

## El constitucionalismo social y sus garantías Influencia de la Constitución mexicana de 1917 en el Ecuador

*Hernán Salgado Pesantes\**

SUMARIO: 1. Significado del constitucionalismo social. 2. La Revolución mexicana y la República del Ecuador. 3. Algunas reflexiones al margen de la historia. 4. La influencia mexicana en la Constitución de 1929. 5. El constitucionalismo social en el Ecuador. 6. La Constitución de 1929 y los derechos económicos y sociales. 7. La institución del amparo en México y Ecuador. 8. A manera de conclusión. 9. Bibliografía.

### 1. SIGNIFICADO DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

Referirnos al constitucionalismo social es recordar las nuevas corrientes y doctrinas políticas que, surgidas en el siglo XIX, se expandieron en el siglo XX y fueron concretándose al impulso de diversos factores e ideologías, como es el caso de la Revolución mexicana que se inició con la caída de Porfirio Díaz en 1906 y duró más de una década, y de la Revolución rusa que culminó en 1917 con el triunfo de los bolcheviques presididos por Lenin; también tuvieron su incidencia las dos guerras mundiales.

Estos hechos y otros demostraron la necesidad de solucionar los graves problemas económicos y sociales que afectaban a la población, de buscar un nuevo reordenamiento jurídico-constitucional que asegure a la sociedad un mínimo de bienestar, de dar paso a las reivindicaciones, de establecer un sistema de justicia social, expresión que sintetizó las demandas de una época.

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad de Guayaquil. Doctor (*Phd*) en Ciencias Políticas por la Universidad *Panthéon Sorbonne* de París. Profesor Principal de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (1978-2013). Antiguo Decano de su Facultad de Jurisprudencia. Exmagistrado del Tribunal Constitucional. Expresidente y juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (periodos 1992-1997 y 1998-2003). Exmagistrado de la Corte Suprema del Ecuador (2005-2008). Presidente de la Sección Ecuador del Instituto Iberoamericana de Derecho Constitucional.

El constitucionalismo social está determinado por la naturaleza de los derechos sobre los cuales reposa, aquellos derechos que siendo complemento indispensable de los derechos civiles y políticos tienen que ver con el amplio mundo del trabajo y de la previsión social, con los derechos de la familia y con las exigencias vitales de la comunidad política, como son: salarios justos, educación, salud, vivienda, acceso a los servicios públicos, función social de la propiedad, y mucho más.

Los derechos económicos y sociales, junto a las garantías que velan por su efectividad, constituyen una obligación del Estado, cuyo papel en este campo es preponderante, porque si no existe la acción decidida del Estado, los derechos económicos y sociales no podrán ser satisfechos; y los derechos individuales quedarán vacíos de contenido y de significación para las mayorías populares y, más aún, para los sectores marginados.

De esta manera, el constitucionalismo social exige la planificación socioeconómica y política de los gobiernos para que los nuevos derechos no sean simples enunciados de carácter programático en las constituciones; al mismo tiempo, requieren una modernización constante de la administración pública.

## 2. LA REVOLUCIÓN MEXICANA Y LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Los acontecimientos que dieron lugar a la Revolución mexicana y culminaron en Querétaro con la Constitución de 1917 son bastante conocidos, no así los hechos que ocurren en la inestable República del Ecuador y que van a servir de marco para la promulgación de una Constitución —en 1929—, la que se diferencia de los demás textos ecuatorianos por instaurar en el país andino el constitucionalismo social con sus nuevos paradigmas.

Si se trata de encontrar la influencia de hechos e ideas en el mundo jurídico-constitucional, en este caso la influencia de la Constitución mexicana de 1917, es oportuno, en mi criterio, repasar muy sucintamente algunos acontecimientos ocurridos en mi país que explican el advenimiento de los derechos sociales y económicos, y su concreción en normas constitucionales, con nuevas instituciones. En este ámbito puede medirse el grado de influencia de la Constitución de Querétaro.

En la época de la Revolución mexicana (1910-1916), la República del Ecuador atravesaba situaciones de conflicto político, entre los que se destaca una lucha armada en contra del gobierno donde fueron vencidos los opositores y tomados presos los principales líderes encabezados por el general Eloy Alfaro, quien años antes (1895) hizo triunfar la causa liberal y abrió

## El constitucionalismo social y sus garantías

---

paso a importantes transformaciones políticas y sociales que dieron lugar a la Constitución liberal de 1906. Estos hechos tuvieron un trágico desenlace con el asesinato de Alfaro y de sus compañeros de armas en 1912.<sup>1</sup>

En los años posteriores a la muerte de Alfaro hubo una aparente estabilidad en medio de las constantes reivindicaciones sociales y de carácter económico, los presidentes fueron de filiación liberal.<sup>2</sup> Para 1917 el Congreso Nacional, mediante una ley, estableció la jornada ordinaria de ocho horas de trabajo y una jornada semanal de cuarenta y ocho horas, con descanso remunerado para los días domingos y festivos legalmente determinados. Este camino significaba el inicio de un sistema social de protección, al tiempo que se situaban a los derechos laborales básicos dentro del orden público con su carácter de irrenunciables.

El 15 de noviembre de 1922, en un contexto de huelgas, tuvo lugar una enorme manifestación obrera en Guayaquil que reclamaba por la carestía de la vida y fue violentamente reprimida por el Ejército, ocasionando centenares de muertos, hecho que marca el comienzo de la lucha del sindicalismo en el Ecuador. Para 1925, con el afán de rehacer la maltrecha economía del país y terminar con la hegemonía político-financiera de la plutocracia bancaria, estalló una insubordinación militar promovida por jóvenes oficiales, conocida como la transformación juliana.<sup>3</sup>

Entre otras tesis político-sociales proclamadas, en esta transformación se contemplaba una reforma económica que garantice la función social de la propiedad, el poder adquisitivo de los salarios, una política monetaria autónoma, optimización de la salud y del trabajo —incluso de la vivienda— con la creación de un instituto de seguridad social, nuevas políticas laborales, masificación de la educación y la modernización del aparato administrativo del Estado. Naturalmente, las reivindicaciones en materia de trabajo, de salud, de educación, de vivienda, de seguridad o previsión social, de la función social de la propiedad entraban en el campo de aquellos derechos que son inherentes a la dignidad humana, conocidos como derechos fundamentales.

---

<sup>1</sup> El general Eloy Alfaro encabezó la Revolución liberal iniciada en 1895 y después de ser Jefe Supremo fue elegido por dos ocasiones presidente de la República (1897-1901 y 1907-1911), fue un impulsor de las libertades, dio pasos importantes para la transformación social y del progreso del país.

<sup>2</sup> Cfr. Reyes, Oscar Efrén, *Breve historia general del Ecuador*, 16ª ed., Quito, Imprenta "Don Bosco", sin fecha, ts. II – III, pp. 270 y ss.; Pareja Diezcanseco, Alfredo, *Ecuador. La República de 1830 a nuestros días*, Quito, Editorial Universitaria, 1979, pp. 335 y ss.

<sup>3</sup> Los jóvenes militares que dieron el golpe de Estado el 9 de julio de 1925 habían recibido la influencia de misiones militares extranjeras, particularmente la italiana, como se verá luego.

A los mencionados derechos se agregaron los derechos políticos de participación ciudadana bajo dos tendencias: una que exigía poner fin al fraude electoral que había caracterizado a las elecciones presidenciales y legislativas, impidiendo que el voto ciudadano tenga una real significación y peso en la política del Estado; y, la segunda tendencia que se fue abriendo camino —desde la época de Alfaro— era la relativa al sufragio femenino, se consideró que ya era tiempo de que la mujer interviniera de un modo activo y directo en la vida política, lo que implicaba ampliar el sufragio e ir al sufragio universal, dejando atrás el sufragio restringido.

La transformación juliana de 1925 no buscó designar a militares para ejercer el gobierno provisional, el cual debía durar el tiempo necesario hasta volver al Estado de derecho mediante la convocatoria de una Asamblea Constituyente que plasme en una nueva Constitución las tesis, los principios y los derechos que inspiraron al movimiento juliano, para así dar paso a ese anhelo de modernidad que trajo el siglo xx y, al mismo tiempo, buscar la superación de las pugnas estériles entre las facciones liberales y las conservadoras.

Dicho gobierno provisional fue puesto en manos de vocales civiles hasta que el Alto Mando Militar designó como presidente provisional a un distinguido médico y profesor universitario, Isidro Ayora, quien concretaría la modernización administrativa al traer al país a la Misión Kemmerer, que ya había actuado en otras naciones. Como resultado de la modernización estatal, aparecieron nuevas instituciones que desde entonces cumplieron un papel positivo, así: el Banco Central, encargado de manejar la política monetaria con autonomía; organismos de control en diversos ámbitos, como la Contraloría General del Estado, la Superintendencia de Bancos, la Dirección General de Aduanas y otras entidades.

También se creó la denominada Caja de Pensiones para garantizar la jubilación de empleados y trabajadores, como un primer esfuerzo para establecer la institución de la seguridad social; para atender las relaciones capital-trabajo y los conflictos laborales se estableció como parte de la función ejecutiva al Ministerio de Previsión Social y Trabajo.

### 3. ALGUNAS REFLEXIONES AL MARGEN DE LA HISTORIA

Al examinar los hechos que se dieron en México antes y durante su Revolución, es decir, a finales del siglo xix y primeras décadas del siglo xx, puedo llegar a la conclusión de que existen similitudes en muchos aspectos entre los graves problemas políticos y sociales que aquejaron a México con lo ocurrido en tierras ecuatoriales, desde luego, guardando las debidas proporciones.

## El constitucionalismo social y sus garantías

---

Entre los graves problemas sociales sobresalen la explotación del trabajador u obrero, con salarios ínfimos y una carga laboral excesiva, muchas veces con desarraigo de su familia. En ese contexto de pobreza solo queda la resignación o la rebelión y en esta se condensará todo el sufrimiento en la medida en que se lo vive. Por ello, las insurgencias son como fuerza de la naturaleza física que arrasa todo a su paso, cualquiera que sea el resultado. La Revolución mexicana lo pone en evidencia con los momentos dramáticos que se vivieron, igual ocurre en el Ecuador de este periodo con la Revolución alfarista y el fatídico día de la masacre de los trabajadores ecuatorianos (22 de noviembre de 1922).

Y la angustia social se acrecienta ante la enfermedad, la desnutrición crónica, los accidentes laborales, el desempleo y la vejez. La muerte misma, para ser digna, tiene sus exigencias. Siempre pensé que, en este contexto de dolor y miseria humanos, el derecho a la propiedad resultaba un escarnio. O, como bien calificaba Marx al referirse a los derechos del individualismo liberal, de ser una ilusión burguesa, y valga recordar también aquella expresión de *"proletarios del mundo uníos... nada tienen que perder solo sus cadenas"*.<sup>4</sup> Expresión semejante a las admoniciones de los profetas bíblicos.

Entre los problemas políticos que pesan sobre los dos países —mirando la época señalada— se destaca la represión gubernamental frente a las huelgas y los reclamos como el mejor antídoto para mantener el orden, e incluso se llega al absurdo convencimiento de creer que así subsiste el Estado de derecho y la misma democracia!<sup>5</sup>

En cuanto a las elecciones presidenciales, el fraude está presente por diversos medios. Queda claro que la participación popular no es posible mientras subsisten aquellas condiciones adversas al desarrollo de la persona y de su familia. La marginación política, que va junto con la social, es el resultado del analfabetismo, de la falta de trabajo y del goce de los derechos económicos y sociales que justamente —para esta época— hacen su aparición en nuestros países latinoamericanos.

Podría proseguir con estas anotaciones, pero dejémoslas para retomarlas en el análisis de la Constitución ecuatoriana de 1929, fuente de nuestro constitucionalismo social.

---

<sup>4</sup> *Manifiesto del Partido Comunista* de 1848.

<sup>5</sup> Numerosas son las citas de declaraciones del dictador Porfirio Díaz en México en vísperas de la Revolución, así como de las autoridades ecuatorianas para explicar la masacre de trabajadores en Guayaquil. Cfr. Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho constitucional*, México, Harla-UNAM, 1990, pp. 103 y ss.

#### 4. LA INFLUENCIA MEXICANA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1929

Está fuera de duda que en el mundo jurídico la Constitución mexicana de 1917 ejerció una influencia positiva para impulsar el constitucionalismo social de la posguerra en la mayoría de países, como ocurrió en el Ecuador. Y como el fenómeno jurídico se inserta en la dinámica social, política y económica, la onda de influencia se expande y se agranda.

Los constituyentes de Querétaro, al buscar soluciones para los graves problemas del país azteca, pusieron en alto la dignidad humana como punto de partida para toda gestión política, lo que significaba ahondar en el núcleo esencial de nuevos derechos necesarios para el desarrollo integral del ser humano. Las normas constitucionales dictadas en 1917, en el ámbito de los llamados derechos de segunda generación, fueron un mensaje que sería recogido, sobre todo, en los países iberoamericanos.<sup>6</sup>

Como fue reiterado, tal mensaje lo recogió el Ecuador en su momento para desarrollar la parte dogmática de la Constitución de 1929, con nuevos principios, derechos y valores. Esta carta constitucional tiene un particular significado en el constitucionalismo ecuatoriano y, en mi criterio, inaugura otro ciclo o etapa diferente de la anterior.<sup>7</sup>

En lo fáctico, hay que señalar cómo determinados personajes de la Revolución mexicana fueron conocidos por los ecuatorianos; es el caso de Pancho Villa y de Emiliano Zapata, que con sus realidades y sus leyendas cautivaron la atención de muchos. Otros siguieron con interés o preocupación, según el caso, la radicalización de la Revolución con respecto a cuestiones sensibles como la agraria, las relaciones Iglesia-Estado, tanto como las relaciones obrero-patronales.

Cabe señalar también otras influencias que en aquella época incidieron en el quehacer jurídico y político. En primer lugar, la Revolución rusa de 1917 fraguada con la ideología marxista-leninista tuvo una acogida diversa en los estratos laborales y en sus dirigentes, muchos de los cuales se identificaron con los postulados marxistas y soviéticos. Estos militantes acompañaron las huelgas y reclamos de la clase obrera y estuvieron presentes en el Constituyente de 1928-1929 con la bandera socialista.

Otra interesante influencia que no ha sido suficientemente investigada es la del gobierno italiano. Sabemos que para 1922, Mussolini había tomado el poder y luego se consolidaría como *Duce*. Se ha señalado que los jóvenes

<sup>6</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 7ª ed., México, UNAM-Porrúa, 1986.

<sup>7</sup> Véase mi obra: *Lecciones de derecho constitucional*, 4ª ed., Quito, Ediciones Legales, 2012, pp. 76, 92 y ss.

## El constitucionalismo social y sus garantías

---

militares que participaron en la transformación juliana tuvieron algún grado de influencia de parte de las misiones militares extranjeras, particularmente la italiana.<sup>8</sup>

Lo que está claro es que la Constitución de 1929 trajo una nueva institución preconizada por el fascismo corporativista: la representación por estamentos para agregarla a la Cámara del Senado, aparte de los senadores elegidos de forma tradicional. Este sistema de representación funcional constará en los textos constitucionales ecuatorianos hasta la década de los setenta, con variantes en el número de representantes y de las organizaciones representadas.

En esta cuestión, me permito hacer una digresión para señalar algunos aspectos sobre este tema que fue debatido en mi país. La carta política de 1929 dispuso que los "*Senadores de representación funcional*" fueran en número de quince y que serían elegidos en la forma determinada en la Ley de Elecciones, estos serían (según el art. 33, num. 3):

[...] *un representante de las Universidades;*  
*uno del Profesorado Secundario y Especial;*  
*dos del Profesorado Primario y Normal;*  
*uno del Periodismo, y Academias y Sociedades Científicas;*  
*dos de la Agricultura;*  
*dos del Comercio;*  
*uno de la Industria;*  
*dos del Obreroismo;*  
*dos de los Campesinos, y*  
*uno de la institución Militar.*

En mi criterio personal, esta designación fue adecuada para la época, no obstante la tacha de su origen; muchos juristas europeos influenciados por las corrientes sociológicas, como León Duguit, vieron viable esta forma de representación política, pues aparte de los individuos y partidos existen otros elementos que constituyen la infraestructura del edificio social y que son los grupos fundados sobre la comunidad de intereses y del trabajo, los grupos profesionales.

No se pueden negar algunos aspectos positivos de la representación funcional en cuanto permiten a determinadas organizaciones con intereses sociales, económicos y culturales, como son los agricultores, trabajadores,

---

<sup>8</sup> Cfr. Robalino Dávila, Luis, *El 9 de Julio de 1925*, Quito, Editorial "La Unión", 1973, pp. 70-71; Pareja Diezcanseco, Alfredo, *op. cit.*, p. 341.

comerciantes, periodistas, profesores, inclusive militares, representar a sus organizaciones y defender los legítimos intereses grupales; los cuales, de otro modo, quedan excluidos dado el sistema de la representación política y de las elecciones populares, pues carecen de actividad proselitista al no ser organizaciones estructuradas como los partidos ni tener como fin captar el poder. Además, sus intereses profesionales, propios de su quehacer, no encuentran eco dentro de los intereses políticos del electorado.

Lo negativo se presenta cuando estos grupos se desarticulan, no están organizados democráticamente, si su representatividad o trascendencia social es mínima. En tales casos, quienes los representen lo serían de fracciones pequeñas y privilegiadas, excluyendo a los demás miembros, y desvirtuando su razón de ser.

Esta representación funcional, que apareció en 1929, se mantuvo en los textos constitucionales ecuatorianos con algunas variantes, fue eliminado de modo definitivo por la carta política de 1978-1979. Indudablemente, los tiempos eran otros.

## 5. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL EN EL ECUADOR

Como fue dicho, con las diversas influencias, particularmente la de la Constitución mexicana de 1917, se introdujo en el Ecuador el constitucionalismo social. Este fue un paso trascendental en la estructuración jurídica del Estado, la razón de lo dicho está en que el constitucionalismo social agregó una nueva dimensión al constitucionalismo clásico de los siglos XVIII y XIX, que si bien estableció el Estado de derecho, prefirió que el Estado se abstuviera de actuar, poniendo en práctica el principio *laissez faire, laissez passer*, que fue el resultado de la libertad económica del mundo liberal.

Para el siglo XX, la nueva dimensión estaría dada por la necesidad de que el Estado interviniera activamente, tanto para satisfacer las demandas —cada vez mayores— de servicios públicos como para hacer posibles los derechos económicos, sociales y culturales, comenzando por el trabajo, la seguridad social, la salud y educación para llegar a la protección de la familia, de los menores, de la mujer, etc. Esta dimensión está implícita en la expresión de Estado social de derecho que van a utilizar algunas constituciones de la posguerra, como la de España.

Con respecto a los derechos económicos y sociales, se puede afirmar que ya no se trata de buscar fórmulas jurídicas para afianzar la libertad de los hombres, sino medios preferentemente materiales de tipo económico para superar las diferencias que produjo el desarrollo capitalista, particularmente de los Estados industrializados.



## El constitucionalismo social y sus garantías

---

Los hechos suscitados en el Ecuador, en las primeras décadas del siglo xx, acrecentaron la idea de buscar soluciones urgentes a los problemas inmediatos de la población que muchas veces rayaban en situaciones infrahumanas, ya sea por los salarios de hambre, viviendas miserables, alimentación nula, ya sea a causa de las enfermedades y por la represión constante de las autoridades. En suma, las condiciones eran degradantes para la dignidad humana.

En este contexto habrá de ser convocada una Asamblea Constituyente, en el año de 1928, encargada de elaborar una nueva carta política que recoja las cuestiones esenciales del constitucionalismo social de la posguerra, presente ya en la Constitución mexicana de 1917; a la que seguirán la de Weimar de 1919 y las constituciones soviéticas: la rusa de 1918, y la de la URSS de 1924.

Para el siglo xx, existe una mayor conciencia de que la Constitución organiza un sistema de convivencia política, fundado en normas y valores, como la libertad e igualdad, justicia, orden y solidaridad. La Constitución recoge los valores de la comunidad, no los crea, y su normativa se convierte en un instrumento para la realización de los fines que la sociedad ha proclamado. Empero si, en determinado momento histórico y por diversas causas, estos valores y normas no se concretan en la realidad, esta situación va a afectar la convivencia política, sumiéndola en inseguridad e inestabilidad.

Por lo expresado, resulta importante enseñar al ciudadano común cuál es el significado de tener una Constitución y comprender que no se trata de una ley más, aunque se diga que es la de mayor jerarquía.

La Constitución —como el Estado— existe en función del grupo humano. Todo ciudadano, y más aún el que ejerce roles políticos o funciones de gobierno, debe tener la convicción de la obligatoriedad de las normas constitucionales y, en consecuencia acatarlas, esta es la función de legitimidad que la Constitución posee. De su voluntario cumplimiento dimana el orden político y la paz social.

En este marco de ideas, la Constitución de México ha cumplido un papel relevante y como bien expresan los profesores Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona:

La Constitución ha sido en México un texto fundamental en el sentido más pleno de la palabra. Su carga histórica es tan grande, que en la Constitución los mexicanos recrean la herencia ideológica de nuestros sacudimientos sociales, los avances que logró el movimiento revolucionario —en el siglo xx— y los principios que rigen a la sociedad civil en el presente.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 8ª ed., México, Porrúa-IIIJ-UNAM, 2012, p.110.

Los citados autores igualmente destacan que la Constitución mexicana de 1917 se ha vuelto símbolo tanto de estabilidad política como de unidad nacional, en torno a la cual los partidos, grupos políticos y los ciudadanos han desenvuelto las actividades que les son propias.

Este sentimiento cívico que irradia la Constitución de Querétaro, al llegar a sus cien años de existencia, se presenta tan acendrado que hace necesario que este sentimiento cívico se mantenga y se acreciente, ya porque se enraiza en la historia viva de un país, ya por su influencia determinante para vislumbrar un destino común.

## 6. LA CONSTITUCIÓN DE 1929 Y LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES<sup>10</sup>

Es a partir de la Constitución de 1929 que el Ecuador instaura, propiamente, los nuevos derechos económicos, sociales y culturales: complemento indispensable de los derechos civiles y políticos y a los cuales dan sentido y real concreción. Esta regulación de los derechos fundamentales, por su contenido y extensión, supera a lo establecido en las anteriores constituciones: a más de los derechos civiles y políticos que habían venido incrementándose desde la fundación del Estado ecuatoriano, ahora se incorporan otros para cuya concreción —reiteramos— el Estado debe necesariamente intervenir con miras a implantar la justicia social.

El catálogo de los nuevos derechos aparece en la “*Parte Segunda, Título XIII*” y son agrupados —en lo esencial— en un solo artículo, el 151, en treinta numerales. Esta reunión de disposiciones bajo un único artículo no ha sido común. La Constitución tiene un total de 169 artículos y 14 disposiciones transitorias. La Asamblea Nacional Constituyente se reunió en Quito el 9 de octubre de 1928 y promulgó la nueva ley suprema el 16 de marzo de 1929, es decir, se la elaboró en cinco meses. Entre los constituyentes hay conservadores, liberales y socialistas, la ideología de estos últimos se integraba a la vida política del Estado.

Como punto común con la norma constitucional de México, vale destacar que los derechos eran garantizados a todos los habitantes del Ecuador y no solamente a los nacionales, cuestión que hoy está fuera de discusión. El esquema constitucional de los derechos sociales y económicos es el siguiente:

---

<sup>10</sup> Salgado Pesantes, Hernán, *Lecciones de derecho constitucional*, 4ª ed., Quito, Ediciones Legales, pp. 92-93.

## El constitucionalismo social y sus garantías

---

- Protección al trabajo y al trabajador;  
Dispuso que la ley fije: la duración de las jornadas de trabajo, los salarios mínimos con su carácter inembargable, el descanso semanal obligatorio, los seguros sociales, la salubridad y seguridad de establecimientos industriales, el trabajo de mujeres y niños, la regulación de huelgas y paros;<sup>11</sup>
- Obligatoriedad de indemnizar los accidentes de trabajo;
- Derecho de obreros y patronos a formar sindicatos o asociaciones profesionales;
- Derecho de propiedad, limitada por su función social;
- Propiedad del Estado sobre el subsuelo;
- Prohibición de los monopolios no autorizados por la ley;
- Intervención del Estado para la construcción de vivienda barata en pro de los trabajadores obreros y campesinos;
- Derecho a la asistencia, higiene y salubridad públicas;
- Libertad de educación y de enseñanza, cuyo presupuesto se incrementará hasta el veinte por ciento de las rentas estatales;
- Protección al matrimonio, a la familia y al haber familiar; la ley protegerá la maternidad y la infancia;
- Protección al niño, que contará con una partida presupuestaria especial;
- Derecho de los hijos ilegítimos a ser criados y educados por sus padres, a heredarles en la proporción que señale la ley, a investigar la paternidad.

Respecto de este último punto, años después, la Constitución de 1945 establecerá que los hijos ilegítimos tienen los mismos derechos que los legítimos respecto de la crianza, educación y herencia (art. 142).

En el amplio mundo del trabajo, que por mandato constitucional será objeto de especial protección por parte del Estado, se incluye de modo expreso para dicha finalidad al obrero y al campesino; se dispone que el Estado “legislará para que los principios de justicia se realicen en el orden de la vida económica, asegurando a todos un mínimum de bienestar, compatible con la dignidad humana.” (art. 151, num. 18, inc. tercero).

Adicionalmente se prescribe que la ley fije la jornada máxima de trabajo, el descanso semanal obligatorio, la forma de determinar los salarios mínimos y establezca los seguros sociales; que la ley reglamente lo relativo

---

<sup>11</sup> Antes y después de esta Constitución se dieron diversas leyes laborales que serán reunidas en el *Código de Trabajo*, promulgado en noviembre de 1938. Para conocer la evolución de las diversas áreas de la seguridad social, puede consultarse la interesante obra colectiva dirigida por el doctor Jorge Núñez: *Historia del Seguro Social Ecuatoriano*, Quito, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 1984.

a huelgas y paros, las condiciones de salubridad y de seguridad de los establecimientos industriales. Se declara obligatoria la indemnización de los accidentes de trabajo, la cual también será materia de regulación legal, y de modo especial se regulará lo referente al trabajo de las mujeres y de los niños (incs. finales del num. 18 del art. 151).

La norma constitucional declara al salario mínimo libre de embargo, compensación o descuento; por otro lado, reconoce a los obreros y patronos el derecho de asociarse en defensa de sus intereses, formando sindicatos o asociaciones profesionales. “Para la solución de los conflictos del capital y el trabajo” se dispone la conformación de tribunales de conciliación y arbitraje. (art. 151, num. 24).

En materia de derechos civiles, la Constitución de 1929 agregó nuevas disposiciones:

- El “derecho de *habeas corpus*” (propia es una garantía) para proteger la libertad física;
- La extradición se concederá en virtud de una ley o de un tratado, pero nunca por infracciones políticas;
- En concurrencia de dos leyes penales se aplicará la menos rigurosa, aun si fuere posterior, y
- Proclamó que la enumeración de derechos y garantías que hace la Constitución no es limitativa ni excluyente de otros derechos.

Todos estos mandatos constitucionales encierran un profundo contenido y trascendencia, y para la época constituye un significativo avance. Para México, como conocemos, el *habeas corpus* está configurado dentro de la institución del amparo y lo desarrollaron tempranamente. En el Ecuador, es a fines del siglo XIX que aparece y en 1929 alcanza el nivel constitucional (art. 151, num. 8).

La garantía fundamental del *habeas corpus* irá perfeccionándose hasta llegar a la actual Constitución de 2008, la cual, además de disponer el tradicional procedimiento rápido y expedito, enriquece su contenido convirtiéndolo en un instrumento de protección de la vida e integridad de las personas privadas de libertad; de protección contra cualquier forma de tortura, trato inhumano, cruel o degradante; y, además, puede brindar protección en aquellos casos de presunta desaparición forzada (arts. 89 y 90).<sup>12</sup>

El último punto relativo a no limitar ni excluir otros derechos que no consten en la Constitución, como se sabe, es un importante principio de la

---

<sup>12</sup> En este tema, la Constitución ecuatoriana 2008 se orientó por la rica jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, construida sobre casos dolorosos de víctimas o de sus familiares que acudieron a reclamar justicia en el Sistema Interamericano.

## El constitucionalismo social y sus garantías

---

doctrina de los derechos humanos proclamada por los tratados y convenios internacionales en esta materia, el principio de norma o cláusula abierta, que hoy, de modo general, consta en las constituciones.

En lo relativo a los derechos políticos que permiten la participación ciudadana, también se presentan avances significativos en la Constitución de 1929. Téngase presente que a través de esta participación el pueblo ejerce la soberanía y elige a sus representantes. Por ello, el sufragio y los órganos electorales constituyen una institución básica de toda democracia.

En el Ecuador también se instituyó el sufragio restringido, deficiencia que trajo el constitucionalismo clásico y que sería corregido por el constitucionalismo social, el cual afectaba radicalmente al gobierno que debía ser representativo, y esto no obstante la eliminación dada por la Constitución de 1861 de la capacidad económica para ser ciudadano —sufragio censitario— y de ser introducido —allí mismo— el sufragio de carácter directo —sin grandes electores—. Sin embargo, hubo que esperar la ley fundamental de 1929 para hablar de sufragio universal, cuando la mujer se incorpora a los derechos políticos y la carta política de 1978-1979 que elimina el último rezago de saber leer y escribir para ser ciudadano.

Establecer en 1929 el voto femenino es otro punto que entraña un avance incuestionable para la época que pone de manifiesto que el constitucionalismo ecuatoriano tiene conquistas respetables en el concierto de naciones. Igual comentario haría respecto del órgano de control constitucional concentrado, el Tribunal de Garantías Constitucionales creado en la Constitución de 1945, en este caso, la inestabilidad política destruyó prontamente a esta construcción institucional, como ha ocurrido en otras ocasiones —en tales casos me pregunto si nuestros políticos ¿practican el anarquismo o son nihilistas?—.

En la esfera electoral se abrió paso a la representación de las minorías en las elecciones pluripersonales y se elaboró una regulación para dar a esta representación de minorías un carácter proporcional.

Si bien la Constitución de 1929, llamada a reemplazar a la liberal de 1906, toma una feliz iniciativa en el campo de los derechos sociales y económicos, de situarse en el camino del sufragio universal, de tratar de establecer una función electoral autónoma, además de otras innovaciones; sin embargo, hay que señalar que incurre también en graves desaciertos al introducir, en forma aislada, algunos elementos que son propios del régimen parlamentario.

Entre esos elementos del parlamentarismo están el Consejo de Ministros con atribuciones específicas, la responsabilidad solidaria, el voto de desconfianza, los cuales, por un lado, debilitan al presidente de la República

en sus atribuciones y, por otro, fortalecen al Congreso que con un voto de desconfianza puede destituir al Consejo de Ministros —es decir, a todo el gabinete presidencial— sin tener en contrapartida la disolución del legislativo. Y esto es lo que sucedió en los años posteriores en la presidencia del doctor Martínez Mera, en 1933, su gabinete de ministros fue destituido por el Congreso por siete ocasiones y concluyó con la declaratoria de vacante de la Presidencia.<sup>13</sup>

En suma, la adopción de elementos del régimen parlamentario, de manera aislada, fue negativa. A la postre, acaban desarticulando al sistema presidencial. Y lamentablemente, estos aspectos, unidos a factores socioeconómicos y políticos de la época, determinaron la breve vigencia de la Constitución de 1929 que abrió camino al constitucionalismo social en el Ecuador.

## 7. LA INSTITUCIÓN DEL AMPARO EN MÉXICO Y ECUADOR

Por último, haré referencia a la institución del amparo que México ha desarrollado en alto grado y ha buscado reformarla para que cumpla con sus objetivos. En cuestión tan importante, el constitucionalismo ecuatoriano quedó rezagado por un tiempo, pues como se vio, la carta política de 1929 no incluyó al amparo, si bien elevó a rango constitucional al *habeas corpus*. Se desconocen las razones de los constituyentes para pasar por alto este mecanismo esencial para la protección de los derechos fundamentales. Si tal vez lo identificaron con el *habeas corpus*, cometieron un error.

La Constitución codificada de 1998 desarrolló con amplitud la acción de amparo, igual lo haría la actual de 2008, pero prefirieron sus constituyentes tomar la denominación de “protección”, de la misma manera que la Constitución chilena de 1980 lo hiciera bajo el régimen del general Pinochet. ¿Qué motivo hubo para cambiar un *nomen iuris* reconocido a nivel internacional? Además, su antigüedad, avalada por México desde la Colonia, le confiere una jerarquía mayor al instrumento que se llama amparo; el cual, en mi entender, comparte con la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos la finalidad de garantizar los derechos fundamentales.

Un comentario más sobre el amparo, tan caro a México y conocido como “acción de protección” por la Constitución ecuatoriana actual. Se afirmó que esta desarrolla al amparo con igual o mayor contenido que la codificación constitucional anterior (de 1998). Sin embargo, debo señalar con disgusto que la respectiva Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional de 2009, de manera abiertamente inconstitucional,

<sup>13</sup> Pareja Diezcanezo, Alfredo, *op. cit.*, pp. 370-371.

## El constitucionalismo social y sus garantías

---

restringe la acción llamada de protección (o amparo) a los casos en que no existe otro mecanismo de defensa judicial, es decir, transforma al amparo en una acción residual en contraposición a la ley suprema, que no la concibió de esta manera.

Lo dicho consta en los artículos 40, numeral 3, y 42, numeral 4 de la referida ley, y la Constitución lo contiene en el artículo 88. Es inconcebible que una ley orgánica viole la ley suprema y que existan seudojuristas que transiten por este camino. Este es un caso más de la desvalorización de la Constitución (tema recurrente de mis últimos trabajos).

### 8. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Como se dijo, la Constitución de Querétaro, promulgada el 5 de febrero de 1917, es producto de una revolución institucionalizada por la vía del derecho, cuyo objetivo máximo es la conquista de la justicia social. La normativa constitucional alcanzó tal objetivo, en especial mediante la reivindicación de los derechos del trabajo y de sus diversos componentes, de la previsión social y de la salud, de expandir la educación y ponerla al alcance de los estratos sociales menos favorecidos. La regulación de la propiedad —sobre todo la agraria— también fue normada.

Este reconocimiento de los nuevos derechos, de incidencia económica, daba inicio a un amplio sistema social de protección, al tiempo que se situaban a muchos derechos dentro del orden público con su carácter de irrenunciables, como los derechos laborales esenciales, los de familia, la propiedad social, etcétera.

De esta manera, se cristaliza en Latinoamérica —y también en Europa— el denominado constitucionalismo social que, en mi concepto, revitaliza al constitucionalismo clásico al corregir sus deficiencias. Todos conocemos los antecedentes ideológico-doctrinarios y políticos que, particularmente a partir de la segunda mitad del siglo XIX, impulsan a la sociedad y a sus representantes a buscar nuevas fórmulas de gobierno que reduzcan —al menos— la profunda desigualdad de los diferentes estratos sociales.

El Ecuador recibió la influencia de la Constitución mexicana de 1917 y entre los avatares propios de la inestabilidad política e institucional alcanzó a introducir el constitucionalismo social —en sus aspectos básicos— en la ley fundamental de 1929 y, quizá, lo que es más importante —dado que las constituciones ecuatorianas son efímeras en su duración—, pudimos plasmar en las instituciones políticas del Estado los nuevos conceptos de justicia social, especialmente en lo concerniente al trabajo y a la previsión social, en un plano menor se atendió la salud y la educación.

Como colofón, quisiera recoger la lección que la historia nos deja a los ecuatorianos. No es suficiente que nuestros constituyentes nos entreguen magníficos catálogos de derechos humanos, como ocurrió en 1929, después en 1945 y recientemente en 2008. Es imperativo que nuestra Constitución tenga una vigencia real y concreta. Tal parece que nos acompaña la denuncia que en 1843 hiciera Vicente Rocafuerte de crear una Constitución de papel, el mismo Rocafuerte que supo servir con patriotismo a México y al Ecuador.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho constitucional*, México, Harla-UNAM, 1990.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 7ª ed., México, UNAM-Porrúa, 1986.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 8ª ed., México, Porrúa- IJ-UNAM, 2012.
- MARX, Carlos y ENGELS, Federico, *Manifiesto del Partido Comunista*, 1848.
- NÚÑEZ, Jorge y otros, *Historia del Seguro Social Ecuatoriano*, Quito, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 1984.
- REYES, Oscar Efrén, *Breve historia general del Ecuador*, 16ª ed., Quito, Imprenta "Don Bosco", sin fecha.
- ROBALINO DÁVILA, Luis, *El 9 de Julio de 1925*, Quito, Editorial "La Unión", 1973.
- PAREJA DIEZCANSECO, Alfredo, *Ecuador. La República de 1830 a nuestros días*, Quito, Editorial Universitaria, 1979.
- SALGADO PESANTES, Hernán, *Lecciones de derecho constitucional*, 4ª ed., Quito, Ediciones Legales.