el nombre "derecho social" viene a ser solamente una redundancia, que hace más confuso su estudio (45).

Martín Granizo y Mariano González Rotvos, pretenden que el nuevo derecho se llama también "Legislación Industrial", "Derecho Obrero" ó "Legislación del Trabajo"; pero con ello limitan erróneamente el contenido del derecho social, que es mucho más amplio que el que se ocupa de reglamentar las relaciones de trabajo entre asalariados y patrones (46).

Carlos García Oviedo, criticando también que la denomina-

- (43).- Lucio Mendieta y Núñez, El Derecho social, México, 1967, - segunda edición, Ed. Porrúa, S.A., p. 7.
- (44).- Cit. por Carlos García Oviedo, Tratado Elemental del derecho social, Madrid, tercera edición, p. 11.
- (45).- Cit. por Martín Granizo y Mariano González Rotvos, Derecho social, Madrid, tercera edición, Ed. Reus, p. 7.
- (46).- Martín Granizo y Mariano González Rotvos, Derecho social, - Madrid, tercera edición, Ed. Reus, p. 3.

ción de "derecho obrero" o sus equivalentes, son estrechas para abarcar toda la materia del derecho social, estima a la vez, por otra parte, que este último nombre es demasiado amplio, ya que no todas las instituciones de asistencia social son objeto de esta disciplina. No obstante, se pronuncia por acoger esta denominación, por dos razones:

1a.- Porque el derecho social "tiene por objeto resolver el problema social; surgió de la ruptura de los cuadros corporativos, del nacimiento de la gran industria y de la formación del proletariado, que dió origen, a su vez, a la lucha de clases. Esta lucha es el contenido del problema y 'social' debe ser el derecho creado para su solución"; y

2a.- Porque el propio derecho "se refiere a una de las clases que integran la sociedad; La clase proletaria y "tiene por objeto proteger al débil y colocarlo en situación de poder participar, en cierta medida, de los gozos y ventajas de la civilización", agregando que "La legislación social no se concreta a las relaciones de producción con fines de protección al obrero. No es el contrato de trabajo el único objeto de su atención. La protección al humilde es más amplia, compleja y variada; problema de la vivienda económica, instituciones de ahorro y asistencia mutua y política de abastos. Todo esto está al margen de las relaciones del capital y del trabajo" (47).

Aún con ser cierto que, como afirma García Oviedo, hay problemas sociales que el derecho social no incluye dentro de su contenido, es de estimarse que tal es la denominación más indicada para el conjunto de las nuevas normas, dada la índole de las relaciones que regula. Por lo demás, como expresa Gurvitch, " Los términos de las ciencias sociales que designan a menudo fenómenos (47).- Ob. cit., ps. 4-10.

que agitan a la humanidad entera y que se convierten ellos mismos en fuerzas reales de la vida histórica, no se escogen, se imponen" (48).

El Maestro Mendieta y Núñez acepta el anotado nombre con las palabras siguientes: "La denominación 'derecho social' nos parece correcta porque tiene en cuenta principalmente los intereses de la sociedad, que no puede existir en paz, ni progresar, cuando entre las partes que la componen existen desajustes y contradicciones vitales insalvables; es un derecho de la sociedad, porque aún cuando protege a grupos y a individuos, lo hace para conservar la propia existencia de aquélla; pero en todo caso, el éxito que ha tenido esa denominación la justifica plenamente..." (49).

Existen algunas teorías respecto a la índole del derecho social. Con base en lo que acerca de ellas expone Gurvitch, mencionaremos las siguientes:

a).- La apreciación utilitarista.- R. Jaquelin estima -- que el derecho social no tiene sino un contenido positivista o de utilidad; "se supone --expresa- que 'social' quiere decir necesariamente 'empírico' ó 'materia sensible', y se comprende bajo el término 'derecho social' un derecho que no tiene otro objeto que el de servir a las necesidades variables de las sociedades reales, al interés social, a la utilidad de grupo; en resumen, a un derecho desprovisto de toda relación con la justicia".

Crítica Gurvitch esta posición expresando que no es cierto que sólo lo empírico integre a los fenómenos sociales, pues lo espiritual, lo racional, lo ideal, pueden tener también un carácter social, y que éste es el caso del contenido del Derecho social, agregando al respecto que "particularmente, el principio su

(48).- Georges Gurvitch, L'idée du droit social, París, 1932, Ed. Sirey, p. 163.

(49).- Ob. Cit., ps. 68-69.

premo de la moral, torrente transpersonal de la actividad creadora en su eternidad viviente, tiene un carácter esencialmente social, es supraconciente y engloba todas las conciencias individuales y colectivas como sus momentos, como su contenido social" -- (50).

b).- Apreciación Jusnaturalista.-- Es Geny quien sostiene la idea de que el derecho social no es sino una especie del derecho Natural, expresando que no es propiamente una realidad jurídica, sino un ideal, "un principio moral de crítica del derecho Positivo".

Aunque es innegable que el nuevo derecho tiene principios correctivos del tradicional, es asimismo evidente que se encuentra conformado jurídicamente, lo que no sería posible si realmente fuera, como afirma Geny, una directriz ideal. "Afirmar crítica Gurvitch- que el derecho social no es más que un postulado del derecho Natural, es precisamente negar su existencia; un derecho social así no tendría ninguna estructura jurídica precisa" (51).

c).- La noción del "derecho colectivo".-- Emmanuel Levy -- considera que mejor que de derecho social debe hablarse de "derecho colectivo", pues se comprenden así, expresamente, las convenciones colectivas de trabajo, materia indiscutible del nuevo derecho. A tal postura se opone también Gurvitch, ya que --expresa-- se trata de un derecho distinto en esencia del "derecho social", ya que designa "todas las situaciones jurídicas de relaciones de trabajo o de otra clase, en las que los interesados figuran, no como individuos aislados, sino como totalidades; pero en todo caso el término es ambiguo, se confunde con el 'colectivismo', que es una deformación centralista del socialismo y abarca lo mismo al pere-

(50).-- Gurvitch, Ob. Cit., p. 154.

(51).-- Idem., p. 158.

cho del Estado que al Derecho Autónomo. En este último aspecto, - sin embargo, el Derecho Colectivo es parte del Derecho social...- (52).

Por su parte, el propio Gurvitch elabora una de las teorías más completas acerca del Derecho social, partiendo de bases estrictamente sociológicas. A continuación, procuraremos trazar sus lineamientos esenciales.

Según dicho Autor, el Derecho en general se divide en: Derecho de coordinación, Derecho de subordinación y Derecho social. El primero es el que se refiere a los actos contractuales, porque trata de coordinar intereses; el segundo, subordina a los individuos porque se impone a la voluntad de ellos mismos a efecto de que queden sometidos al orden propio del Estado. Tanto uno como otro Derechos, cuentan con la coacción incondicionada de la autoridad para realizarse.

Por lo que respecta al Derecho social, expresa Gurvitch - que no es ni de coordinación ni de subordinación, sino de integración o inordinación, porque naciendo espontáneamente en el seno de las agrupaciones humanas, tiene la finalidad de lograr la - - unión de los integrantes de éstas; ello, mediante un acuerdo de - voluntades que crea libremente, sin necesidad de coacción ni de - organización alguna, un poder social que actúa sobre los citados - integrantes de los grupos sociales, pero no desde fuera, sino como fuerza interna de los grupos mismos. Por tal motivo, se establece entre el todo y las partes una constante interpenetración - de influencias, que caracterizan al Derecho social, que así se - forma como sui generis y autónomo.

El Maestro Mendieta y Núñez ha formulado la crítica a la teoría sociológica de Gurvitch acerca del Derecho social, en los-

siguientes términos:

desde luego, la tendencia sociológica que modela toda la tesis de éste, desvirtúa el aspecto jurídico del derecho social.- Para demostrar esto, Mendieta y Núñez parte de las dos características fundamentales que el tratadista ruso atribuye al citado Derecho, a saber:

a).- su función, consistente en integrar a los agrupamientos sociales; y

b).- su gestación, que dimana del seno de las comunidades subyacentes de todo agrupamiento social, de modo espontáneo.

Consecuentemente, este derecho es social porque "socializa" y porque nace en el estrato más hondo de la sociedad.

Respecto de la primera característica, el Maestro mexicano estima que, a pesar de su indudable valor sociológico, desde el punto de vista jurídico es demasiado amplia, pues con arreglo a ella, toda norma que tiende a realizar la unión entre los individuos es derecho social. Así, su misma amplitud hace imposible -- configurarlo como una rama autónoma del derecho.

En cuanto a la segunda, expone que en su forma actual, el derecho social se aparta mucho de la fuente originaria señalada -- por Gurvitch ( la acción creadora de las comunidades subyacentes) y se presenta con gran complejidad, derivándose de varios factores que se influyen mutuamente y que reobran sobre el esfuerzo -- creador de las comunidades, de modo tal que no puede atribuirse -- les éste como fuente originaria única. "La aparición del derecho social -- agrega Mendieta -- tal como se concibe actualmente, si bien reconoce causas sociológicas profundas, antecedentes lejanos, obedece a un conjunto de circunstancias propias de estos tiempos que vivimos y se está constituyendo con la aportación de varias co- --

rientes creadoras" (53).

Entre ellas menciona: La doctrina y la jurisprudencia, -- las teorías sociológicas y económicas, el pensamiento político, -- la solidaridad internacional y la imitación, factores que influyen en la estructuración del derecho social en variadas formas:

Los juristas y jueces, al interpretar y aplicar las leyes dictadas en defensa de los desposeídos, formulan doctrinas y establecen principios jurisprudenciales que les dan vitalidad y sirven para llenar los vacíos de esas leyes y para promover la expedición de nuevos ordenamientos tutelares.

Las teorías sociológicas y económicas proyectan su influencia en la formación de una conciencia social sobre los problemas de antagonismo y desajuste entre los diversos sectores sociales y sobre las formas de solución de los mismos, todo lo cual se traduce en leyes o en formas de interpretación y aplicación de ellas.

El pensamiento político, al captar los problemas sociales y al hacer valer las demandas y los ideales de clases necesitadas, influye también en la estructuración del derecho social.

La solidaridad internacional, efecto entre otras causas -- de múltiples relaciones económicas, determina que entre los Estados se adopten --especialmente para evitarse ruinosas competencias-- tendencias semejantes en materia social, defendiendo la -- fuerza de trabajo contra las enfermedades, el desempleo, el salario insuficiente, etc.

Finalmente, "el prestigio de las instituciones de derecho social traspasa las fronteras de los Estados e induce a imitarlas aún en aquéllos en donde las condiciones lamentables de cultura y de organización de las clases económicamente débiles no permiten

a éstas exigir la creación o la adaptación de tales instituciones" (54).

Tras la crítica anterior, Mendieta y Núñez llega a las siguientes conclusiones:

a).- El Derecho social no es totalmente obra de las comunidades subyacentes, ni tiene relación inmediata, en muchos casos, con la voluntad de las personas a quienes beneficia y sobre las que a menudo, tampoco ejerce funciones integradoras (Ejemplo de esto último son las Leyes de Asistencia que se refieren a los ancianos, a los huérfanos, a los pobres, y las leyes del trabajo y de seguridad social, que no sólo protegen a los obreros organizados, sino también a los artesanos, a los asalariados libres, a los que trabajan a domicilio y a otros muchos individuos entre los que no hay lazo alguno de unión ).

b).- La concepción sociológica del nuevo derecho es insuficiente para caracterizarlo y estructurarlo como autónomo.

c).- Consecuentemente, es indispensable encontrarle otra fundamentación sociológica y jurídica (55).

### III.- CONCEPTO DEL DERECHO SOCIAL Y DE LAS GARANTIAS SOCIALES.

Aunque las teorías mencionadas en el apartado precedente nos dan ya una idea acerca del derecho social, procede fijar su concepto, hecho lo cual trataremos de precisar el de las garantías sociales.

Martín Granizo y González Rotvos han elaborado la siguiente definición acerca del derecho social: "Desde el punto de vista objetivo, el conjunto de normas o reglas dictadas por el poder público para regular el régimen jurídico social del trabajo y las -

(54).- Idem., ps. 43-45.

(55).- Idem., ps. 45-46.

clases trabajadoras, así como las relaciones contractuales entre las empresas y los trabajadores, y desde el punto de vista subjetivo, la facultad de hacer, omitir o exigir alguna cosa o derecho, conforme a las limitaciones o autorizaciones concedidas por la ley o los organismos por ella creados" (56).

dejando por ahora el aspecto subjetivo del concepto -tema al que nos referiremos posteriormente- apreciamos que la anterior definición limita con mucho el ámbito del derecho social. Los propios autores de la misma se contradicen claramente, pues por otra parte han afirmado que el derecho social tiene por objeto resolver la cuestión social, que "no estriba en otra cosa que en la necesidad de hallar una fórmula justa de convivencia entre las diversas clases que integran la sociedad y los esfuerzos realizados por los que se estiman oprimidos para vencer en la lucha entablada contra los predominantes" (57).

Obviamente, la cuestión social no se restringe al problema obrero, ni es ésta la única clase oprimida. No. La cuestión social comprende los problemas de numerosas clases sociales, que son las que integran la enorme legión de los desvalidos: campesinos, hombres sin empleo, enfermos sin recursos, los propios obreros, en suma, los proletarios todos del Estado capitalista. Si esto se encuentra claro y los mismos autores citados así parecen expresarlo en el transcrito párrafo, realmente resulta inexplicable que en su definición se limiten al aspecto laboral y no incluyan el vasto campo de la cuestión social a que aluden.

En la misma inconsecuencia incurre García Oviedo, pues expresando que "En nuestros días acontece, no sin cierta rapidez, el nacimiento de un nuevo derecho con el que el Estado actual se erige en defensor y guardián de los intereses de las clases proleta-

(56).- Ob. Cit., p. 9.

(57).- Idem., p. 8.

rias", define el derecho social como "El conjunto de reglas e instituciones ideadas con fines de protección al trabajador" (58).

Por tanto, este autor cercena también el contenido y alcances del derecho social, pues lo reduce a los límites del derecho Laboral.

Nos resta tratar una teoría que nos parece la más completa y acertada acerca del Derecho Social: La del concepto jurídico del mismo, formulada por Lucio Mendieta y Núñez.

Antes de iniciar la estructuración de su tesis, el citado Maestro hace la crítica de los dos conceptos de derecho social — que se han elaborado y que son; uno, el que exponen los juristas españoles y que tiene carácter político, ya que le asigna como finalidad "resolver la cuestión social" ( Martín Granizo y Mariano-gonzález Rotvos ) o la realización de la justicia social ( García Oviedo ); el otro, expuesto por Gurvitch, y que es exclusivamente sociológico por su objeto: La integración de los grupos sociales.

Respecto al primer concepto anotado, expresa: "Asignar al derecho social, o a cualquier parte del derecho, como objeto propio, la solución de un problema, nos parece contrario a la esencia misma del derecho. Basta considerar que todo problema debe tener solución, de lo contrario no es problema, y si la tiene, una vez lograda, desaparecería el derecho cuyo objeto fuese resolverlo, precisamente por falta de materia. La solución de los problemas colectivos —agrega— no corresponde al derecho, sino a la política; las medidas jurídicas pueden ser y son, a menudo, uno de los medios adoptados por la política en la solución de las cuestiones sociales; pero las leyes, cuando no tienen más objeto que realizar un fin político inmediato, no llegan a constituir rama estable del derecho, son disposiciones transitorias, cualquiera - (58).— Ob. cit., p. 1.

que sea su número, su extensión e importancia, que desaparecen en cuanto se alcanza el fin propuesto" (59).

Por lo que respecta a la apreciación sociológica, el autor que estamos citando la crítica con el mismo énfasis que a la política, pues opina certeramente que, no menos contraria a la esencia del derecho es la pretensión de confundirlo dentro de la sociología; que aún siendo el derecho un producto social, un fenómeno de la existencia colectiva, como disciplina científica es una rama autónoma del conocimiento; por tanto, reducirlo exclusivamente a sus expresiones sociológicas resulta una exageración exclusivista. "Nosotros pensamos -agrega- que uno es el aspecto sociológico del derecho social, aspecto que cae dentro de la esfera de la sociología y otro su aspecto jurídico, que corresponde exclusivamente al campo del derecho, sin que por esto se trate de desconocer la interdependencia entre la sociología y el derecho" . - ( 60 ).

Por todo lo anterior, deriva el ilustre tratadista que es necesario exponer un concepto jurídico del derecho social, que lo destaque con bien marcados contornos entre su aspecto sociológico y sus implicaciones políticas, para situarlo en su órbita propia, que es la del derecho.

Para ello, se impone realizar lo siguiente:

1o.- Determinar cuáles son las leyes con las que se pretende configurarlo.

2o.- Analizarlas con el propósito de indagar si hay en ellas un fondo común que justifique su unidad substancial.

3o.- Probar que sus principios son diferentes de los que sustentan las ramas ya conocidas del derecho, pues de lo contrario no podría desprenderse de ellas para formar un derecho Autónomo

(59).- Mendieta y Núñez, Ob. cit., ps. 47-48.

(60).- Idem., p. 50.

mo.

4o.- Descubrir sus fundamentos sociológicos.

En lo que toca al primer punto, según criterio prácticamente unánime de quienes han tratado sobre el derecho social, a éste le corresponden: Las leyes del trabajo, las agrarias, las de asistencia, las de seguros sociales, las de economía dirigida en diversos aspectos y las que simplemente regulan la intervención del Estado en materia económica. El Maestro Mendieta agrega, además, la legislación cultural y los convenios internacionales de carácter social.

Las características que constituyen denominador común de todas esas materias, son las siguientes:

a).- No se refieren a los individuos en general, sino en cuanto integrantes de grupos sociales o de sectores de la sociedad bien definidos: Obreros, campesinos, proletarios, desvalidos, trabajadores independientes, gentes económicamente débiles.

b).- Esas leyes tienen un marcado carácter protector de las personas, grupos y sectores aludidos.

c).- Todas las citadas materias son de índole económica, ya que regulan esencialmente intereses materiales ( o los tienen en cuenta: Leyes culturales ), como base del progreso moral.

d).- Tratan de establecer un complejo sistema de instituciones y de controles para transformar la antítesis de intereses de las clases sociales en una colaboración justa y pacífica.

Consecuentemente, a pesar de la heterogeneidad de ese contenido, el objeto del derecho social establece una unidad fundamental entre los varios aspectos de ese contenido ( punto 2o. ).

En relación con el punto 3o. ( diferentes principios del-

derecho social ), el Maestro cuya tesis estamos sintetizando, parte de la mención de la diferencia entre Estado y sociedad, para justificar sus puntos de vista.

Expresa que el Estado puede definirse como una sociedad - jurídicamente organizada, en un territorio propio, con independencia y soberanía, teniendo como uno de sus objetos primordiales, - la realización de los propósitos de la sociedad, que son; vida en común para conseguir el bienestar de los individuos y el más amplio desarrollo de sus posibilidades materiales y espirituales. - Hay pues, una diferencia substancial entre sociedad y Estado: La sociedad es el contenido de la forma Estado, pero esta forma sólo existe en razón de su propio contenido.

Tras estas palabras introductorias, aborda el citado autor el punto clave de su tesis: "durante mucho tiempo -dice- desde que surgió el Estado, la forma, por un proceso de mecanización social.....dominó el contenido. El ente que la sociedad creó, con el nombre de Estado, la sojuzgó hasta hacer que la sociedad viviese para el Estado, que se sacrificara en aras del Estado. Esta es la situación de muchos, acaso de la mayoría de los Estados; pero en los tiempos modernos empieza a perfilarse claramente la dualidad: sociedad-Estado y aquélla se levanta frente a éste, reivindicando sus derechos, exigiendo su cumplimiento. Pensamos que es, - en este sentido, sociológico y jurídico a la vez, que puede hablarse de un derecho social. Es el derecho de toda sociedad a mantenerse como unidad autónoma; el derecho de la sociedad a desarrollarse vitalmente por el único medio posible: La conservación, la seguridad y el bienestar de los miembros que la integran".

En otras palabras: si el Estado, durante siglos, logró imponerse a los intereses de la sociedad, encuentra en esta etapa -

de reivindicaciones sociales, la justa reacción de ésta, suscita-  
da ante la necesidad de reafirmar, o mejor dicho, rescatar, la --  
prevalencia de sus intereses para lograr la seguridad y el bienes-  
tar de todos sus miembros. "Ese derecho -expresa Mendieta y Núñez  
lo ejerce la sociedad frente al Estado, creando un conjunto de --  
facultades ( derecho subjetivo ) consagradas en ordenamientos le-  
gales producto de la misma sociedad, pero avalorados con la san-  
ción del Estado ( derecho objetivo ).

De esta peculiar forma de integrarse el derecho social, -  
se desprende su naturaleza propia, ya que no es ni público ni pri-  
vado, sino de una tercera categoría, que pertenece -como dice Gur-  
vitch- a "ese dominio en donde el derecho público y el derecho --  
privado se entrecruzan para entrar en una síntesis y formar una -  
nuevo término entre las dos especies"

En efecto, el derecho social no puede ser clasificado den-  
tro del derecho público, por lo menos en su aspecto sustantivo, -  
que es el determinante, porque éste se ocupa, desde hace dos mile-  
nios, de "lo que concierne a la organización de la 'cosa pública'  
y se entiende ahora como el conjunto de ordenamientos que se re-  
fieren a la organización del Estado, a su funcionamiento, a los -  
servicios públicos y a las relaciones del Estado con los indivi-  
duos para delimitar la esfera de acción de aquél frente a éstos.

Ninguna de esas características encajan en los ordenamien-  
tos ( obrero, agrario, etc. ) que forman parte del derecho social.

Tampoco entran en el sector del derecho privado, en vir-  
tud de que, aún cuando regula relaciones e intereses de indivi-  
duos particulares ( obreros, campesinos, proletarios, etc. ) no -  
lo hace como el derecho privado, que toma en cuenta las relacio-  
nes de los particulares entre sí; sino que en el derecho social -

los individuos son estimados en su calidad de integrantes de agrupamientos o sectores de la sociedad, por lo que en él domina la idea de clase o de situación económico-social, teniendo siempre presente el interés social, de convivencia, de integración de todos los sectores de la sociedad.

Aunque en su aspecto adjetivo, el derecho social sí pertenece al derecho público, de todas suertes sus peculiaridades, dimanadas de su carácter autónomo, le dan un tinte específico a los procedimientos.

Es, por tanto, el derecho social, un derecho de la sociedad frente al Estado ( no es una concesión graciosa de éste ), y se está integrando con contenido y doctrina propios.

Consecuentemente, el referido Autor lo define en los siguientes términos: "El derecho social es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo".

Es de destacar que este objetivo de lograr un orden justo constituye el aspecto idealista, espiritual, del derecho social, que lo hace trascender de su sentido utilitario, materialista, económico.

Para finalizar, Mendieta y Núñez ubica el nuevo derecho como parte autónoma, junto con el público, el privado y el Internacional, del Positivo ( no del Natural, por cuanto que está estructurado jurídicamente ) y le reconoce las siguientes ramas: Derecho del Trabajo, Agrario, Económico, de Seguridad, de Asistencia y Cultural. Asimismo, destaca que existe un derecho social y

ternacional, junto al internacional público y al internacional — Privado.

Brevemente haremos alusión a las citadas materias en que lo divide.

El Derecho del Trabajo regula las relaciones obrero-patronales, protegiendo a los trabajadores, en cuanto clase social integrada por individuos económicamente débiles.

El derecho Agrario reglamenta la equitativa distribución de la tierra y su eficaz explotación por el mayor número posible de integrantes de otra clase social de escasos recursos: La de los campesinos. Ello, con el obvio propósito de mejorar su situación económico-social.

El Derecho social económico comprende el "conjunto de leyes que tienden a establecer una equilibrada, justa distribución de los bienes y de las cargas comunes de la sociedad, que se encuentran bajo el control del Estado y a mantener adecuada provisión de satisfactores y de medios materiales de vida". Por lo tanto, su contenido es complejo y variado, ya que incluye: Leyes presupuestales, de señalamiento de impuestos, ordenamientos relacionados con la industria y el comercio, las disposiciones reguladoras de precios y de las condiciones del mercado, ciertos aspectos de la producción industrial, etc.

El derecho de seguridad social tutela a los individuos — que sólo tienen su trabajo personal como fuente de ingresos y les procura la debida atención en la enfermedad, la vejez, la desocupación y la invalidez.

El Derecho de Asistencia social protege a los incapacitados para trabajar, procurándoles atenciones médicas, de alimentación, de indumentaria, de habitación. Ello, mediante la ayuda di-

recta del Estado o reglamentando la de instituciones privadas.

El derecho cultural se forma con las leyes que regulan la instrucción y la educación en todos sus grados, clases y aspectos, tanto de niños, como de jóvenes y adultos, aunque bajo el aspecto de hacérselas accesibles como una obligación del Estado.

En lo que respecta al derecho social internacional, el aludido Maestro expone: "Por último, el derecho social internacional está constituyéndose con los Acuerdos y Tratados entre diversos países sobre la protección de sus respectivos nacionales en materia de trabajo" (62).

Ya veremos con posterioridad, en el capítulo indicado, cómo lo alcanzado en esta materia en el ámbito internacional, supera con mucho los estrechos límites que se infieren de las palabras acabadas de transcribir.

Hemos de comentar, antes de pasar al concepto de las garantías sociales, que, en nuestro modesto entender, la teoría del Maestro Mendieta y Núñez constituye si no la más, una de las más completas y certeras de las que se han elaborado acerca del derecho social, pues no sólo ha precisado el concepto de este nuevo y complejo campo jurídico, sino que ha delimitado su contenido y fijado su elemento ideal, destacando además al clasificarlo, su máxima importancia para el presente y el futuro inmediato.

Con base en las enseñanzas de la citada teoría, nos referiremos ahora al concepto de las garantías sociales, notablemente orientado ya por el que obtuvimos acerca del derecho social.

En efecto, si la definición de la materia en sentido objetivo se refiere a las personas, grupos y sectores de la sociedad económicamente débiles, resulta lógico que son los mismos los titulares de las garantías sociales, mismas que no son otra cosa —

que los derechos subjetivos otorgados por el Derecho social, esto es, como expresan Granizo y González Rotvos, las facultades de hacer, omitir o exigir alguna prestación o derecho conforme a las limitaciones o autorizaciones concedidas por la ley o los organismos por ella creados. Esta apreciación coincide con la vertida al respecto por Mendieta y Núñez, ya que, como hemos expuesto, considera que el derecho social lo ejerce la sociedad frente al Estado, creando un conjunto de facultades ( derechos subjetivos ) consagradas en ordenamientos legales producto de la misma sociedad, pero avaloradas con la sanción del Estado, a través del derecho objetivo.

Sin embargo, tales derechos subjetivos asumen el nombre de garantías cuando son incorporados en las constituciones de los Estados. Tal ha sido el proceso de las garantías individuales. -- por ello es que Rojina Villegas, al referirse a los derechos subjetivos públicos y privados expresa que "En los primeros se comprenden los derechos políticos, los derechos de libertad, que en las Constituciones constituyen el contenido de las garantías individuales...." (63).

por tanto, las garantías sociales son facultades o derechos subjetivos otorgados por los ordenamientos de derecho social y que han sido incorporados a la Ley suprema de un Estado.

Justamente, en el próximo apartado habrémos de referirnos a esa incorporación en diversas Constituciones de Europa y América, para después referirnos a la primera que albergó los derechos sociales: La Mexicana de 1917.

#### IV.- EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL EN EUROPA Y EN AMERICA.

Poco después de terminada la primera guerra mundial, nume

(63).- Rafael Rojina Villegas, Teoría General de las Obligaciones, México, 1943, ediciones encuadernables "El Nacional", p.91.

rosas Constituciones Europeas y Americanas principiaron a incorporar en su articulado diversos derechos sociales, que asumieron, - por ese hecho, el rango de garantías.

La primera de aquéllas en que se realizó tal incorporación, fué la Constitución Alemana de 11 de agosto de 1919, reconociendo los derechos a que se refieren las disposiciones que se citan:

a).- En materia económica; Artículo 115.- "El reparto y la utilización del suelo serán vigilados por el Estado en forma que se impida el abuso y se atienda a proporcionar a todo alemán una morada sana y a todas las familias alemanas, especialmente a las de numerosa prole, una morada y un patrimonio económico que responda a sus necesidades".

b).- En materia de Asistencia; Artículo 119.- "Las familias de prole numerosa tienen el derecho a asistencia compensatoria. La maternidad tiene derecho a la asistencia y a la protección del Estado". Artículo 122.- "La juventud está protegida contra la explotación, así como contra el abandono moral, intelectual o corporal. El Estado y el Municipio habrán de procurar la organización de las instituciones necesarias al efecto".

c).- En materia de seguridad social, el artículo 161 disponía la creación de un amplio sistema de seguros para poder, con el concurso de los interesados, atender a la conservación de la salud y de la capacidad para el trabajo, a la protección de la maternidad y a la previsión de las consecuencias económicas de la vejez, la enfermedad y las vicisitudes de la vida.

d).- El derecho al trabajo ( considerado también como deber ), estaba dispuesto por el Artículo 163, en los términos siguientes: "sin perjuicio de su libertad personal, todo alemán tien

ne el deber moral de emplear su fuerzas intelectuales y físicas - conforme lo exija el bien de la comunidad. A todo alemán debe proporcionársele la posibilidad de ganarse el sustento mediante un - trabajo productivo" (64).

La Constitución servio-Croata-Eslovena de 28 de junio de 1921, proclamó un principio de derecho social cultural en su - - Artículo 22, expresando: "El Estado procurará asegurar a todos - los ciudadanos la misma posibilidad de prepararse para la actividad económica que deseen ejercer. A tal efecto, el Estado organizará la educación profesional y la asistencia permanente a los niños pobres y abandonados que no tengan capacidad de seguir los estudios" (65).

La Constitución española de 5 de diciembre de 1931 contiene también normas de derecho social de indiscutible valor. Así, - en el aspecto de asistencia social contaba con una fórmula bastante completa: Artículo 43.- "Los padres tienen la obligación de - alimentar, asistir y educar a sus hijos. El Estado velará por el cumplimiento de estos deberes y se obliga subsidiariamente a su - ejecución. El Estado dará asistencia a los enfermos y a los ancianos y protegerá la maternidad y la infancia..."

En materia económico-social, el Artículo 44 daba al Estado la facultad de intervenir por medio de leyes para la explotación y coordinación de las industrias y empresas cuando lo exigiere el racionamiento de la producción y los intereses de la economía social.

En el campo del derecho social cultural, disponía lo siguiente: Artículo 48.- "La República legislará sobre la manera de facilitar a los españoles necesitados el acceso a todos los gra-

(64).- Martínez Delgado, Ob. Cit., ps. 100-101.

(65).- Idem., p. 102.

dos de enseñanza, a fin de que esto no dependa más que de la aptitud y de la vocación" (66).

Concluida la segunda guerra mundial, el Constitucionalismo social siguió expandiéndose. En la Constitución francesa de 13 de octubre de 1947, se garantiza el derecho al trabajo; en la Italiana de 22 de diciembre de 1947, el derecho a la asistencia, bajo los términos siguientes: Artículo 38.- "Todo ciudadano inhabil al trabajo y desprovisto de los medios necesarios para vivir, tiene derecho al mantenimiento y a la asistencia social". También, - consagra esta última un principio elemental de derecho social Económico: Artículo 40.- La iniciativa económico-privada es libre. - No puede desenvolverse contrariando el interés social o de modo - que cause daño a la seguridad, a la libertad, a la dignidad humana. La ley determina los planes y los controles oportunos para - que la actividad económica pública y privada pueda estar dirigida y coordinada a fines sociales" (67).

Este movimiento de socialización a nivel Constitucional - trascendió a los países latinoamericanos, que establecieron en - sus Cartas Magnas las garantías básicas del derecho social. Así, - entre otros, los siguientes:

Nicaragua, Constitución de 22 de marzo de 1939: Artículo - 77.- "El matrimonio, la familia y la maternidad están bajo la pro - tección y defensa del Estado". Artículo 80.- "A los padres sin re - cursos económicos les asiste el derecho de impetrar el auxilio - del Estado, para la educación de la prole".

Guatemala, Constitución de 11 de mayo de 1945: Artículo - 60.- "El trabajo es un derecho inalienable del individuo. El Esta - do empleará los recursos que estén a su alcance para procurar ocu

(66).- Idem., ps. 103-104.

(67).- Idem., p. 122.

pación a todo el que carezca de ella y asegurará a todo trabajador, manual o intelectual, las condiciones económicas necesarias a una existencia digna". Artículo 78.- "Los padres de familia pobre, con seis o más hijos menores, recibirán especial protección del Estado. En iguales condiciones de idoneidad gozarán de preferencia para el desempeño de cargos públicos". En el aspecto cultural, el Artículo 82 dispone que "El Estado debe esforzarse en ayudar a los guatemaltecos económicamente necesitados, para que tengan acceso a todos los grados de enseñanza atendiendo únicamente a la vocación y aptitud".

previene también esta constitución la norma reguladora de un aspecto peculiar del derecho social; tal es la contenida en el Artículo 83, expresando: "se declara de utilidad e interés nacionales el desarrollo de una política integral para el mejoramiento económico, social y cultural de los grupos indígenas".

Honduras, Constitución de 28 de marzo de 1936: Artículo - 197.- "La familia, como fundamento de la sociedad, estará bajo la protección del Estado. En consecuencia, proveerá a la organización de su patrimonio, al amparo efectivo de la maternidad y a la protección de los menores".

Paraguay, Constitución de 10 de julio de 1940: Artículo - 122.- "Todos los habitantes de la República están obligados a ganarse la vida con su trabajo lícito. Todo hogar paraguayo debe asentarse sobre un pedazo de tierra propia" (68).

Como es de apreciarse a través del examen de las varias - constituciones con contenido social mencionadas ( tanto de Europa como de América ), no existe aún una sistematización adecuada de las normas relativas, ya que en forma suelta, sin forma de catálogo, se proclaman con mayor o menor énfasis, en unas y en otras, - (68).- Idem., ps. 144-152.

el derecho al trabajo, el aspecto económico, el cultural, etc. --  
Más es de proveerse que, dada la suprema importancia de este nuevo derecho, en un futuro próximo ha de quedar debidamente estructurado, máxime que ya ha sido incorporado a algunos instrumentos jurídico-internacionales, pues constituye uno de los objetivos -- esenciales del derecho de gentes contemporáneo.

CAPITULO TERCERO.

LAS GARANTIAS SOCIALES EN MEXICO.

- I.- Antecedentes históricos.
- II.- El movimiento ideológico de la revolución.
- III.- Las garantías sociales proclamadas por la Constitución de 1917.

-----

## I.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

La Carta Magna de 1917, obra y efecto de la Revolución Mexicana, es la primera Constitución que al incorporarlos, otorga a los derechos sociales el rango de "garantías". Más, para que se obtuviera esta feliz consecuencia, que ha trascendido a la mayoría de las constituciones contemporáneas y aún al derecho Internacional, fué menester finiquitar un sistema económico-social gestado durante cuatro siglos. En efecto, no pocos escritores de la problemática revolucionaria coinciden con la afirmación vertida en el sentido de que la situación que finalmente desembocó en el movimiento armado iniciado en 1910, principió a conformarse desde la llegada de los conquistadores españoles y aún antes. Antes, — porque ya la organización azteca tenía perfectamente delineada la diferencia abismal entre los pocos que todo poseían y los muchos-destinados a una vida de trabajos y miseria.

"...la situación de las clases rurales antes de la conquista — expresa Mendieta y Núñez— distaba mucho de ser satisfactoria. Había un gran número de asalariados cuya condición era tan mala como la de los jornaleros de nuestros días, acaso peor, porque éstos tienen la posibilidad legal de convertirse en propietarios, en tanto que aquéllos sólo distinguiéndose en la guerra podían escalar los altos puestos y gozar así del derecho de propiedad...En nuestro concepto —agrega— estas sociedades indígenas — llevaban en su propia organización el gérmen de próximas transformaciones, las que no pudieron realizarse porque la conquista española interrumpió su desenvolvimiento natural" (69).

Los españoles fortalecieron, pues, un sistema de explotación que, antes de su arribo, había corrido a cargo del Rey — —

(69).— Lucio Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, México, 1968, décima edición, Editorial Porrúa, S.A. ps. 19-

Tenochca y de sus nobles, guerreros y sacerdotes.

Pero al entronizarse los peninsulares en los reinos recién conquistados, impusieron una explotación aún más despiadada e injusta. A ella alude el Ingeniero pastor Rouaix, con las siguientes palabras: "...la dominación que iba realizando el grupo de aventureros audaces y valientes, que esgrimía como arma decisiva la superioridad de su cultura, sobre el conglomerado heterogéneo de tribus y de pueblos escalonados en las etapas de la civilización, desde el salvaje nómada hasta el agricultor rudimentario-arraigado a la tierra, que reconocía monarcas y observaba ritos religiosos, iba produciendo la supremacía absoluta del conquistador sobre el indígena vencido, dominación que se consolidó después con el reparto de las tierras entre los vencedores y la "encomienda" que les entregaba a los pobladores aborígenes en servidumbre. La organización política que se implantaba tenía las características del feudalismo medieval y la sociedad humana que se formaba quedaba constituida por dos castas únicas: Los Amos que administraban el gobierno, la religión y la riqueza y los parias que sólo tenían como patrimonio el trabajo y la obediencia" (70).

Esta situación prevaleció durante los trescientos años de dominación, a pesar de las prudentes leyes expedidas por la corona para el gobierno de los aborígenes, leyes imbuidas ya de un significativo sentido de justicia social, entre las que sobresalen las siguientes:

I.- La de Felipe II, de 1593, estableciendo la jornada de ocho horas para los obreros de las fortificaciones y fábricas "repartidas a los tiempos más convenientes, para librarse de los rigores del sol, más o menos, lo que a los ingenieros pareciere, de

(70).- Pastor Rouaix, Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución política de 1917, México, 1959, 2a. Ed. p. 27.

forma que no faltando un punto de lo posible, se atienda a procurar su salud y conservación".

II.- La ley VI, título VI, Libro III, de la Recopilación de las Leyes de Indias estatúan el salario mínimo y las juntas que debían fijarlo; ello, en principio, pues los indios deberían ganar el jornal que ellos mismos señalaran y sólo en el caso de que en algunos lugares exigieran precios excesivos, serían los Virreyes, las Audiencias y gobernadores, quienes habían de fijar el propio salario, "conforme a los tiempos, horas, carestías y trabajo, de forma que los indios, en minas, granjerías y haciendas no reciban agravio, habiéndose informado de personas noticiosas".

III.- La Ley II, Libro VI, título XIII y la Ley I, Libro VI, título XII de la misma Recopilación disponían que el salario debería pagarse en moneda, prohibiendo expresamente que se liquidara en vino, chicham, miel o yerba del Paraguay; el no acatamiento de estos preceptos era sancionado con la pérdida de los efectos que se hubieran entregado a los indios por vía de jornal y además con una pena de veinte pesos en cada infracción.

IV.- La Ley XIII, Libro VI, título XIII, también de la Recopilación, tendía a tutelar a los niños indígenas, pues prohibía que se les obligara a trabajar antes de los dieciocho años de edad. Legalmente, sólo era posible emplearlos como pastores, y ello mediante un salario semanal de "dos reales y medio, que salen cada mes a diez reales y cada año cinco pesos, pagados en moneda corriente y más la comida y vestido a uso de indios".

V.- La Ley IX, Libro VI, título XIII, del propio ordenamiento citado, disponía que el trabajador debía ser curado en sus enfermedades por cuenta del patrón y debía disfrutar de descanso obligatorio los domingos y días de fiesta (71).

(71).- datos tomados de la obra "El derecho social", ya cit., de Mendieta y Núñez, ps. 81-85, nota 1.

Estas y otras leyes demuestran la buena disposición de los Reyes Españoles para con los nativos del Anáhuac; pero infelizmente, no fueron acatadas por encomenderos y demás conquistadores y sus descendientes.

por tanto, la situación de tipo feudal -en que los indios y los mestizos eran especialmente las clases desposeídas- perduró a lo largo de todo el tiempo de coloniaje y la manifestación principal de la desigualdad imperante en esa etapa fué el acaparamiento de la propiedad de la tierra por la clase privilegiada, de suerte tal que "al finalizar la época colonial existían en la Nueva España las enormes propiedades del Clero, el más poderoso latifundista en tan dilatados territorios. Existían también haciendas productivas de extensión considerable, pertenecientes a españoles y criollos", en contraste con las cuales "Las tierras de los pueblos resultaron en numerosos casos insuficientes para llenar las más elementales necesidades....." (72).

Justamente, ese problema de la tierra, de ilimitada magnitud en México, estuvo presente en el fondo ( y en la revolución -patente ) de las innumerables convulsiones político-sociales sufridas por nuestro país. El mismo movimiento de Independencia tuvo, a juicio de Mendieta y Núñez, esa propia causa; "Las masas de indios -afirma- no combatieron por ideales de independencia y democracia que estaban muy por encima de su mentalidad; la de independencia fué una guerra en cuyo fondo se agitó indudablemente el problema agrario, para entonces ya perfectamente definido en la vida nacional. girven de base a esta afirmación las medidas que el propio gobierno tomó para contenerla" (73).

(72).- Jesús Silva Herzog, Breve Historia de la Revolución Mexicana, México, 1969, sexta edición, Fondo de Cultura Económica, p. 8.

(73).- El problema Agrario de México ( Mendieta y Núñez ), p. 82.

Efectivamente, apenas iniciados los desórdenes que presagiaban ya esa guerra, el Gobierno Español se apresuró a dictar algunas disposiciones que tendían a atemperar la principal causa — del descontento, el problema agrario, disposiciones que tuvieron ya un inequívoco contenido de derecho social. De ellas, mencionaremos las siguientes:

1.- Real Decreto de 26 de mayo de 1810.- se disponía en el mismo que los indios quedaran liberados del pago del tributo y en lo que toca al problema esencial, expresaba: "y en cuanto a repartimiento de tierras y de aguas, es igualmente nuestra voluntad que el virrey, a la mayor brevedad posible, tome las más exactas noticias de los pueblos que tengan necesidad de ellas, y con arreglo a las leyes, a las diversas y repetidas cédulas de la materia y a nuestra Real y decidida voluntad, proceda inmediatamente a repartirlas con el menor perjuicio que sea posible de tercero y con obligación los pueblos de ponerlas sin la menor dilación en cultivo".

2.- decreto de 9 de noviembre de 1812, expedido por las Cortes generales y Extraordinarias de España.- "...V.- se repartirán tierras a los indios que sean casados mayores de veinte y cinco años fuera de la patria potestad, de las inmediatas a los pueblos que no sean de dominio particular o de comunidades; más si — las tierras de comunidades fuesen muy cuantiosas con respecto a la población del pueblo a que pertenecen, se repartirán cuando — más hasta la mitad de dichas tierras, debiendo entender en todos estos repartimientos las diputaciones provinciales, las que designarán la porción de terreno que corresponda a cada individuo según las circunstancias particulares de éste y de cada pueblo" (74).

Estos típicos recursos de última hora del gobierno Espa—

(74).- Datos tomados de Mendieta y Núñez, el problema Agrario de México, ps. 82-84.

ñol, no tuvieron absolutamente ningún efecto, pues no sólo fueron conocidas las disposiciones citadas cuando ya se había desencadenado la lucha de independencia, sino que ninguna relevancia les dieron los sublevados, toda vez que bien sabían que las leyes españolas protectoras de los indios no habían tenido aplicación alguna.

Lograda la independencia, durante todo el siglo pasado, lejos de que el problema agrario fuera encarado en sus exactas proporciones y modalidades por los diversos gobiernos, con vistas a su solución, se vió notoriamente acentuado por la falaz aplicación de las numerosas leyes de colonización y la actuación de las compañías deslindadoras y colonizadoras, bajo cuyos abusos se ampliaron en gran escala los latifundios existentes y se formaron además otros, los más extensos de la República. Pastor Rouaix proporciona algunos datos al respecto: ".....basta recordar -dice- que en la Baja California, cuya superficie es de 14,400,000 hectáreas, se concedió a cinco compañías extranjeras derechos de propiedad por 10,500,000 hectáreas, extensión mayor que la de todo el Estado de Oaxaca. A la compañía Huller se le titularon 5,394,000 hectáreas ( casi la extensión de Sinaloa ); a Flores Hale una faja de veinte kilómetros de anchura sobre la costa del Pacífico desde el paralelo 23 hasta el 29, con superficie de 1,496,000 hectáreas. La California Land Company recibió en el reparto un total de 2,488,000 hectáreas. En estas inmensidades quedaban incluidos los puertos, como la magnífica Bahía Magdalena, San Quintín y todas las Radas y fondeaderos de las costas. Igualmente quedaron incluidos todos los pueblos del territorio, entre los que se contaban los viejos poblados fundados por los jesuitas, que constituían risueños oasis en el páramo general; todas las tierras suscepti-

bles de ser regadas por las aguas del Río Colorado y en fin, las tres cuartas partes de la Baja California fueron entregadas como feudos con tierras y vasallos a cinco empresas extranjeras, que las retuvieron sin mejoras, sin cultivos y sin población, en espera de un alza de precio para pasar sus derechos a otro extranjero. Y lo más sorprendente de esas monstruosas concesiones fué que el gobierno las cedió recibiendo en pago ¡tres centavos! por hectárea" (75).

Aunque éstas y otras concesiones similares fueron ya la manifestación, que se antoja absurda, de la política de colonización y se realizaron bajo la dictadura del general don Porfirio Díaz, cabe decir que esa misma política de colonización especialmente a base de extranjeros, fué la que sostuvieron los sucesivos gobiernos a lo largo de todo el siglo pasado, de suerte tal que el problema agrario real del país fué en esa forma soslayado, con lo que no sólo subsistió, sino que se agravó al máximo.

Hubo, sin embargo, espíritus preclaros que desde la guerra misma de Independencia, supieron evaluar la magnitud del problema y proponer medidas tendientes a conjurarlo. En seguida, nos referiremos a los más destacados y a algunas soluciones que consideraban oportunas.

Don Miguel Hidalgo y Costilla, quien en fecha 5 de diciembre de 1810, emitía en la ciudad de Guadalajara, Jal., la siguiente disposición: "por el presente mando a los jueces y justicias del Distrito de esta Capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolas en la caja nacional, se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que pa-

ra lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos" (76).

Don José María Morelos y Pavón, quien evidentemente tuvo clarísima intuición acerca de las bases de lo que sería derecho social, expresaba en el "Proyecto de Confiscación de Intereses de Europeos y Americanos Adictos al Gobierno Español", que "deben — también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laboríos pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo". (77).

Pero, con ideas absolutamente definidas y fundamentadas — en materia agraria, emerge la figura del constituyente ( al Congreso de 1856 ) Ponciano Arriaga, cuyas proposiciones a éste contienen el pensamiento más avanzado a la sazón. Transcribimos a — continuación las más significativas:

1a.- "El derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión, teniendo los requisitos legales; pero no se declara, — confirma y perfecciona, sino por medio del trabajo y la producción. La acumulación en poder de una o pocas personas, de grandes posesiones territoriales, sin trabajo, cultivo, ni producción, — perjudica al bien común y es contraria a la índole del gobierno — republicano y democrático".

4a.- "Los terrenos de fincas o haciendas que tengan más — de quince leguas cuadradas de extensión y dentro del término de — dos años no estuvieren a juicio de los Tribunales de la Federación, cultivados, deslindados y cercados, se tendrán por baldíos — y serán renunciables y vendibles por cuenta de la Hacienda fede—

(76).- Tomado de la obra "Hidalgo, Reseña Bibliográfica con una — Iconografía del iniciador de nuestra independencia". Ernesto Higuera, Colección Medallones Mexicanos, México, D. F., 1955, p. 173.

(77).- Cit. por Mendieta y Núñez en problema Agrario de México, — p. 162.

ral y rematándolos al mejor postor. El nuevo propietario, que no podrá comprar más de quince leguas cuadradas de tierra, tendrá obligación de cercarla y cultivarla dentro del término de un año, so pena de perder todos sus derechos".

( Claramente se aprecia que el segundo párrafo delimitaba o fijaba la máxima extensión susceptible de quedar sujeta a propiedad individual. Por lo demás, se proponía su rápida explotación a efecto de no perderla ).

8a.- "siempre que en la vecindad o cercanía de cualquiera finca rústica existiesen rancherías, congregaciones o pueblos que a juicio de la Administración Federal, carezcan de terrenos suficientes para pastos, montes o cultivos, la Administración tendrá el deber de proporcionar los suficientes, indemnizando previamente al anterior legítimo propietario y repartiendo entre los vecinos o familias de la congregación o pueblo, solares o suertes de tierra a censo enfiteútico o de la manera más propia para que el erario recobre el justo importe de la indemnización" (78).

Respecto de esta proposición, Manuel Herrera Angeles estima, atinadamente que "...es sin lugar a dudas, la más importante y la más revolucionaria de todas las proposiciones presentadas -- por ponciano Arriaga, por ser la de mayor contenido social y porque en ella se establece o pretende establecerse, por primera vez la dotación de tierras a los campesinos carentes de éstas sin fijar límites de la propiedad afectable, sino tomando únicamente como base las necesidades de los pueblos circunvecinos..." (79).

Lástima grande que las proposiciones de ponciano Arriaga no fuesen tomadas en cuenta por el Congreso Constituyente, pues -

(78).- datos tomados de la obra "El pensamiento de Ponciano Arriaga y la Reforma Agraria Mexicana", de Manuel Herrera Angeles, México, 1966, Ed. de la Subsecretaría de Asuntos Culturales de la Sra. de Educación Pública.

(79).- Idem., p. 37.

como bien dice el propio Herrera Angeles, "si el voto particular de ponciano Arriaga hubiera sido incluido en el texto de la Constitución de 1857, México no hubiera sufrido el enorme retraso de 60 años que duró la vigencia de esta Carta fundamental; ni hubiera sido tal vez necesario el sacrificio de un millón de vidas humanas que le costó a la Patria la Revolución Mexicana y la Constitución de 1917" (80).

Avanzada ya la prolongada etapa gubernamental de don porfirio Díaz, se perfilan claramente las principales causas del descontento popular que habría de culminar con la Revolución. don — Luis Cabrera las resumió y definió certeramente;

El caciquismo, o sea, la presión despótica ejercida por — las autoridades locales que están en contacto con las clases proletarias y la cual se hace sentir por medio del contingente, las presiones arbitrarias, de la ley fuga y de otras múltiples formas de hostilidad y entorpecimiento a la libertad del trabajo.

El peonismo, o sea, la esclavitud de hecho o servidumbre feudal en que se encuentra el peón jornalero, sobre todo el enganchado o deportado del sureste del país y que subsiste debido a — los privilegios económicos, políticos y judiciales de que goza el hacendado.

El fabriquismo, esto es, la servidumbre personal y económica a que se halla sometido de hecho el obrero fabril, a causa — de la situación privilegiada de que goza en lo económico y en lo político el patrón, como consecuencia de la protección sistemática que se ha creído necesario impartir a la industria.

El hacendismo, o sea, la presión económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña, a la sombra de la desigualdad en el impuesto y de una multitud de (80).— Idem., ps. 6-7.

privilegios de que goza aquélla en lo económico y en lo político- y que producen la constante absorción de la pequeña propiedad - - agraria por la grande.

El cientificismo, o sea, el acaparamiento comercial y financiero y la competencia ventajosa que ejercen los grandes negocios sobre los pequeños, como consecuencia de la protección oficial y de la influencia política que sus directos pueden poner al servicio de aquéllos.

El extranjerismo, esto es, el predominio y la competencia ventajosa que ejercen en todo género de actividades los extranjeros sobre los nacionales, a causa de la situación privilegiada -- que les resulta de la desmedida protección que reciben de las autoridades y del apoyo y vigilancia de sus representantes diplomáticos (81).

Fueron éstos los motivos por los cuales la revolución se fijó un programa de reformas socio-económicas, que plasmaron finalmente en la constitución de 1917. pero, con base en ellos y -- previamente a la promulgación de la Carta Magna, fué gestándose -- el movimiento ideológico que hizo posible la incorporación en -- ella de los derechos sociales, y al cual nos referirémos brevemente en el siguiente apartado.

## II.- EL MOVIMIENTO IDEOLOGICO DE LA REVOLUCION.

Prescindiendo de los aspectos meramente políticos del pensamiento revolucionario, por no tener relación directa con nuestro tema, hemos de aludir a algunas de las ideas que dieron al -- gran movimiento su dirección hacia postulados de justicia social.

(81).- "El pensamiento de Luis Cabrera", selección y prólogo de -- Eduardo Luquín, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1960, -- ps. 121-122.

El 10. de julio de 1906, Ricardo y Enrique Flores Magón, Antonio Villarreal, Juan y Manuel Garabía, Librado Rivera y Rosalío Bustamante emitieron, en San Luis Missouri, su "Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación", conteniendo no pocas reformas de contenido económico y social. Las más significativas fueron las siguientes:

- 1.- restitución de ejidos y distribución de tierras ociosas entre los campesinos.
- 2.- Ocho horas de jornada máxima de trabajo, prohibiéndose además el trabajo infantil.
- 3.- Fijación de salario mínimo.
- 4.- Descanso dominical obligatorio.
- 5.- Otorgamiento de pensiones de retiro e indemnizaciones por accidentes en el trabajo.
- 6.- Expedición de una ley para garantizar los derechos de los trabajadores.
- 7.- Protección de la raza indígena. (82).

El "Plan de San Luis", obra de don Francisco I. Madero, - por cuanto que se ocupa fundamentalmente de problemas políticos, - sólo tiene una reforma de naturaleza agraria; la misma estaba propuesta en el párrafo 30. del Artículo del mismo número, y expresaba: "Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron (82).- Tomado de Silva Herzog, ob. cit., Primer Tomo, ps. 58-59.

de un modo tan inmoral o a sus herederos, que los restituyan a -- sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de -- aquéllos en cuyo beneficio se verificó el despojo" (83).

La restitución de tierras fué, pues, la única reforma de -- índole social que Madero previó en su citado Plan.

Otro Manifiesto en que sí se incluía un mayor número de -- reformas sociales, fué el llamado "Plan político-social proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, -- Puebla y el Distrito Federal", signado por varias personas que de -- oían representar a diez mil ciudadanos, entre ellas Carlos B. Múgica, Rodolfo y Gildardo Magaña y Dolores Jiménez y Muro. En dicho Plan, éstos, adhiriéndose al "Plan de San Luis", insisten, -- sin embargo en varias reformas de carácter económico y social. -- Las principales que postulaban eran las siguientes:

1.- "Todas las propiedades que han sido usurpadas para -- darlas a los favorecidos por la actual Administración serán devueltas a sus antiguos dueños".

2.- "se protegerá en todos sentidos a la raza indígena, -- procurando por todos los medios su dignificación y su prosperidad"

3.- "se aumentarán los jornales a los trabajadores de -- ambos sexos, tanto del campo como de la ciudad.....Las horas de -- trabajo no serán menos de ocho ni pasarán de nueve".

4.- Finalmente, en el plan se afirmaba que se establece-- ría la equidad en los alquileres de las casas, "a reserva de rea-- lizar trabajos posteriores para la construcción de habitaciones -- higiénicas y cómodas, pagaderas en largos plazos para las clases-- (83).- Idem., p. 129.

obreras".

Comenta sobre este punto Silva Herzog: "...creemos que por primera vez en un documento político revolucionario de la época, se trata de modo expreso acerca del problema de la habitación obrera" (84).

Otro documento político que contuvo reformas de tipo social en el aspecto agrario, fué el famoso "plan de Ayala", de Emiliano Zapata. En el mismo, éste y sus seguidores proponían que los terrenos, montes y aguas usurpados por los hacendados, científicos y caciques "a la sombra de la justicia venal", entraran en posesión de los pueblos y ciudadanos a quienes habían sido quitados; asimismo, propugnaban por la expropiación, previa indemnización, de la tercera parte de las grandes haciendas, para el efecto de ser repartidos tales terrenos entre los campesinos. Finalmente, expresaban que los hacendados, científicos o caciques que se opusieran al Plan, motivarían que se nacionalizaran todas sus tierras "y las dos terceras partes que a ellos corresponden, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en las luchas del presente plan" (85).

Como es de apreciarse, la posterior justicia agraria rebasó con mucho los límites que Zapata le proyectaba, pues las leyes relativas disponen el reparto de tierra excedente de los márgenes de la pequeña propiedad, esto es, en cantidad mucho mayor que la que el plan de Ayala tenía prevista.

Otro plan más de esta etapa, fué el llamado "De la Empacadora", emitido por Pascual Orozco en la ciudad de Chihuahua, en fecha 25 de marzo de 1912, con motivo de la sublevación en contra

(84).- Idem., ps. 131-132.

(85).- Datos tomados de la obra de Francisco Naranjo, Diccionario Biográfico Revolucionario, México, 1935, Editorial Cosmos, ps. 272-274.

del presidente Madero.

Ese documento es digno de mención porque ya con cierta -- sistematización contiene reformas de tipo social, tanto en el aspecto obrero como en el agrario. Dentro del primero proponía:

- 1.- Pago total en efectivo de los jornales de los obreros.
- 2.- Reducción de las horas de trabajo ( diez horas como -- máximo para los que trabajan en jornal y doce para -- los que lo hagan a destajo ).
- 3.- Prohibición de trabajar en las fábricas a los niños -- menores de diez años.
- 4.- Para los niños entre diez y diez y seis años, jornada máxima de trabajo de seis horas al día.
- 5.- Aumento de jornales armonizando los intereses del capital y del trabajo, "de manera que no se determine -- un conflicto económico que entorpezca el progreso industrial del país".
- 6.- Obligación para los propietarios de fábricas, de alojar a los obreros en condiciones higiénicas que garanticen su salud y enaltezcan su condición.

En materia agraria, incluía las siguientes reformas:

- 1.- Reivindicación de los terrenos arrebatados por despojo.
- 2.- Repartición de todas las tierras baldías y nacionalizadas en toda la República.
- 3.- "Expropiación por causa de utilidad pública, previo avalúo, a los grandes terratenientes que no cultiven habitualmente toda su propiedad; las tierras así expropiadas se repartirán para fomentar la agricultura-

intensiva<sup>86</sup>.

- 4.- Emisión especial de bonos por parte del Gobierno, para pagar los terrenos expropiados.
- 5.- Expedición de una ley orgánica reglamentaria sobre la materia (86).

Como veremos, el contenido de todas estas reformas pasó a la Constitución de 1917, expidiéndose, por lo demás, la ley orgánica que en ese plan se solicitaba.

Don Venustiano Carranza orientó desde un principio el movimiento constitucionalista por los senderos de la renovación social. Así, en discurso pronunciado en fecha 24 de septiembre de 1913, en el Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, expresaba... "sepa el pueblo de México que, terminada la lucha armada a que convoca el plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases; queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas; y no es sólo repartir las tierras y las riquezas nacionales....no es abrir más escuelas, no es igualar y repartir las riquezas nacionales, es algo más grande y más sagrado, es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos para establecer el equilibrio de la conciencia nacional" (87).

Uno de los documentos políticos más completos en materia de derecho social general, por cuanto que incluía, como beneficiaria de reformas, a la clase proletaria toda, fué el formado por las Adiciones al plan de Guadalupe, expedidas en fecha 12 de diciembre de 1914 por don Venustiano Carranza. La parte medular de las mismas en este aspecto, estaba contenida en el Artículo 20.-

(86).- Francisco Naranjo, Ob. Cit., ps. 276-282.

(87).- Tomado de la obra de Juan Barragán Rodríguez, Historia del Ejército y de la Revolución Constitucionalista, 1945, ps.-199-215.

expresando: "El primer jefe de la revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias... (88).

Hubo otros múltiples antecedentes de la Constitución, tanto en el terreno ideológico, como en el legislativo ( v.g. la Ley de 6 de enero de 1915 ) y aún en la vía de los hechos, como por ejemplo, el primer reparto agrario, llevado a cabo por el general Lucio Blanco en Matamoros, Tamaulipas, el 29 de agosto de 1913.

Creemos, sin embargo, que para los efectos de este trabajo, bastan los ya aludidos en líneas anteriores, mismos de los cuales podemos establecer esta conclusión: Los principios e ideas que precedieron y orientaron el sentido social de la Constitución de 1917, lejos de basarse en doctrinas generales de aplicación en otros países, se gestaron fundamentalmente en la observación de nuestros seculares y trágicos problemas socio-económicos, que llegaron a su máxima expresión negativa en la etapa de la dictadura Porfirista, y que por ello, hicieron impostergable el desencañamiento de la revolución y la promulgación de una nueva Ley Fundamental.

(88).- Tomado de la obra "Planes políticos y otros documentos", - Prólogo de Manuel González Ramírez, México, 1954, Fondo de Cultura Económica, ps. 158-164.

III.- LAS GARANTIAS SOCIALES PROCLAMADAS POR LA  
CONSTITUCION DE 1917.

con palabras proféticas, de obligada mención en las alusiones al contenido social de nuestra Carta Magna, el Diputado Cravioto expresaba al Congreso Constituyente convocado por Don Venustiano Carranza: "Así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus Cartas Magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros" (89).

Pero para que estos derechos y otros de naturaleza social fueran incorporados a la Constitución de 1917, se hizo necesario el desarrollo de continuos y prolongados debates y la realización de numerosas reformas a los proyectos sugeridos por el primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

En consecuencia, se desplegó en el seno de dicho Congreso una ardua labor, pero que ha tenido efectos en verdad fructíferos para el desarrollo social y económico de las clases proletarias y para el progreso general de México.

En seguida aludiremos a las numerosas garantías sociales que nuestra Ley Fundamental consagra, ubicándolas dentro de las ramas que actualmente se le reconocen al derecho social.

garantías de derecho social del trabajo:

1.- Jornada máxima de trabajo: Diurna, de ocho horas; nocturna, de siete horas.

2.- prohibición de labores insalubres o peligrosas para -

(89).- Cit. por Jorge Carpizo, La Constitución Mexicana de 1917, - México, 1969, Ed. U.N.A.M., p. 114.

las mujeres y los menores de dieciséis años, así como para el trabajo nocturno industrial. Igualmente para el trabajo en los establecimientos comerciales, después de las diez de la noche para la mujer; y el trabajo después de esa hora para los menores de dieciséis años.

3.- Prohibición de la utilización del trabajo de los menores de catorce años; asimismo, jornada máxima de seis horas para los mayores de esta edad y menores de dieciséis años.

4.- Disfrute obligatorio de un día de descanso, cuando menos, por cada seis días de trabajo.

5.- Derechos especiales de la trabajadora parturienta:

a).- prohibición de que desempeñe trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable, durante los tres meses anteriores al parto.

b).- descanso forzoso durante el mes siguiente al parto, con percepción de salario íntegro, con servación de empleo y de los derechos que hubiere adquirido por su contrato.

c).- dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos en el período de lactancia.

6.- suficiencia del salario mínimo 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.

7.- Igualdad de salario para trabajo igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

8.- Inafectabilidad del salario mínimo por embargo, compensación o descuento.

- 9.- Participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.
- 10.- pago del salario precisamente en moneda de curso legal.
- 11.- monto doble del salario para el trabajo extraordinario o de tiempo excedente. Este, en ningún caso, puede exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas, ni puede ser desempeñado por menores de dieciséis años ni por mujeres de cualquier edad.
- 12.- derecho, correlativo a la obligación del patrón, de recibir de éste, en alquiler, habitaciones cómodas e higiénicas con rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas.
- 13.- derecho del trabajador y su familia de asistir a escuelas, ser asistidos en enfermerías y recibir los demás servicios necesarios a la comunidad, servicios todos que el patrono debe establecer cuando las negociaciones se encuentren fuera de las poblaciones.
- 14.- derecho al establecimiento de mercados públicos, de edificios destinados a los servicios municipales y de centros recreativos -que el patrón debe construir- en los centros de trabajo con población mayor de doscientos habitantes.
- 15.- derecho a indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo.
- 16.- derecho a condiciones de higiene, salubridad y previsión de accidentes en las negociaciones en que el obrero desempeña su trabajo.
- 17.- derecho para coaligarse, formando sindicatos, Asociaciones, etc.

- 18.- Derecho de huelga.
- 19.- Jurisdicción laboral.
- 20.- Indemnización por despido injustificado.
- 21.- Inalienabilidad, inafectabilidad e inembargabilidad de los bienes que constituyen el patrimonio de familia.
- 22.- Vacaciones anuales de, por lo menos veinte días.
- 23.- Derechos de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. ( Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ).

Garantías de derecho social Agrario:

1.- derecho de los campesinos a la dotación: "Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación" ( Párrafo Cuarto del Artículo 27 de la Constitución ).

2.- derecho de los campesinos a la restitución: "VII.- Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les haya restituido o restituyeren...."

3.- derecho de cada campesino a la adjudicación: "XVI.- Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual, deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias".

4.- Jurisdicción agraria y legislación protectora de la -

misma naturaleza. ( Fracción XI del Art. 27 ).

( Obviamente, las leyes ordinarias y demás inferiores, -- contienen múltiples facultades de contenido social, en las diversas ramas de este derecho. Pero como nuestro estudio se constriñe a las contempladas por la Constitución como "garantías sociales", y de ellas dimanar los derechos previstos por las normas de menor rango, nos hemos limitado a la mención de esas propias garantías).

5.- Derecho a la creación de nuevos centros de población agrícola. ( Párrafo tercero del Artículo 27 ).

Garantías de derecho de seguridad social:

Antes de precisar algunos de los derechos sociales en materia de seguridad, que la Constitución otorga, es de mencionarse que en la misma --a través de la Fracción XXIX del Artículo 123, -- Apartado A- se sustenta la expedición de la Ley del Seguro Social, comprendiendo "seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos", misma ley a la que, en la propia fracción citada se -- considera de "utilidad pública". Por tanto, de la misma Carta Magna se desprende la previsión de los múltiples derechos que integran el amplio campo de la seguridad social y los cuales, por tal razón, asumen el rango de garantías. Pero, a más de esa previsión general indirecta, la Constitución contempla las bases mínimas de la misma seguridad social, ello a través de la Fracción XI, Apartado B, del mencionado Artículo, que expresa que dicha seguridad:

a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b).- Conservará el derecho al trabajo por el tiempo que -- determine la ley, en caso de accidente o enfermedad.

c).- Comprenderá los derechos de las mujeres parturientas, las cuales disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha — que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos, después del mismo; durante el período de lactancia tendrán los descansos extraordinarios a que antes nos referimos; asistencia médica, obstétrica, de medicinas y servicio de guarderías infantiles.

d).- Comprenderá el derecho de los familiares de los trabajadores a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e).- Incluirá centros de vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f).- Proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

Debemos aclarar en este punto, que, según las propias directrices Constitucionales, en México se aprecia una interpenetración entre las normas de derecho social del Trabajo y las del derecho de seguridad social, ya que éstas pueden ser subsumidas en las primeras. Buen ejemplo de ello lo tenemos en los derechos de las trabajadoras parturientas, previstos tanto en la sección del Artículo 123 relativa a los contratos de trabajo, como en la que se refiere a la seguridad social, de la misma disposición.

Tal situación no condice con la doctrina del derecho social, que hemos reseñado, en virtud de que, según nuestras prescripciones Constitucionales, la seguridad social queda limitada a uno de los estratos de la sociedad, que es la clase obrera, ya — que para que una persona pueda disfrutar de sus beneficios, menester es que se encuentre ligada previamente por una relación de —

trabajo con un patrono y esta relación, según los postulados doctrinarios del derecho de seguridad social, no es imprescindible, pues ello limita con mucho los alcances de esta rama jurídica, toda vez que deja fuera de sus beneficios a grandes núcleos sociales integrados por auténticos proletarios, como los campesinos, trabajadores libres, etc. La marginación de éstos, es pues, antitética al desideratum del derecho de seguridad social: su aplicación a todos los sectores económicamente débiles de la sociedad, estén o no ligados por un contrato de trabajo.

Consecuentemente, es de inferirse que en nuestras leyes, principiando con la propia Constitución, debe proveerse la seguridad social en ese amplio pero justo alcance, ya que al presente se encuentra constreñida a contados sectores de la clase laborante, especialmente obreros y burócratas ( recuérdense el Instituto Mexicano del seguro social y el Instituto de seguridad y servicios sociales de los Trabajadores del Estado ) que, aún teniendo enorme número de miembros, no son, ni con mucho, los únicos que ameritan los beneficios relativos.

#### Derecho de Asistencia Social:

En esta materia la Constitución no consagra garantías específicas, pero sí alude -aunque indirectamente- a la misma, al referirse en la Fracción III del Artículo 27, a las entidades colectivas con o sin derecho para adquirir bienes raíces. La parte conducente de la citada Fracción expresa: "Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los

indispensables para su objeto..."

Aunque, desde luego, leyes secundarias establecen en México algunos servicios de asistencia social, es de notarse que en la Constitución no existe relación de los derechos que esta rama jurídica considera asisten a los incapacitados para trabajar y para procurarse las atenciones médicas, de alimentación y demás necesarias a la supervivencia.

Falta, pues, incorporar en nuestra Ley Fundamental las bases elementales de este derecho de Asistencia social que "incluye todas las prestaciones de la antigua beneficencia pública, pero - con otro sentido, ya que no se basa en la caridad, sino en el deber social; que ya no se recibe como una dádiva, sino que se reclama como un derecho y se refiere exclusivamente a los que se encuentran impedidos de trabajar por la edad o por cualquiera otra causa y que, además, carecen de recursos" (90).

#### Derecho social económico:

En lo que toca a esta materia, en nuestro medio su contenido tiene las mismas características que en la mayoría de los países: Máxima diversidad y complejidad. En México, múltiples leyes y reglamentos contienen normas de ese tipo, aunque -dada la novedad de esta rama jurídica- desvinculadas, sin encuadramiento común.

La Constitución consagra, en nuestro concepto, dos principios fundantes de dicho derecho, que las leyes inferiores desenvuelven con cierta amplitud aunque sin sistematización de las diversas normas relativas.

Tales principios son los siguientes:

1.- El de la función social de la propiedad, contenido fundamentalmente en la parte inicial del párrafo tercero del Artí (90).- Mendieta y Núñez, El derecho social, ps. 79-80.

culo 27, y que expresa: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte - el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación..."

Este postulado determina que innumerables procesos económicos que se deducen de la propiedad de bienes raíces y de variados elementos naturales, queden sujetos a disposiciones que entrañan un sentido de derecho social, y que, por ende, corresponden al de recho social Económico.

2.- Este segundo principio, que envuelve a su vez otros más específicos, es el de la protección que las leyes y el Estado deben impartir al consumidor, en contra de actos comerciales lesivos a su economía, considerada, por lo general, débil. Se encuentra consagrado en el párrafo segundo del Artículo 28 de la propia Ley fundamental, que expresa: "...la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general, o de alguna clase social".

Consecuentemente, de esta norma constitucional parte en primera instancia el cúmulo de leyes que, en una u otra forma, regulan los procesos de producción, distribución y venta de bienes-destinados a los consumidores, y que se expiden precisamente con el propósito de proteger los recursos de éstos, considerados como sector social económicamente débil.

Derecho social cultural:

En el aspecto del derecho social cultural, la Constitución del 17 contiene, expreso, uno de sus principios básicos: El de la función social de la educación, mismo que se encuentra reconocido -repetimos- explícitamente, en la Fracción VIII del Artículo 3o., que a la letra dice: "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o que no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquéllos que las infrinjan".

Esta norma se complementa con otra, también constitucional, que previene la erección de los diversos centros culturales-destinados a la población del país, y que se encuentra prescrita en la fracción XXV del Artículo 73, al tenor siguiente:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

.....XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y -

de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás instituciones concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiera a dichas instituciones..."

Finalmente, la Fracción VII del Artículo 3o., ratificando su sentido de función social, proclama que "toda la educación que el estado imparta será gratuita".

#### Derecho social Internacional:

En materia de derecho social Internacional, nuestra constitución no contiene declaraciones. Sin embargo, México ha signado documentos jurídico-internacionales que tratan la propia materia y a los cuales nos referiremos en el capítulo siguiente.

## CAPITULO CUARTO.

### LAS GARANTIAS SOCIALES EN EL DERECHO INTERNACIONAL.

- I.- La incorporación de las garantías sociales en algunos instrumentos jurídico-internacionales. ( Carta de la O.N.U. y Carta de la O.E.A. ).
- II.- Los catálogos internacionales de derechos-humanos.
- III.- La problemática fundamental de la protección internacional de los derechos humanos y los proyectos de solución.

-----

I.- LA INCORPORACION DE LAS GARANTIAS SOCIALES EN  
ALGUNOS INSTRUMENTOS JURIDICO-INTERNACIONALES.  
( CARTA DE LA O.N.U. Y CARTA DE LA O.E.A. )

Conviene precisar, antes de que iniciemos el exámen de tales instrumentos, que bajo el rubro de "derechos o garantías del hombre" quedan comprendidos -según las posiciones doctrinarias -- más recientes- no sólo los derechos tradicionales, de extracción liberal, consagrados por la revolución francesa, sino también los derechos sociales, surgidos del nuevo constitucionalismo, imbuído de valiosos principios de derecho social.

"Los derechos humanos, históricamente -expresa Jorge Carpizo- están comprendidos en dos declaraciones: La del Hombre y -- del Ciudadano y la de derechos sociales. La base de estas declaraciones es la misma: que el hombre se realice como hombre. Una declaración complementa a la otra. son los dos brazos de un mismo cuerpo" (91).

El derecho positivo internacional ha acogido la citada dirección teórica, pues varios de sus documentos -muy especialmente la declaración universal de los derechos del hombre- previenen en forma paralela el respeto a ambas clases de garantías.

A ello se debe que Korovin exponga que "Las exigencias de democráticas de la humanidad progresista que reclama la ampliación de los derechos humanos y su afirmación positiva y práctica a todos, ya han sido reflejadas en una serie de documentos jurídicos internacionales" (92).

verdross, por su parte, expresa que ".....hasta la Carta de la O.N.U. no encontramos un reconocimiento internacional de -- principio de los derechos humanos, si bien constituye una consa--

(91).- Ob. cit., p. 162.

(92).- Ob. cit., p. 140.

gración meramente parcial la declaración de lo. de enero de 1942, en la que las potencias aliadas se comprometían a procurar una -- protección general de los derechos humanos después de la victoria. La Carta, en efecto, se ha limitado a proclamar el principio, sin desarrollarlo por medio de normas concretas" (93).

Principiemos, pues, por aludir a las normas de derecho social internacional contenidas en la citada Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

Proclamando la fé en los pueblos de dichas naciones "en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres" según expresa el preámbulo, la Carta expresa, en este mismo, la resolución de los propios pueblos de "promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad".

En el Artículo 13 señala, como una de las funciones de la Asamblea General, la promoción de estudios y la formulación de recomendaciones tendientes a fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión ( Apartado 1, inciso b. ).

En el Capítulo IX, relativo a "Cooperación Internacional, Económica y Social", se dispone que la Organización promoverá: niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social, así como el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades--

(93).- Ob. cit., ps. 504-505.

des ( Artículo 55, incisos a y c. ).

se establece también -en el Artículo 56- el compromiso de todos los miembros de tomar medidas, conjunta o separadamente, en cooperación con la organización, para la realización de los propósitos que acabamos de mencionar.

Igualmente, la Carta prescribe la facultad del Consejo -- económico y social para hacer recomendaciones con el objeto de -- promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y la efectividad de tales derechos y libertades ( Artículo 62, 2 ).

En el Artículo 68 se impone al propio Consejo citado la - obligación de establecer comisiones de orden económico y social y para la promoción de los derechos humanos.

Finalmente, se señala, como uno de los objetivos básicos- del régimen de administración fiduciaria, la promoción del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión ( Artículo 76, inciso c. ).

Este desperdigado contenido de garantías de la Carta de - la O.N.U., ha recibido una certera crítica, que se basa en los -- tres puntos siguientes:

- 1.- No constituye un catálogo de derechos fundamentales.
- 2.- Carece de un deber claro de respetar determinados de rechos; y
- 3.- No está provisto de normas de procedimiento para su puesta en práctica. (94).

De nuestra parte agregaremos que, según la redacción de - las disposiciones de que hemos hecho mérito, en que se alude sepa (94).- verdross, ob. cit., p. 503.

radamente a derechos de contenido social y económico ( v.g. "niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos" ) por una parte, y a los "derechos humanos", por la otra, se infiere — que en la Carta se siguió el criterio tradicional en la materia, consistente en constreñir este rubro a las garantías de raíz liberal, esto es, a los derechos públicos individuales, sin incluir — en el mismo — como posteriormente se admitió — los derechos de contenido social.

Por lo demás, es de apreciarse que son escasas las declaraciones de la Carta con dicho contenido y que sólo en un Artículo — el 55 — se consagran derechos específicos en esta materia.

sin embargo, toca a este documento el mérito de las primicias en cuanto al — como dice Verdross — reconocimiento internacional de principio de los derechos humanos.

La Carta de la Organización de Estados Americanos.— El documento constitutivo de la O.E.A., tiene también, en materia de derechos sociales, un contenido escaso, pero no al grado que la Carta de la O.N.U., pues a partir de 1967, en que recibió las llamadas Reformas de Buenos Aires, especialmente en los campos económico, social y cultural, quedaron previstas varias normas más de Derecho Social Internacional. A ellas nos referiremos en seguida, procurando ubicarlas en las diversas ramas jurídico-sociales de que nos ha hablado Mendieta y Núñez.

En materia de Derecho Social General, existen importantes declaraciones, aunque contenidas en capítulos diversos. Ellas son:

1.— La del inciso h) del Artículo 30., colocado en el Capítulo II, que se refiere a "Principios". Expresa que "Los Estados Americanos reafirman los siguientes principios:

".....h).— La justicia y la seguridad sociales son bases-

de una paz duradera".

2.- La proclamada por el Artículo 29, capítulo VII ( relativo a "Normas Económicas" ) y que a la letra dice: "Los Estados-Miembros, inspirados en los principios de solidaridad y cooperación interamericanas, se comprometen a aunar esfuerzos para lograr que impere la justicia social en el continente y para que sus pueblos alcancen un desarrollo económico dinámico y armónico, como condiciones indispensables para la paz y la seguridad".

3.- En el capítulo VIII, relativo a "Normas sociales", el Artículo 43, inciso a), consagra un principio bastante completo - en materia de derecho social general, pues expresa que "Los Estados Miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:

a).- Todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica".

Con un sentido más explícito de protección social y para el efecto de facilitar el proceso de la integración regional latinoamericana, se declara también que "es necesario armonizar la legislación social de los países en desarrollo, especialmente en el campo laboral y de la seguridad social, a fin de que los derechos de los trabajadores sean igualmente protegidos, y convienen ( los Estados Miembros ) en realizar los máximos esfuerzos para alcanzar esta finalidad ( Artículo 44 ).

A más de las anteriores normas genéricas en materia de de

recho social, la Carta de la O.E.A., consagra algunas específicas que pueden colocarse, cada una, dentro de alguna de las ramas de aquél.

Así, pertenecientes al Derecho social Agrario, tenemos -- las siguientes:

La consignada en el inciso d) del Artículo 31, siendo el texto relativo el que en seguida transcribimos:

"Los Estados Miembros, a fin de acelerar su desarrollo -- económico y social de conformidad con sus propias modalidades y -- procedimientos, en el marco de los principios democráticos y de -- las instituciones del sistema Interamericano, convienen en dedi-- car sus máximos esfuerzos al logro de las siguientes metas básic-- cas:

"....d).- Modernización de la vida rural y reformas que -- conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de la -- tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso de la tie-- rra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la-- industrialización y comercialización de productos agrícolas y for-- talecimiento y ampliación de los medios para alcanzar estos fi-- nes".

En el ámbito del derecho social del trabajo, las siguien-- tes:

1.- En el propio Artículo 31, acabado de citar, se fija -- también, como meta básica de los Estados miembros para su desarro-- llo económico y social, los "salarios justos, oportunidades de em-- pleo y condiciones de trabajo aceptables para todos".

2.- En el Artículo 43, cuyo texto inicial ya transcribi-- mos con anterioridad, se consigna una fórmula más amplia en la ma-- teria, pues se declara que "El trabajo es un derecho y un deber -- social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en --

condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de -- trabajar" ( inciso b. ).

( de conformidad con lo expuesto en las últimas líneas, - queda claro que esta norma puede también ubicarse dentro del Derecho de seguridad social ).

El inciso c) de este mismo Artículo reconoce derechos elementales de la clase laboral, pues prescribe que los trabajadores tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva.

Normas de derecho social económico contenidas en la Carta que nos ocupa, son las que a continuación mencionamos:

1.- "Estabilidad del nivel de precios internos en armonía con el desarrollo económico sostenido y el logro de la justicia social" ( Artículo 31 inciso f ).

2.- "Nutrición adecuada, particularmente por medio de la - aceleración de los esfuerzos nacionales para incrementar la producción y disponibilidad de alimentos" ( Artículo 31, inciso j. ).

3.- "Justos y eficientes sistemas y procedimientos de consulta y colaboración entre los sectores de la producción, tomando en cuenta la protección de los intereses de toda la sociedad. ( Artículo 43, inciso d. ).

4.- "El funcionamiento de los sistemas de administración pública, banca y crédito, empresa, distribución y ventas, en forma que, en armonía con el sector privado, responda a los requerimientos e intereses de la comunidad" ( Artículo 43, inciso e. ).

En lo que toca al derecho social cultural, bajo el objetivo general, consistente en que "Los Estados Miembros darán importancia primordial, dentro de sus planes de desarrollo, al estímulo de la educación, la ciencia y la cultura, orientadas hacia el mejoramiento integral de la persona humana y como fundamento de la democracia, la justicia social y el progreso" ( Artículo 45 ), la Carta fija las bases esenciales a efecto de que los Estados Miembros aseguren el ejercicio efectivo del derecho a la educación, a saber:

1.- Obligatoriedad de la educación primaria para la población en edad escolar, debiendo ofrecerse también a todas las otras personas que puedan beneficiarse de ella.

2.- Carácter gratuito de dicha educación primaria, cuando la imparta el Estado.

3.- Extensión progresiva de la educación media a la mayor parte posible de la población, con un criterio de promoción social.

4.- Diversificación de la propia educación media, de manera que, sin perjuicio de la formación general de los educandos, satisfaga las necesidades de desarrollo de cada país.

5.- Accesibilidad de la educación superior a todos, siempre que, para mantener su alto nivel, se cumplan las normas reglamentarias o académicas correspondientes ( Artículo 47, incisos a. b y c. ).

por lo demás, la Carta establece que los Estados Miembros

prestarán especial atención a la erradicación del analfabetismo; fortalecerán los sistemas de educación de adultos y habilitación para el trabajo; asegurarán el goce de los bienes de la cultura a la totalidad de la población y promoverán el empleo de todos los medios de difusión para el cumplimiento de tales propósitos. ( Artículo 48 ).

Como es de colegirse, la Carta de la O.E.A., por haber seguido la pauta marcada por la de la O.N.U., en la materia de derechos humanos -y específicamente de los sociales- adolece de las mismas imperfecciones que ya se hicieron notar acerca de esta última; consagra en realidad simples declaraciones, desprovistas de obligatoriedad y sin procedimientos que pudieran hacerlas eficaces.

sin embargo, tanto en la esfera de la organización Internacional general, como en la de la regional Interamericana, se han dado otros pasos adelante con vistas a sistematizar las garantías tanto individuales como sociales y proveerlas de medios que permitan su efectividad. pero el estudio de ellos será materia del próximo apartado.

## II.- LOS CATALOGOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS.

Hemos expuesto que, aunque asentado el principio del reconocimiento internacional de los derechos humanos, en la realidad de los hechos su ineficacia es palpable por las razones ya anotadas. Por tanto, según expresa Verdross, su 'puesta en práctica' - se encuentra todavía en sus comienzos. Para acometer dicha aplicación -sigue diciendo- la O.N.U. creó una comisión especial, la Comisión de derechos Humanos, que preparó una "Declaración" y una "Convención" sobre la protección de los derechos humanos. La Asamblea general las discutió y el 10 de diciembre de 1948 aprobó una

"Declaración universal de los derechos del hombre", que consta de treinta artículos. (95).

Aclarando que la denominación oficial de dicho documento es "Declaración universal de derechos humanos", sintetizaremos en seguida su contenido.

En el preámbulo se establecen las siguientes bases:

1a.- Los derechos humanos dimanar de la dignidad y el valor de la persona humana.

2a.- Consecuentemente, asisten a todos y cada uno de los miembros de la familia humana.

3a.- Efecto fundamental de lo anterior, es que el Estado debe respetar dichos derechos, tanto por su validez previa y superior, como para evitar que "el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión".

Con este punto de partida, al que se agrega el consistente en que los pueblos de las Naciones Unidas se han declarado resueltos a "promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad", la declaración aunque sin expresarlo, divide los derechos humanos en dos grandes ramas: La constituida por los de naturaleza individualista ( tradicionalmente llamados en las legislaciones internas "derechos públicos individuales" ó "garantías individuales" ), y la integrada por las "garantías sociales".

La primera comprende los siguientes grupos:

a).- derechos relativos a la libertad, que son: prohibición de la esclavitud, de la tortura y la aplicación de penas inhumanas o degradantes, de las detenciones y exilios arbitrarios, de las leyes penales con efectos retroactivos, de las restricciones de la libertad de movimientos de entrada y salida de un país, (95).- Ob. cit., p. 505.

de la privación arbitraria de la nacionalidad y de las confiscaciones sin derecho; igualmente, comprende este grupo la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, la de opinión y de expresión, la de información, la de reunión y la de asociación pa o f i c a.

b).- derechos procesales: a igual protección de la ley; a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que ampare contra actos que violen los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley; a no poder ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado; a ser oída toda persona públicamente y con justicia por un tribunal independiente e im par cial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el exámen de cualquier acusación contra ella en materia penal; a la presunción de inocencia mientras no se pruebe la culpabilidad.

c).- derechos políticos: a participar, toda persona, en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; derecho al voto.

todos los anteriores derechos están consagrados desde el artículo 3 hasta el 21 inclusive, de la declaración de referencia.

Como expresábamos, la segunda rama de derechos se forma de los sociales, proclamados en la declaración en el siguiente o r d e n:

De derecho social general, aunque se menciona expresamente la seguridad social, es el contenido del artículo 22, pues expresa que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, la satisfacción de los dere-

chos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Los Artículos 23 y 24 se refieren a garantías sociales de orden laboral, previendo las siguientes:

1.- Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre -- elección del mismo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2.- También tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3.- Asimismo, tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana, que será completada en caso necesario por cualesquiera otros medios de protección social.

4.- En este inciso se consagra el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses. ( Artículo 23 ).

El Artículo 24 declara los derechos al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

El Artículo 25 postula derechos en que se conjugan la seguridad y la asistencia sociales, pues expresa que toda persona -- tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; así como a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Finalmente, los Artículos 26 y 27 consagran los derechos--

sociales de naturaleza cultural, al tenor siguiente:

- 1.- Toda persona tiene derecho a la educación.
- 2.- La educación debe ser gratuita, por lo menos en lo concerniente a la instrucción elemental.
- 3.- La educación elemental debe ser obligatoria.
- 4.- La instrucción técnica y profesional debe ser generalizada.
- 5.- El acceso a los estudios superiores debe ser igual para todos, en función de los méritos respectivos. ( Artículo 26 ).
- 6.- Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten. ( Artículo 27 ).

Poco antes de la aprobación de la declaración universal de derechos humanos ( 10 de diciembre de 1948 ), en el ámbito regional del Nuevo Mundo la IX Conferencia Internacional Americana acordó adoptar en abril de ese mismo año, la declaración americana de los derechos y deberes del hombre, siendo por tanto el primer instrumento jurídico-internacional que enuncia los derechos humanos en forma de catálogo. Destaca, asimismo, porque previamente a la declaración universal, relaciona también numerosas garantías sociales.

Dada la similitud de los dos citados documentos, y a efecto de evitar repeticiones, mencionaremos únicamente por nombre, - los derechos proclamados en la declaración americana.

Las garantías clásicas, individualistas, son las siguientes:

- Artículo I : Derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona.
- Artículo II : Derecho de igualdad ante la ley.
- Artículo III : Derecho a la libertad religiosa y - de culto.
- Artículo IV : Derecho de libertad de investiga- - ción, opinión, expresión y difusión.
- Artículo V : derecho a la protección a la honra, la reputación personal y la vida -- privada y familiar.
- Artículo VIII : derechos de residencia y tránsito.
- Artículo IX : derecho a la inviolabilidad del do- micilio.
- Artículo X : derecho a la inviolabilidad y circu- lación de la correspondencia.
- Artículo XVII : derecho de reconocimiento de la per- sonalidad jurídica y de los dere- - chos civiles.
- Artículo XVIII : derecho de ocurrir a los tribunales.
- Artículo XIX : derecho de nacionalidad.
- Artículo XX : derecho de sufragio y de participa- ción en el gobierno.
- Artículo XXI : derecho de reunión.
- Artículo XXII : derecho de asociación.
- Artículo XXIII : derecho a la propiedad.
- Artículo XXIV : derecho de petición.
- Artículo XXV : derecho de protección contra la de- tención arbitraria.

Artículo XXVI : derecho a proceso regular.

Artículo XXVII : derecho de asilo.

Garantías sociales:

Artículo VI : derecho a la constitución de la familia y a la protección de la misma.

Artículo VII : derecho de protección a la maternidad y a la infancia.

Artículo XI : derecho a la preservación de la salud y al bienestar.

Artículo XII : derecho a la educación.

Artículo XIII : derecho a los beneficios de la cultura.

Artículo XIV : derecho al trabajo y a una justa retribución.

Artículo XV : derecho al descanso y a su aprovechamiento.

Artículo XVI : derecho a la seguridad social.

después de señalar los mencionados derechos, la Declaración que nos ocupa fija los deberes elementales del hombre, clasificándolos en: deberes ante la sociedad, deberes para con los hijos y los padres, deber de instrucción, deber de sufragio, deber de obediencia a la ley, deber de servir a la comunidad y a la nación, deber de pagar impuestos, deber de trabajo, deber de abstenerse de actividades políticas en el extranjero y los deberes de asistencia y seguridad sociales ( Artículos XXIX a XXXVIII ). por cuanto que estos últimos guardan un profundo sentido jurídico-social, conviene transcribir la disposición siguiente:

Artículo XXXV.- "toda persona tiene el deber de cooperar-

con el Estado y con la comunidad en la asistencia y seguridad sociales, de acuerdo con sus posibilidades y con las circunstancias".

se tiende a complementar así, en pos de una justicia social más efectiva, las obligaciones que al Estado atañen en el mejoramiento de la situación de las clases sociales desposeídas.

Existen otros catálogos internacionales de derechos humanos, pero guardan una diferencia esencial con los contenidos en las anteriores declaraciones; forman parte de instrumentos en que superándose la finalidad meramente orientadora de éstas, se trata en mayor o menor grado, de dar eficacia práctica a la protección del respeto a los propios derechos. Estos nuevos instrumentos -- constituyen pues, un paso adelante --de enorme trascendencia-- en el desarrollo y tutela de las garantías que asisten al hombre, -- tanto individuales como sociales, y a ellos nos referiremos en se guida, previo el planteamiento que hagámos del problema de la efi cacia práctica de unos y otros.

### III.- LA PROBLEMÁTICA FUNDAMENTAL DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS PROYECTOS DE SOLUCIÓN.

Es innegable que, desde el punto de vista exclusivamente teórico, las cartas y declaraciones internacionales han llegado, en materia de derechos humanos, casi a la perfección, pues contemplan el respeto de prácticamente todos los de corte tradicional y de una vasta porción de los sociales, superando con ello la previ sión de no pocas constituciones nacionales, la mexicana inclusive.

sin embargo, ese trascendente objetivo de la tutela de -- las garantías del hombre encara en la esfera de su efectividad de hecho, una problemática difícilmente superable. Debe luego, debe destacarse que, como expresa verdoss en conceptos que en su sen-

tido esencial también pueden aplicarse a la declaración Interamericana, "La declaración universal de los derechos del hombre no es obligatoria jurídicamente, sino 'moralmente' puesto que la Asamblea general de la O.N.U. no tiene, en principio, competencia legislativa y sólo puede hacer recomendaciones. Los Estados tienen pues, la obligación moral de reconocer estos principios como pauta de su comportamiento, pero el contenido de los mismos no les vincula jurídicamente. Con lo cual, dichos principios carecen a la vez de las sanciones del D.I. común y de la Carta de la O.N.U." (96).

Causa principal de esta falta de exigibilidad jurídica del respeto a los derechos humanos, por procedimientos y organismos internacionales, lo es el criterio de que tanto unos como otros implicarían una ingerencia en la jurisdicción interna de los Estados, chocando así con un principio internacional secular y arduamente defendido; La no intervención en los asuntos internos de los mismos, principio expresamente consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, al tenor siguiente:

"Para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 1o., la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes principios:.....7.- Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta...." (Artículo 2 ).

Independientemente de este argumento jurídico-internacional, existe también, desde el punto de vista político, como obstáculo de mucha significación para la eficacia de la tutela inter-

(96).- Ob. cit., p. 506.

nacional de los derechos humanos, la aprehensión de no pocos Estados -distanciados un tanto en su ámbito interno, del respeto cabal de las garantías, ya individuales, ya sociales- a una modificación tendiente a la exigibilidad jurídica interestatal de sus prácticas en la materia.

sin embargo, según expresión del propio Verdross, "La Carta ha roto con el principio de que un Estado puede tratar a sus súbditos a su arbitrio, substituyéndolo por el principio nuevo de que la protección de los derechos humanos constituye una cuestión fundamentalmente internacional. Este principio -agrega- que significa una ruptura con respecto a la concepción moderna del Estado-hasta ahora imperante, excluye, pues, en este campo una excepción fundada en el Artículo 2, Apartado 7, de la Carta" (97).

En orden al problema y comprendiendo los dos obstáculos citados, nos parece más certero el argumento que Pedro Pablo Camargo orienta en los siguientes términos: ".....cómo se podría llegar a la adopción de ese régimen internacional de amparo de los derechos humanos? será por medio de la jurisdicción internacional o a través de la acción colectiva de las Naciones Unidas, de organismos regionales, o de órganos y procedimientos ad hoc? Cualquiera que haya de ser el camino que los Estados determinen seguir, será preciso la adopción de convenios internacionales en la materia, libremente suscritos y ratificados por los miembros de la comunidad internacional" (98).

Justamente, en la celebración de convenios o pactos se encuentra la solución al problema que tenemos planteado, pues si mediante ellos se establecen procedimientos y órganos internaciona-

(97).- Ob. Cit., p. 505.

(98).- Pedro Pablo Camargo, La Protección Jurídica de los Derechos Humanos y de la Democracia en América, México, 1960, - Cía. Editorial Excelsior, S. de R.L., ps. 32-33.

les de custodia de los derechos humanos, es claro que los países-firmantes aparecerían como aceptantes del nuevo sistema, por un acto espontáneo y libre de su soberanía, lo que, en consecuencia, eliminaría de su base misma la tesis de la intervención extranjera en los asuntos domésticos. Serían pues, los propios Estados los que, en forma autónoma, habrían de limitar en cierta forma su jurisdicción nacional en lo tocante a los derechos humanos, para que de común acuerdo y bajo la firma de cada uno, crearan un órgano internacional de custodia, otorgándole funciones y competencia específicas.

El propio autor que acabamos de citar, ha estimado que, para avanzar positivamente hacia el establecimiento de un sistema internacional de los derechos humanos, aparte de las medidas domésticas que cada Estado resuelva adoptar sobre el resguardo de los mismos, es necesario cubrir previamente tres etapas, a saber:

1a.- Reconocimiento internacional de los derechos humanos, o al menos, de los principales postulados que enuncia la declaración universal de los derechos humanos, esto es, que tales derechos no sean de la exclusiva competencia del derecho Nacional, si no que ellos entren a formar parte, por medio de sus normas vigentes, del derecho internacional.

2a.- que los Estados celebren una convención general o varios pactos, cuyo objeto sea la enumeración de los derechos humanos que han de ser sometidos al sistema de protección, pues sin un acuerdo de los Estados respecto a los derechos que deban ser objeto de tal protección y sin un derecho positivo internacional no podrá llegarse a ningún progreso efectivo.

3a.- creación, a través de una convención general, o de pactos bilaterales, de los órganos, procedimientos y medidas, cu-

yo objeto sea el de amparar eficazmente los derechos taxativamente enumerados. De nada serviría acordar convencionalmente los derechos objeto de la tutela internacional, si al propio tiempo no se prevé un mecanismo que asegure el cumplimiento de las estipulaciones convencionales. (99).

De los objetivos de estas etapas, se ha logrado lo siguiente:

De la primera, que los Miembros de las Naciones Unidas se hayan obligado -a través de la Carta de San Francisco- a cooperar internacionalmente en "el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión" ( Artículo 1, apartado 3 ). Igualmente, se han comprometido a tomar medidas, conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para proveer al respeto universal de los derechos humanos y de las citadas libertades. También, una gran mayoría de los Estados Miembros han suscrito y ratificado varias convenciones sobre protección de algunos derechos humanos. No obstante, otros Estados alegan, tanto que las estipulaciones de la Carta de San Francisco sobre derechos humanos no tienen fuerza jurídica obligatoria, como que la tutela de dichos derechos es un asunto de la exclusiva competencia interna de cada Estado.

En relación con la segunda etapa, con el propósito de convertir el ideal de la protección de las garantías del hombre, en derecho positivo vigente, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas redactó dos proyectos de pactos internacionales: uno, sobre derechos civiles y políticos, y otro, sobre derechos económicos, sociales y culturales. El catálogo de éstos en ambos instrumentos se basa en los de la Declaración Universal, teniendo (99).- *Idem.*, ps. 33-34.

además, los dos, un preámbulo, un artículo sobre el derecho de — los pueblos a la libre determinación, disposiciones generales, me didas de aplicación y cláusulas finales. Cabe decir que, tanto el preámbulo como los artículos sobre la libre determinación y las — cláusulas finales, son iguales en los dos proyectos.

Por cuanto que los derechos individuales, por una parte y los sociales, por la otra, reportan en principio distintas obligaciones del Estado ( de "no hacer" en el primer caso; de "actuar"— en el segundo ), los deberes que los citados pactos imponen a los Estados son también diferentes; para los derechos civiles y políticos, se dispone el compromiso de ellos de respetar y garantizar inmediatamente, sin distinción de ninguna clase ( eficacia automática ) los derechos enunciados en el documento. Para los derechos económicos, sociales y culturales, por lo contrario, los Estados se comprometen a tomar las medidas que les sean posibles para imponer en forma gradual y de conformidad con la capacidad de cada uno ( eficacia progresiva ), el cumplimiento pleno de tales derechos.

En lo que toca a la 3a. etapa, la Comisión de Derechos Humanos, al redactar los pactos, decidió que, en consonancia con la distinta eficacia de la custodia de las dos clases de derechos, — los medios de tutela fueran también diferentes. Así, para los derechos civiles y políticos, propuso un organismo encargado de conocer las denuncias de un Estado parte respecto a otro Estado parte que incumpla las disposiciones convencionales. Dicho organismo denominado Comité de Derechos Humanos, tiene competencia para investigar los hechos, ofrecer sus buenos oficios y promover una so lución amistosa. En caso de no haber acuerdo entre los Estados en conflicto, cualquiera de ellos puede llevar el caso ante la Corte

Internacional de justicia. Respecto a los derechos económicos, so ciales y culturales, la Comisión optó por establecer, en el pacto relativo, un sistema de informes periódicos al Consejo Económico y social (100), sistema mediante el cual los Estados se comprometen a informar los adelantos que van logrando en la progresiva — realización de los derechos mencionados en el pacto (101).

Ahora bien, estando aún los pactos en vía de aprobación — pensamos, con Pedro Pablo Kuczynski, que "es urgente y necesario... que sean aprobados los dos pactos internacionales de derechos humanos, pues sin un documento convencional de alcance jurídico — obligatorio, suscrito y ratificado libremente por los Estados, na da podrá lograrse. Las declaraciones, por hermosas que sean, en — un mundo tan complicado y lleno de prejuicios e intereses creados de toda índole, no resolverían efectivamente el problema de los — derechos humanos" (102).

Otro aspecto de la problemática de los derechos humanos — en relación con la efectividad del respeto a los mismos, se en — cuentra íntimamente vinculado con la posibilidad de considerar a —

(100).— conviene transcribir aquí el Artículo 62 de la Carta de — la O.N.U., pues en él se precisan las funciones de dicho Consejo: "1.- El Consejo Económico y social podrá hacer o iniciar estudios e informes con respecto a asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario, y otros asuntos conexos, y hacer recomendaciones sobre tales asuntos a la Asamblea General, a los Miembros de las Naciones Unidas y a los organismos especializados interesados. 2.- El Consejo Económico y social podrá hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y la efectividad de tales derechos y libertades. 3.- El Consejo Económico y social podrá formular proyectos de convención con respecto a cuestiones de su competencia, para someterlos a la Asamblea General. 4.- El Consejo Económico y social podrá convocar conforme a las reglas que prescriba la Organización, conferencias internacionales sobre asuntos de su competencia."

(101).— Kuczynski, Ob. Cit., pp. 34-36.

(102).— Idem., p. 36.

la persona humana como sujeto del derecho internacional público.-  
tal problema se plantea en los siguientes términos: si las garantías del hombre ( civiles, políticas, sociales ) representan derechos inherentes al mismo por su simple calidad de tal, lógico sería inferir que, establecidos los organismos internacionales ad hoc para la protección del respeto a esos derechos, la persona eventualmente afectada por la falta de esa protección, debiera tener la facultad para ocurrir por sí misma a alguno de tales organismos, v.g. el Comité de Derechos Humanos.

sin embargo, es regla general -con las obvias excepciones- que según las condiciones actuales de desarrollo del derecho internacional público, esa solución no puede darse por estar generalmente reconocido el principio de que sólo los Estados son sujetos del citado derecho. Verdross explica este criterio en los siguientes términos: "El principio de la responsabilidad colectiva... ha puesto de manifiesto que los sujetos más importantes del D. I. no son personas individuales, sino los pueblos organizados en Estados. Ahora bien: La consecuencia de este hecho es que en principio el hombre no es considerado por el D.I. como individuo sino como simple miembro y súbdito de dicha comunidad. Responde en calidad de súbdito de un Estado por el delito de su comunidad. Pero ésta, a su vez, puede defenderle frente a otros Estados como súbdito suyo.....La mediatización de los hombres por los Estados a que pertenecen tiene también como consecuencia el que los individuos no puedan, según el D.I. común, hacer valer por sí mismos un derecho ante un órgano internacional y tengan que reservar este recurso a la apreciación de su Estado, cesando sus posibilidades jurídicas individuales en las instancias supremas de un Estado.....Ello prueba que en principio los individuos no son sujetos

inmediatos del D.I. y sí súbditos de un Estado" (103).

No obstante, como ya enunciábamos, existen excepciones a esta regla, de las que citaremos sólo a las más relacionadas con nuestro tema, no sin antes aclarar que las mismas han tenido efecto por haberlo acordado así grupos de Estados que optaron por dar al individuo -justamente en la materia de derechos humanos- la personalidad de sujeto inmediato del derecho internacional.

El primer caso se produce en nuestro continente y Camargo lo enmarca con estas palabras: "Es en América donde, por primera vez en la historia del mundo, ha sido creado un tribunal de justicia para la protección de los derechos humanos. Y es en América - al propio tiempo, donde por vez primera -en la experiencia más audaz que se haya intentado al respecto- se otorga a la persona humana el derecho de recurrir ante un tribunal regional para la defensa de sus derechos y libertades fundamentales. Nos referimos a la corte de justicia centroamericana, cuya existencia fugaz no le resta el mérito al propósito augusto que ella perseguía" (104).

Tal tribunal fué creado por la convención suscrita por representantes de las Repúblicas de Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el salvador y cuyo Artículo primero estipulaba: "Las altas partes contratantes convienen por la presente constituir y sostener un tribunal permanente que se denominará corte de justicia centroamericana, a la cual se comprometen a someter todas las controversias o cuestiones que entre ellas puedan sobrevenir, de cualquier naturaleza que sean y cualquiera que sea su origen, en el caso de que las respectivas Cancillerías no hubieren podido llegar a un avenimiento".

En su Artículo segundo, otorgaba a los individuos el dere

(103).- Ob. cit., ps. 78-79.

(104).- Ob. cit., p. 29.

cho de recurrir al citado Tribunal. La trascendental disposición expresaba: "...esta corte conocerá, asimismo, de las cuestiones que inicien los particulares en un país centroamericano contra alguno de los otros gobiernos contratantes, por violación de los tratados o convenciones y en los demás casos de carácter internacional, sea que su gobierno apoye o nó dicha reclamación; con tal que se hubieren agotado los recursos que las leyes del respectivo país concedieran contra tal violación, o se demostrare denegación de justicia". En el protocolo adicional al documento se agregaba que la corte conocería también "de los casos que ocurran entre alguno de los gobiernos contratantes y personas particulares cuando de común acuerdo le fueren sometidos" (105).

La breve vigencia de la convención y conseqüentemente del Tribunal ( diez años, período acordado en la misma ), no ha sido obstáculo para que la moderna "convención para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales" suscrita en 1950 por los países del Consejo de Europa haya basado en aquélla su derecho de petición de personas físicas y jurídicas, contenido en su Artículo 25. En efecto, éste dispone que la Comisión podrá recibir solicitudes dirigidas al secretario general del Consejo de Europa, de cualquier persona, de cualquier organización no gubernamental o de cualquier grupo de individuos que aleguen ser víctimas de una violación por una de las Altas Partes contratantes de los derechos reconocidos en la convención, siempre que la Alta parte contratante contra la cual se haya dirigido la queja haya declarado que reconoce la competencia de la Comisión para recibir tales solicitudes. (106).

(105).- Los datos de dicho Tribunal están tomados de la obra citada de Gamargo, ps. 29-31.

(106).- Idem., p. 53.

Se siguen, pues, en este segundo caso de excepción a la regla general de que hablábamos ( sólo los Estados pueden ser sujetos del derecho Internacional ), los lineamientos elementales de la Convención Centroamericana.

Los derechos sociales --recordemos que este término incluye los económicos, los culturales y otros-- por ser como ya dejamos asentado, de realización progresiva, no están comprendidos en el Catálogo de la Convención Europea, por tanto, ésta se restringe a los derechos tradicionales o garantías individuales.

Por lo que respecta al pacto de derechos civiles y políticos propuesto para los Miembros de la O.N.U., se sigue, como ya vimos, la tesis de que sólo los Estados son sujetos de derecho Internacional, pues sólo ellos pueden recurrir al Comité de Derechos Humanos para pedir, en casos específicos, la protección del respeto a los mismos, acción que tienen también exclusivamente en relación con otros Estados.

Habiendo examinado ya los puntos esenciales de la problemática de los derechos humanos, debemos referirnos en seguida a los dos documentos internacionales más avanzados en materia de garantías sociales: El proyecto de pacto de derechos Económicos, sociales y culturales, de la Organización de las Naciones Unidas y el proyecto de Convención sobre derechos humanos, de la Organización de Estados Americanos.

El primero, que ya citamos con anterioridad, dispone en su Artículo 2, que los Estados partes en el mismo contraen dos obligaciones de carácter general: a).- Adoptar medidas, tanto por separado como en cooperación con los demás, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente la plena efectividad, mediante disposiciones legislativas y otros me--

dios, de los derechos reconocidos en el pacto; y b).- garantizar el ejercicio de los derechos que en el pacto se enuncian, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Con base en el catálogo relativo de la declaración universal de Derechos Humanos, el pacto relaciona, en sus artículos del 6 al 16, los derechos económicos, sociales y culturales sujetos a protección, a saber:

Condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias.

Derecho al trabajo.

Derechos sindicales.

Seguridad social.

Derechos relativos a la maternidad, la infancia, el matrimonio y la familia.

Derecho a alimentación, vestido y vivienda adecuados.

Derecho a un nivel de vida adecuado.

Derecho a la salud.

Derecho a la educación.

Derechos relativos a la cultura y a la ciencia.

Las medidas de custodia de tales derechos, se restringen como afirmamos con anterioridad, a un sistema de informes periódicos sobre las medidas adoptadas por cada Estado para asegurar la realización de los mismos. Se dispone que dichos informes deben ser presentados al Consejo Económico y Social, a través del secretario general de la Organización de las Naciones Unidas. ( Artículo 17 ).

También se establece que los Estados partes convienen en que las medidas de orden internacional destinadas a asegurar el -

respeto a estos derechos, comprenden procedimientos tales como -- convenciones, recomendaciones, prestación de asistencia técnica - ( lato sensu ), reuniones regionales y técnicas y la realización de estudios en cooperación con los gobiernos ( Artículo 24 ).

según el Artículo 22, el Consejo económico y social podrá presentar periódicamente a la Asamblea general informes que resuman la información relativa a las medidas adoptadas para garantizar el respeto a los derechos humanos, que los Estados partes en el pacto comuniquen directamente al secretario general.

se otorga también a dicho Consejo la facultad de concluir acuerdos con los organismos especializados sobre la presentación por éstos, de informes relativos al cumplimiento de las disposiciones del pacto que corresponden a su campo de actividades. Estos informes podrán contener detalles sobre las decisiones y recomendaciones de los propios organismos.

De conformidad con el Artículo 23, el propio consejo mencionado podrá señalar a la atención de los órganos internacionales que se ocupen de la asistencia técnica, o a la de cualquier -- otro órgano internacional calificado, toda cuestión que surja de los informes y que pueda servir para que ellos contribuyan, dentro de la esfera de su competencia y pronunciándose por las medidas internacionales que juzguen adecuadas, a la aplicación progresiva del pacto.

para terminar, diremos que el Artículo 25 expresa que ninguna disposición del pacto deberá interpretarse en menoscabo de -- las normas de la carta de las naciones unidas o de las Constituciones de los organismos especializados en cuanto a las materias -- a que se refiere este pacto. (107).

Importa destacar de este Pacto, que es uno de los primeros en que se establece, por mesurado que sea, un sistema que -- tiende a la promoción de la realización efectiva de los derechos sociales, cual es el de los informes.

por lo que respecta al "proyecto de convención sobre derechos Humanos", fué elaborado por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos con base, tanto en los dos proyectos de Pactos Internacionales de derechos Humanos de la O.N.U., como en la Convención para la protección de los derechos Humanos y de las Libertades fundamentales, del Consejo de Europa.

Desde luego, aspecto esencial de este instrumento para el ámbito de la O.E.A., lo es que aglutina en su texto tanto los derechos individuales como los sociales. Camargo expresa sobre este punto, que "El Consejo Interamericano de Jurisconsultos resolvió incluir en un solo instrumento, en vez de dos como acontece en -- las Naciones Unidas, tanto los derechos civiles y políticos, como los derechos económicos, sociales y culturales, en consideración a que tales derechos están vinculados entre sí y se condicionan mutuamente, y que el hombre privado de sus derechos económicos, sociales y culturales no representa esa persona humana que la declaración universal considera como el ideal del hombre libre. sin embargo --agrega-- los juristas aceptaron el criterio práctico de -- que los derechos civiles y políticos son de aplicación automática en tanto que los derechos económicos, sociales y culturales son de aplicación progresiva. por tanto, las medidas de observancia -- son distintas para unos y otros derechos....." (106).

En vista de lo anterior, el documento se encuentra dividido en seis partes, que son:

(106).- Idem., p. 265.

- parte I    derechos Humanos: derechos civiles y políticos y derechos Económicos, sociales y culturales.
- parte II    Organos.
- parte III    Comisión Interamericana de protección de los - derechos Humanos.
- parte IV    Corte Interamericana de derechos Humanos.
- parte V    Disposiciones generales.
- parte VI    cláusulas especiales.

por principio de cuentas y a través de su Artículo 1, el instrumento proclama el compromiso de los estados partes de la -- convención, de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y de garantizar su libre y pleno ejercicio a todos los seres humanos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su -- jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier -- otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Los restantes Artículos del Capítulo I, parte I, catalogan los derechos civiles y políticos en forma tal, que pueden considerarse como una ampliación sistematizada de los que consagra -- la declaración Americana de los derechos y deberes del hombre. -- previene pues, la protección de los siguientes:

derecho a la vida.

prohibición de la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzoso.

Libertad y seguridad de la persona.

proceso conforme a derecho.

Igualdad de nacionales y extranjeros.

Prohibición de retroactividad de las leyes penales.

Inviolabilidad de la vida privada, domicilio, correspondencia, honra y reputación.

Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

Libertad de opinión y de expresión.

Derecho de rectificación de publicaciones calumniosas.

Derecho de reunión pacífica.

Derecho de Asociación.

Derechos relativos al matrimonio.

Libertad de circulación.

Prohibición del destierro.

Derechos políticos o "Derechos democráticos".

Garantía de igualdad ante la ley.

Derecho a un recurso efectivo ante los Tribunales Nacionales.

( Artículos 2 al 18 ).

La relación de los derechos económicos, sociales y culturales, contenida en el documento que nos ocupa, se basa en el Pacto sobre la misma materia elaborado en la O.N.U., así como en la declaración Universal de derechos humanos.

Por tanto, para no incurrir en innecesarias repeticiones, sólo hemos de mencionar los nombres de las garantías sujetas a tu tela, que son las siguientes:

Obligación de los Estados de reconocer a todos sus habitantes la facultad de gozar de los derechos económicos, sociales y culturales.

Derechos de seguridad social, correlativos a la obligación del Estado de establecer los seguros y siste-

mas de previsión que protejan a las personas en caso de pérdida o disminución de aptitudes, de enfermedad o muerte, de invalidez, vejez, desempleo y demás -- riesgos.

Derechos relativos a la maternidad, la infancia, el hogar, la asistencia médica y asignaciones familiares.

Derecho a la alimentación, vestido y vivienda adecuados.

Derecho a un nivel de vida adecuado.

Derecho a la salud.

Derecho a la educación.

Derechos relativos a la cultura y a la ciencia.

Derecho a la propiedad bajo el concepto de función social ( "Los Estados garantizarán el derecho a la propiedad privada y su uso individual o colectivamente estará sujeto al interés social, respetándose -- siempre la dignidad de la persona humana y las necesidades inherentes a la vida familiar" Artículo 31 ).

Derecho al trabajo.

Condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias.

Derechos sindicales.

( Artículos 21 al 31 ).

Debe destacarse la innovación del proyecto en el sentido de que el derecho de libre determinación de los pueblos es uno de los medios indispensables para la efectiva realización de los derechos humanos. por su importancia, anotamos los puntos esenciales del Artículo relativo, el 20: "Todos los pueblos y todas las-

naciones tendrán el derecho de libre determinación, es decir, de determinar libremente su estatuto político, económico, social y cultural; tal derecho comprende, además, la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales como uno de los medios in dispensables a la efectiva realización de los derechos considerados en esta convención".

Como órgano de custodia de los Derechos Humanos, el documento que nos ocupa instituye a la Comisión Interamericana de Protección de los Derechos Humanos, con las funciones de conocer de los asuntos que le sean sometidos por los Estados partes, cuando entre ellos no haya podido resolverse satisfactoriamente y por negociación directa, alguna controversia suscitada por el cumplimiento de las normas de la convención sobre derechos civiles y políticos.

En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, la convención fija las siguientes medidas de custodia y promoción: informaciones e informes, solicitud de informaciones, suministro de asistencia técnica, acuerdos de cooperación, observaciones y recomendaciones, estudios e investigaciones y publicidad de las medidas adoptadas. Se aprecia, por tanto, que el número de medidas en esta materia es mayor que las previstas por el pacto de la O.N.U., que sólo establece un sistema de informes periódicos.

Otra diferencia en relación con éste, digna de encomio, es la consistente en que en la convención se otorga el derecho de petición a cualquier persona o grupo de personas, o a asociaciones o corporaciones legalmente reconocidas por la autoridad pública, derecho ejercitable ante la Comisión por violación de cualquiera de los derechos civiles o políticos. Por tanto, se da a —

las personas físicas y morales la relación de inmediatez con el Derecho Internacional y consecuentemente, se les atribuye, de hecho, el carácter de sujetos del mismo. (109).

Hemos de decir, para terminar, que la internacionalización de las garantías sociales constituye la culminación, desde el punto de vista teórico, de un importantísimo proceso ideológico que, basado en causas crudamente reales, cuales son la miseria, explotación y sufrimientos de la enorme clase proletaria de todas las naciones, ha cambiado las concepciones económicas, sociales, políticas y jurídicas prevalentes hasta los inicios mismos de este siglo, orientándolas por el sendero de la auténtica justicia, que al hombre corresponde en cuanto sujeto de la dignidad humana plena y como destinatario esencial de los bienes de la vida.

tales fundamentos axiológicos indiscutibles demandan con urgencia el perfeccionamiento, la efectividad y la unánime aceptación de las normas interestatales que, considerando al hombre -- a todos los hombres-- como sujetos del derecho internacional, -- tiendan en una forma eficaz a salvaguardar sus derechos individuales y a promover la realización de las garantías sociales.

(109).-- datos tomados del Proyecto de Convención sobre derechos humanos, Consejo Interamericano de Jurisconsultos, Ed. de la Unión Panamericana, Washington, D.C., 1959.

## CONCLUSIONES.

PRIMERA.— Asisten al derecho internacional público, por una parte un objetivo permanente y genérico, cual es la regulación de las relaciones entre Estados. por la otra, diversos y cambiantes objetivos específicos, determinados por las diferentes condiciones históricas.

SEGUNDA.— objetivo esencial del derecho internacional contemporáneo, lo es la protección eficaz del respeto a los derechos humanos.

TERCERA.— El pacto de la sociedad de naciones constituye el primer instrumento jurídico-internacional que incorpora una norma de derecho social.

CUARTA.— El derecho social se encuentra integrado por leyes y disposiciones autónomas dictadas como medidas de protección de los miembros de las clases sociales económicamente débiles.

QUINTA.— consecuentemente, los "derechos sociales" son las facultades subjetivas otorgadas por el derecho social objetivo a los miembros de la clase proletaria, para el efecto de que puedan recibir y exigir prestaciones de contenido esencialmente económico.

SEXTA.— Los derechos sociales, al ser incorporados en las constituciones nacionales, asumen el carácter de "garantías sociales" por ser, justamente, "derechos sociales constitucionalmente garantizados".

SEPTIMA.— Nuestra Ley suprema de 1917 es la primera constitución que otorga a los derechos sociales el rango de garantías.

OCTAVA.— La magnitud de los problemas socio-económicos del agromexicano -agravados en el decurso histórico- y el proceso ideológico orientado a conjurarlos, hacen surgir al derecho social Agrario como la rama jurídico-social de mayor importancia en nuestro medio.

NOVENA.— En segundo término, pero con una importancia equivalente, se perfila también, desde los inicios de la revolución de 1910, el derecho social del trabajo.

DECIMA.— A efecto de dar cumplimiento cabal a los postulados de la justicia social, menester es que el contenido normativo de nuestra constitución en el aspecto de garantías sociales, sea ampliado para que se incluyan -sistemizadas- las de seguridad social general ( no limitadas al sector obrero ) y las de asistencia social.

DECIMA PRIMERA.— Los derechos públicos individuales y los llamados derechos sociales concurren para integrar el sentido pleno y el total contenido de los "derechos humanos"

DECIMA SEGUNDA.— Los derechos individuales y sociales incorporados en la Carta de la O.N.U. y en la Carta de la O.E.A., son directrices de orientación moral para las naciones, que carecen de eficacia jurídica por cuanto que no rebasan su naturaleza de declaraciones.

DECIMA TERCERA.— La "Declaración Universal de derechos humanos" y la "Declaración Americana de los derechos y deberes del Hombre",— en cuanto catálogos de las garantías individuales y sociales, asumen también una función meramente orientadora para los Estados, — en virtud de carecer de sistemas de custodia internacional de las mismas.

DECIMA CUARTA.— Las convenciones entre Estados reconociendo la — jurisdicción de los órganos internacionales de tutela de los derechos humanos, constituye certera solución práctica al problema — suscitado por la tesis de que los mismos representan una ingerencia en los asuntos domésticos de los propios Estados.

DECIMA QUINTA.— La "Convención para la protección de los derechos humanos y de las Libertades fundamentales", del Consejo de Europa; los proyectos de "Pacto de derechos civiles y políticos"— y de "derechos económicos, sociales y culturales" de la O.N.U., y el proyecto de "Convención sobre derechos humanos" de la O.E.A.,— son los instrumentos jurídico-internacionales de mayor efectividad y más amplias proyecciones en la materia, en virtud de que — proveen la existencia y funcionamiento de órganos internacionales de custodia y promoción de los derechos humanos.

DECIMA SEXTA.— Es de preverse para el futuro inmediato que el consenso de todas las naciones habrá de converger a la aceptación unánime del principio de que el hombre —como individuo— debe ser sujeto del derecho internacional, pues con ello será posible la — obtención, en todos los ámbitos, de la aplicación efectiva de la justicia social.

-----