

# LA CONSTITUCIÓN Y EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Héctor Fix ZAMUDIO

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *Democracia y estado social de derecho.* III. *El desarrollo de los derechos laborales.* IV. *Evolución de la reforma agraria.* V. *La seguridad social.* VI. *Los asentamientos humanos, la vivienda y la salud.* VII. *El régimen económico.* VIII. *La planificación económica y social.* IX. *Conclusiones.*

## I. INTRODUCCIÓN

1. Es un hecho conocido que la Constitución Federal de 5 de febrero de 1917 inició la etapa del llamado "constitucionalismo social", al elevar a nivel de normas fundamentales a los derechos de los grupos sociales desprotegidos y marginados, es decir, campesinos y obreros, en sus artículos 27 y 123,<sup>1</sup> y que este ejemplo fue seguido por varios textos constitucionales de la primera posguerra, particularmente por la carta de Weimar de 11 de agosto de 1919.<sup>2</sup> Constituye una tendencia predominante en este periodo que sigue a la catástrofe el que Boris Mirkiné Guetzevich considera como un aspecto del fenómeno de "racionalización del poder", en el cual destaca la "idea social del derecho" que penetra a las normas constitucionales de la época.<sup>3</sup>

2. Sin embargo, esta socialización del derecho constitucional y la aparición del sistema socialista iniciado por la revolución soviética

<sup>1</sup> En relación con el nacimiento y desarrollo de los derechos sociales consagrados en la carta fundamental de 1917, pueden citarse, entre otros, los siguientes trabajos: Trueba Urbina, Alberto, *La primera Constitución político-social del Mundo*, México, Porrúa, 1971; *id. Derecho social mexicano*, México, Porrúa, 1980; Mendieta y Núñez, Lucio, *Derecho social*, 3a. ed., México, Porrúa, 1980; Campillo Sáinz, José, *Los derechos de la persona humana. Los derechos sociales*, México, Jus, 1962; Reyes Navares, Salvador, "Apunte histórico sobre los derechos sociales", en *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, México, Manuel Porrúa, tomo I, 1979; Sayeg Helú, Jorge, *México: democracia social*, México, UNAM, 1981.

<sup>2</sup> Cfr. Ottmar Bühler, *La Constitución alemana de 11 de agosto de 1919*, trad. de José Rovira Armengol, Madrid, Labor, 1931, pp. 121-150.

<sup>3</sup> Cfr. Mirkiné Guetzevitch, Boris, *Las nuevas Constituciones del mundo*, Madrid, Editorial España, 1931, p. 37. Debe destacarse la afirmación de este tratadista en

de 1918 no implican forzosamente la instauración de un régimen democrático, como lo señala el mismo Mirkiné Guetzevitch,<sup>4</sup> y así lo demostraron dramáticamente los sistemas totalitarios establecidos en Italia y en Europa Central y que condujeron a la segunda conflagración mundial.<sup>5</sup>

3. Por otra parte, si bien nuestra carta federal de 1917 establece un sistema democrático, la consagración de los derechos sociales no puede considerarse todavía como una democracia social en sentido propio, ni podía serlo tampoco, debido a que en las primeras décadas de este siglo se iniciaron las grandes transformaciones que no culminaron sino hasta la segunda y más dolorosa posguerra, por lo que podemos considerar que el texto original de nuestra ley suprema como los de varias otras redactadas en este periodo, establece una etapa de transición respecto al sistema liberal e individualista consagrado en la carta federal de 1857.<sup>6</sup>

4. A lo anterior debemos agregar que nuestra situación económica y social en la segunda década de este siglo, con una población predominantemente rural y una incipiente industrialización, no era propicia, no obstante las ideas avanzadas de numerosos constituyentes de Querétaro y de algunos otros pensadores políticos,<sup>7</sup> para establecer un nuevo régimen constitucional, que no podía desconocer el antecedente de la carta federal de 1857, tomando en cuenta que muchos de sus preceptos son recogidos en la carta de 1917.<sup>8</sup>

5. Tenemos la convicción de que el principio fundamental de la democracia social, que tiene sus bases esenciales en el texto original de la Constitución federal de 1917, se ha desarrollado de manera paulatina, de acuerdo con el crecimiento económico, social y cultural de nuestro país, y se refleja en numerosas reformas a diversos preceptos de nuestra ley suprema, que de esta manera se ha transformado y mo-

<sup>4</sup> Cfr. Mirkiné Guetzevitch, Boris, *op. ult. cit.*, p. 36, sostiene "que la introducción de los elementos sociales en las declaraciones de derecho no está de ningún modo en relación directa con la proporción más o menos grande de la democracia en un país dado".

<sup>5</sup> Cfr. Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 261-281.

<sup>6</sup> Debe destacarse que el título oficial de la carta de 1917 era: "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857".

<sup>7</sup> Cfr. Reyes Heróles, Federico, "La Convención de Aguascalientes", en el volumen colectivo, *La formación del Estado mexicano*, México, Porrúa, 1984, pp. 233-252.

<sup>8</sup> Lo demuestra su denominación original, si se toma en consideración que el proyecto elaborado por el Ejecutivo Federal en diciembre de 1916 tenía el propósito de reformar la carta de 1857, más que elaborar un texto totalmente novedoso.

dernizado para adoptar, con modalidades propias, los lineamientos del constitucionalismo occidental de la segunda posguerra,<sup>9</sup> que ha desembocado en el llamado *Estado de bienestar* o *Estado de derecho social*.<sup>10</sup>

## II. DEMOCRACIA Y ESTADO SOCIAL DE DERECHO

6. El artículo 40 de la Constitución federal vigente califica nuestro ordenamiento como democrático,<sup>11</sup> pero esta declaración fundamental no nos aclara el contenido del vocablo, puesto que no hace sino reproducir casi literalmente lo dispuesto por el precepto del mismo número de la carta federal de 1857.<sup>12</sup>

7. Es evidente que no obstante tratarse de disposiciones iguales, su significado ha variado considerablemente en su contenido, ya que el sistema democrático de la ley suprema anterior tenía un *significado estrictamente político*,<sup>13</sup> de acuerdo con los lineamientos del llamado "Estado de democracia clásica",<sup>14</sup> o "Estado liberal burgués", en tanto que como lo hemos sostenido con anterioridad (*supra* párrafo 5), nuestra Constitución vigente posee una proyección social de la cual carecía la carta de 1857, si se toma en cuenta el texto vigente del artículo 2º fracción I, inciso a) de la propia Constitución de 1917, reformado el 30 de diciembre de 1946, de acuerdo con la redacción elaborada

<sup>9</sup> Cfr. Ollero, Carlos, *El derecho constitucional de la posguerra. Apuntes para su estudio*, Barcelona, Bosch, 1949.

<sup>10</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Estado social de derecho y cambio constitucional", en el volumen colectivo coordinado por Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984, pp. 337-349.

<sup>11</sup> Dicho precepto establece: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

<sup>12</sup> Cfr. Los comentarios sobre este precepto de la Constitución de 1857, por tratadista Ruiz, Eduardo, *Derecho constitucional*, 2a. ed., México, Tipografía de Aguilar e Hijos, 1902, reimpresión UNAM, 1978, pp. 171-177.

<sup>13</sup> Es bien conocido que afloraron en el Constituyente de 1856-1857 preocupaciones de tipo social, entre las cuales destaca el voto particular de Ponciano Arriaga sobre el derecho de propiedad, de 23 de junio de 1856, pero se impuso la orientación individualista y liberal que sólo se preocupó por la organización política. Cfr. Las agudas observaciones del ilustre Mario de la Cueva, "La Constitución de 5 de febrero de 1857", en la obra coordinada por el mismo autor, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, México, UNAM, 1957, tomo II, pp. 1305-1336.

<sup>14</sup> Cfr., Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, cit. *supra* nota 5, pp. 77-90, quien señala con profundidad los lineamientos esenciales del llamado "Estado de democracia clásica".

por el entonces secretario de Educación Pública y distinguido escritor, Jaime Torres Bodet.<sup>15</sup>

8. En efecto, al referirse a los lineamientos que deben regir la educación que imparta el Estado —Federación, estados y municipios— dispone que la misma debe ser *democrática*: “considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un *sistema de vida* fundado en el constante *mejoramiento económico, social y cultural* del pueblo”.

9. Contamos a partir de diciembre de 1946 con un concepto constitucional de la democracia, que otorga significado a la declaración del artículo 40 de la misma carta fundamental al hacer referencia expresa a los aspectos económicos, sociales y culturales de la institución, la que no debe ser considerada, de acuerdo con el mismo precepto, como una simple estructura jurídica y como un régimen político, estos últimos predominantes en la aplicación del precepto del mismo número de la Constitución de 1857, como lo señalamos con anterioridad (ver *supra* párrafo 6).

10. Para contar con un apoyo conceptual que nos permita relacionar el sistema democrático con su dimensión social, de acuerdo con la evolución que ha experimentado en nuestro régimen constitucional federal, podemos realizar un intento de elaborar una idea, así sea provisional y aproximada, de esta compleja institución.

11. Debemos tomar en consideración, en primer término, que el vocablo “democracia” se ha utilizado con los más diversos significados, matices y perspectivas a partir de que los griegos iniciaron su reflexión sobre los sistemas políticos, y en particular Aristóteles, quien intentó una caracterización del régimen democrático de su época.<sup>16</sup>

12. Por otra parte, se trata de uno de esos conceptos que se encuentra cargado de emotividad, y por ello sujeto a interpretaciones en ocasiones contradictorias, como ha ocurrido con otro vocablo con el cual se encuentra vinculado, es decir, el de Constitución, que por su carácter axiológico ha experimentado una situación similar.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Cfr. Torres Bodet, Jaime, *Memorias*, 2a. ed., México, Porrúa, 1981, tomo I, pp. 396-409.

<sup>16</sup> *La política*, trad. de Julián Marias y María Araujo, Madrid, 1970, pp. 168-203; *id.*, *La Constitución de Atenas*, trad. de Antonio Tovar, Madrid, 1970, pp. 40-129.

<sup>17</sup> Cfr. Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, México, UNAM, 1979, tomo I, especialmente pp. 173-181.

13. En efecto, la democracia posee disímbolos significados, pues como lo señala el clásico estudio de Carl J. Friedrich,<sup>18</sup> no sólo debe considerarse como estructura política, es decir como forma de Estado o gobierno, sino también como un estilo de vida, como lo ha señalado expresamente nuestro texto constitucional (ver *supra* párrafo 9), pero también debe estimarse como una aspiración, es decir, como un ideal señalado en las Constituciones modernas a través de los principios programáticos.<sup>19</sup>

14. El mismo Friedrich señala que existen varias formas de democracia,<sup>20</sup> y podríamos agregar que en cada una de ellas podemos descubrir matices y modalidades, que en ocasiones llegan a ser sutiles, y por ello difíciles de determinar. Dentro de estas formas, que no son sino modalidades del mismo concepto genérico de democracia, se ha hablado de democracia política, de *democracia social* y de democracia económica, las cuales no pueden coexistir separadamente, al menos en nuestra época.<sup>21</sup>

15. Y para complicar todavía más el panorama, no debemos olvidar que actualmente se han señalado, al menos, dos categorías fundamentales de sistemas calificados, con razón o sin ella, como democráticos, es decir, la que se ha denominado como *democracia occidental o burguesa*,<sup>22</sup> y la que se conoce como *democracia popular o socialista*,<sup>23</sup> tomando

<sup>18</sup> *La democracia como forma política y como forma de vida*, 2a. ed., trad. de Santiago Martínez Haba y G. Wasserzieher de Martínez, Madrid, 1966, pp. 13-25.

<sup>19</sup> Cfr. entre otros el clásico trabajo de Crizafulli, Vezio, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 32 y ss.

<sup>20</sup> *La democracia como forma política*, cit. *supra* nota 18, pp. 40-53.

<sup>21</sup> La combinación de todas ellas son las que puedan dar lugar a lo que el tratadista francés Debbasch, Charles, considera como "Las instituciones políticas equilibradas", en su reciente libro *L'État civilisé*, Paris, 1979, pp. 47-76; sobre la llamada *Democracia social y económica*, cfr. Ferrando Badia, Juan, *Democracia frente a autocracia*, Madrid, Tecnos, 1980, pp. 79-159.

<sup>22</sup> Cfr. sobre las características entre las democracias de Occidente y las del mundo socialista, entre otros, el clásico estudio comparativo del insigne jurista alemán Loewenstein, Karl, "Constituciones y derecho constitucional en Oriente y Occidente", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 164, Madrid, marzo-abril de 1969, pp. 5-34; también puede consultarse el agudo estudio comparativo de los ordenamientos constitucionales occidentales del tratadista italiano Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, cit. *supra* nota 5, pp. 77-187. Se ha publicado recientemente una nueva edición italiana, la quinta, de esa importante obra, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 159-352.

<sup>23</sup> Para examinar las características de las llamadas democracias socialistas, pueden utilizarse también las dos obras fundamentales señaladas, así como en la nota anterior. Loewenstein, Karl, *op. ult.*, cit. pp. 34-52, y Biscaretti di Ruffia, Paolo *op. ult. cit.*, pp. 188-260 de la traducción castellana, y 353-515, de la nueva edición italiana, en la inteligencia de que en esta última se examinan las constituciones socialistas más recientes.

en consideración que dentro de este segundo sector existen varios ordenamientos que utilizan esa denominación en sus cartas fundamentales, como ocurre con la República Democrática Alemana, la República Popular Democrática de Corea y la República Democrática de Vietnam, entre otras. A su lado toda una gama de ordenamientos constitucionales de países que están en vías de desarrollo, que pretenden aproximarse a estos dos modelos fundamentales que reclaman la exclusividad de su connotación democrática.

16. Coincidimos con el distinguido constitucionalista mexicano Jorge Carpizo en cuanto considera que no es suficiente la calificación formal que se atribuya una carta fundamental para considerarla como democrática, sino que para que merezca esta denominación es preciso que *realmente*: a) asegure con amplitud al individuo sus derechos fundamentales; b) le garantice un mínimo de seguridad económica, y c) no concentre el poder en una persona o grupo, es decir, que las funciones sean ejercidas efectivamente por diversos órganos y el sistema de partidos acepte el principio de pluralismo ideológico.<sup>24</sup>

17. Por tanto, si bien no podemos separar los diversos elementos que configuran un sistema constitucional democrático, que reúne elementos políticos, jurídicos, sociales, económicos y culturales, sí podemos afirmar que las Constituciones de esta segunda posguerra consagran una serie de principios que están vinculados con los factores sociales de las comunidades contemporáneas, en cuanto se advierte cada vez con mayor vigor una tendencia hacia la formación de numerosos grupos sociales, que sustituyen las clases tradicionales, pues poseen intereses de naturaleza diversa, y por ello puede hablarse de una *textura grupal* de las sociedades de nuestra época,<sup>25</sup> la cual se advierte inclusive en los países socialistas, inspirados en el modelo soviético que persigue una homogenización de la estructura social y pretende la desaparición de las clases antagónicas, como lo pretende el artículo 19 de la Constitución Federal de la Unión Soviética de 7 de octubre de 1977.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> "La clasificación de las constituciones. Una propuesta", en su libro *Estudios constitucionales*, 2ª ed. México, UNAM-Gran Enciclopedia Mexicana, 1983, p. 419.

<sup>25</sup> Esta es una expresión utilizada por el destacado constitucionalista argentino Bidart Campos, Germán José, *Doctrina del Estado democrático*, Buenos Aires, EJE, 1961, pp. 251-261.

<sup>26</sup> En su parte relativa dicho precepto dispone: "El Estado contribuye a intensificar la *homogeneidad social* de la sociedad, es decir, a borrar las diferencias de clase y las diferencias esenciales entre la ciudad y el campo, entre el trabajo físico y el intelectual, a desarrollar y acercar omnilateralmente todas las naciones y etnias de la URSS".

18. Coincidimos con el penetrante pensamiento del notable jurista alemán Gerhard Leibholz, en cuanto considera que en la moderna sociedad económica, las asociaciones en las cuales se organizan los diversos grupos sociales se han situado en el lugar que antes ocupaban las clases, y su gran ventaja ha sido convertir el concepto de clase en algo relativo, superando con ello la sociedad clasista del siglo XIX, pues dichas asociaciones están destinadas principalmente a expresar sus intereses antagónicos.<sup>27</sup>

19. En tal virtud, el sector social de la democracia contemporánea es aquel que pretende canalizar los intereses de los distintos grupos sociales; procurando su armonización al coordinar los diversos intereses, frecuentemente contrarios, de los citados grupos, y para ello resulta necesario establecer disposiciones constitucionales que tutelen dichos intereses, de manera que los organismos públicos intervengan activamente en los fenómenos sociales, económicos y culturales para lograr los fines de la llamada justicia social,<sup>28</sup> y por ello estimamos muy acertada la afirmación de Jorge Carpizo señalada anteriormente (ver *supra* párrafo 16), de que sólo puede considerarse democrática una carta fundamental que confiera un mínimo de seguridad económica, pero que también establezca los mecanismos para asegurar una vida social decorosa y digna.

20. Una vez que hemos intentado una aproximación al concepto de la democracia y su vinculación con los derechos sociales, ahora es preciso procurar una definición del llamado Estado social de derecho, debido a los diversos matices que asume en los ordenamientos constitucionales contemporáneos, partiendo de la base de que debe deslindarse del Estado socialista, que se inspira en una concepción distinta tanto de la estructura social como de la organización económica, puesto que se apoya en el pensamiento marxista-leninista del derecho y del Estado.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, trad. de Eloy Fuente, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971, pp. 121-122.

<sup>28</sup> Existe una fuerte tendencia a la incorporación del valor justicia en la estructura del Estado contemporáneo, también en el sector político y no exclusivamente en cuanto a la regulación de las relaciones sociales, y desde este punto de vista hablan del "Estado de justicia"; cfr. entre otros, Peticone, Giacomo, "Stato di diritto e stato di giustizia", en *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, Milano, enero-febrero de 1963, pp. 129 y ss.

<sup>29</sup> Cfr. entre otros, García Pelayo, Manuel, "Introducción al estudio de los sistemas político-constitucionales de los países socialistas", en su libro *Burocracia y tecnocracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1974, pp. 153-169, Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. de José Antonio González Casanova, Barcelona, Ariel 1971, pp. 696-800; Hazard, John, "Modelos de derecho socialista

21. Podemos afirmar que si bien no coinciden estrictamente los conceptos de Estado y democracia social, puesto que desde un punto de vista formal un sistema autoritario puede canalizar y regular los intereses de los diversos sectores sociales, la doctrina contemporánea considera que si no se quiere privar de contenido a la primera institución debe vincularse al sistema democrático, e implica, como este último, la transformación del Estado de derecho clásico, individualista y liberal, en una organización política y jurídica en la cual se reconoce la estructura grupal de la sociedad y la necesidad de armonizar los intereses de dichos grupos sociales, económicos, políticos y culturales, cada vez más complejos, a través de los principios de la justicia social.<sup>30</sup>

22. Así lo sostiene certeramente el conocido tratadista argentino Jorge Reinaldo A. Vanossi, cuando afirma que el concepto de Estado social implica la existencia de la democracia, ya que al modelo político de dicha democracia social corresponde el paradigma constitucional del Estado de derecho, el cual debe considerarse como democrático y social de derecho, como lo describe el artículo primero de la Constitución española de diciembre de 1978.<sup>31</sup>

23. A su vez, según el notable tratadista español Manuel García Pelayo, el Estado social se caracteriza por su intervención creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, para armonizar y coordinar los diversos intereses de una comunidad pluralista; redistribuir bienes y servicios, y para obtener una meta muy difícil de alcanzar: la *justicia social*, y para este motivo se le ha calificado de muy diversas maneras, como Estado benefactor, promotor, distribuidor, *manager*, etcétera.<sup>32</sup>

24. El intervencionismo estatal se advierte con mayor fuerza en el campo de la administración, en virtud de que ésta cuenta con los instrumentos técnicos para obtener los objetivos de justicia social, y por ello se ha transformado de manera paulatina pero irreversible en una organización cada vez más extensa y compleja, pues comprende no sólo a las dependencias tradicionales de la administración centralizada, sino también un número creciente de *organismos públicos descentra-*

para el desarrollo", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 47, mayo-agosto de 1983, pp. 463-495.

<sup>30</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Estado social de derecho y cambio constitucional", en *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984, p. 340.

<sup>31</sup> Cfr. Vanossi, Jorge Reinaldo A., *El Estado de derecho en el constitucionalismo social*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1982, pp. 16-33.

<sup>32</sup> Cfr. García Pelayo, Manuel, "El Estado social y sus implicaciones", en su libro *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977, pp. 30-40.



lizados, y ejerce control sobre un conjunto, también en aumento, de *empresas públicas*; con la posibilidad de establecer planes de desarrollo, de acuerdo con los principios de la planificación indicativa o democrática, para diferenciarla de la imperativa de los ordenamientos socialistas.<sup>33</sup>

25. Por su parte, el profesor Wolfgang Friedman señaló que el Estado social realiza cinco funciones diferentes, como consecuencia de sus actividades dirigidas hacia la justicia social: primero, como protector; segundo, como dispensador de servicios sociales; tercero, como administrador industrial; cuarto como controlador económico, y quinto, como árbitro,<sup>34</sup> y la mayor parte de estas tareas son realizadas por la administración.

26. Pero si bien es la actividad administrativa de los gobiernos la más importante en un Estado de derecho social, y de aquí la tendencia prácticamente universal de la supremacía del organismo Ejecutivo en los regímenes contemporáneos,<sup>35</sup> la democracia social del Estado de derecho de nuestra época debe realizarse por todos los órganos del propio Estado, encabezados por el constituyente, ya sea original o reformador, el cual debe establecer los principios tanto preceptivos como programáticos de las funciones estatales de justicia social y esto es precisamente lo que ha ocurrido, como lo hemos señalado anteriormente, con la transformación del texto de la Constitución federal de 1917, al desarrollar el órgano revisor de nuestra ley suprema los principios iniciales del constitucionalismo social introducidos por el Constituyente original de Querétaro (ver *supra* párrafos 3 a 5).

27. Pero también el organismo Legislativo, ya sea de manera directa por el cuerpo parlamentario, o a través de legislación delegada en el Ejecutivo, que es cada vez más frecuente, y finalmente, también los tribunales, deben desarrollar los principios constitucionales y la legislación social, tarea básica, puesto que son los propios tribunales, especialmente los de carácter supremo, y todavía con mayor fuerza, si están especializados en materia constitucional (cortes o tribunales constitucionales),<sup>36</sup> los que poseen la capacidad de desarrollar los postulados.

<sup>33</sup> Cfr. Gordillo, Agustín, *Introducción al derecho de la planificación*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1981, pp. 42-50.

<sup>34</sup> Cfr. *El derecho en una sociedad en transformación*, trad. de Florentino M. Torner, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, pp. 504-511.

<sup>35</sup> Cfr. entre otros, Duverger, Maurice, *La monarchie republicaine, ou comment les démocraties se donnent des rois*, París, 1974, especialmente, pp. 45-98.

<sup>36</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Los tribunales constitucionales y los derechos humanos*, 2ª ed., México, UNAM-Porrúa, 1985, pp. 15-201.

de justicia social, a través de la aplicación efectiva de los principios de carácter fundamental, como lo demuestran los dos extremos representados por la oposición de la Corte Suprema Federal Norteamericana a la política social (*New Deal*), del presidente Franklin D. Roosevelt en los años treinta,<sup>37</sup> y el llamado "activismo judicial" de la propia Corte encabezada por su presidente Earl Warren (1953-1969), que significó no sólo la defensa sino también la evolución de los derechos humanos tanto individuales como sociales.<sup>38</sup>

28. Por ello es que las Constituciones surgidas en esta segunda posguerra han introducido de manera expresa el concepto del Estado de derecho social, como ocurre con el artículo 20, fracción I, de la ley fundamental de la República Federal de Alemania, de 1949;<sup>39</sup> el artículo 2º de la Constitución francesa de octubre de 1958;<sup>40</sup> el artículo 1º, inciso 1, del proyecto de Constitución de la Confederación Suiza, elaborado en 1977;<sup>41</sup> el artículo 1º, inciso I, de la carta española de diciembre de 1978<sup>42</sup> y el artículo 79 de la ley suprema del Perú, que entró en vigor en julio de 1980.<sup>43</sup>

29. En tal virtud, para tener una visión panorámica de la democracia y el Estado social en nuestra carta fundamental de 1917, es preciso analizar algunos de los aspectos esenciales que se consagraron en el texto primitivo, así como el desarrollo paulatino y constante de estos principios en las numerosas reformas posteriores que han transformado

<sup>37</sup> Cfr., Lambert, Edouard, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation social aux Etats-Unis*, Paris, 1921.

<sup>38</sup> Cfr. Cadoux, Charles, "Le pouvoir judiciaire aux Etats-Unis depuis l'élection du Richard Nixon. Bilan d'une evolution, 1968-1976", en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger*, Paris, enero-febrero de 1978, pp. 41-106; Goldberg, Carlisle E., y Schwartz, Hermann, *Supreme Court Denial of Citizen Access to Federal Courts to Challenge Unconstitutional or other Unlawed Actions; the Record of the Burger Court*, edición mimeografiada por la Society of American Law Teachers, Nueva York, 1976; Boechart Rodrigues, Leda, *La Suprema Corte y el derecho constitucional norteamericano*, trad. de Justo Pastor Benítez, México, Pormaca, 1965, pp. 124-227.

<sup>39</sup> "La República Federal de Alemania es un Estado Federal, democrático y social".

<sup>40</sup> "Francia es una República indivisible, laica, democrática y social, asegura la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, sin distinción de origen, raza, religión y respeta todas las creencias".

<sup>41</sup> "La Confederación suiza es un Estado federativo, democrático, liberal y social. . .

<sup>42</sup> "España se constituye en un *Estado social y democrático de Derecho*, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político".

<sup>43</sup> "El Perú es una *República democrática y social*, independiente y soberana, basada en el trabajo. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado".

nuestra Constitución federal vigente para actualizarla de acuerdo con los textos constitucionales de la segunda posguerra.

### III. EL DESARROLLO DE LOS DERECHOS LABORALES

30. Un aspecto significativo del texto original de la carta federal de 1917 es la consagración de los derechos esenciales de los trabajadores que prestaban sus servicios en la naciente industria de nuestro país en la segunda década de este siglo, a través del artículo 123 de la misma ley suprema.<sup>44</sup>

31. En esta materia como en la relativa a la reforma agraria, el Constituyente de Querétaro debe considerarse como un precursor de nuestra actual democracia social.<sup>45</sup>

32. Fue un gran mérito del propio Constituyente el consignar en el texto original del artículo 123 los derechos esenciales de los trabajadores, incluyendo el germen de algunas instituciones muy avanzadas para la época como las bases de la *seguridad social* (fracción XXIX);<sup>46</sup> la *participación en las utilidades de las empresas* (fracción IX);<sup>47</sup> la *vivienda* (fracción XII); el *servicio de empleo* (fracción XXV),<sup>48</sup> así como la *jurisdicción y proceso del trabajo* (fracciones XX y XXI).<sup>49</sup>

<sup>44</sup> Cfr. Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917*, 2ª ed., México, 1959, pp. 67-141.

<sup>45</sup> Cfr. Noriega Cantú, Alfonso, "La reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su vinculación con los derechos sociales y el Estado social de derecho", en la obra colectiva editada por José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 122-126.

<sup>46</sup> "Se consideran de utilidad social: el establecimiento de *Cajas de Seguros Populares*, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular".

<sup>47</sup> La parte relativa de dichas disposiciones establece: "VI... En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una *participación en las utilidades*, que será regulada como lo indica la fracción IX". "IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la *participación en las utilidades* a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación, que se establecerá en cada Estado".

<sup>48</sup> "En toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores *habitaciones cómodas e higiénicas*, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas".

<sup>49</sup> "El servicio para la *colocación* de los trabajadores, serán gratuito para éstos,

33. Todas estas instituciones bosquejadas por dicho precepto fueron desarrollándose de manera paulatina en las numerosas reformas que se le hicieron al citado artículo 123 de la Constitución federal, de acuerdo con el crecimiento de número de trabajadores, la evolución del movimiento obrero organizado y el desarrollo económico del país, e inclusive en virtud de la diversificación de las actividades laborales con el incremento del sector de servicio y de la burocracia.<sup>50</sup>

34. A) Un ejemplo muy claro del perfeccionamiento de las instituciones laborales de carácter constitucional la observamos con toda claridad en la creación por el Constituyente de Querétaro, de un organismo especial para resolver los conflictos obrero-patronales, es decir, las juntas de conciliación y arbitraje, así como un procedimiento tutelar específico, que se extendió al juicio de amparo.<sup>51</sup>

35. Y no obstante que se carece de una concepción clara de la naturaleza jurídica de las propias juntas de conciliación y arbitraje como tribunales del trabajo, se observa una evolución hacia el perfeccionamiento de los criterios y de las normas de carácter procesal dirigidas a la tutela de los derechos laborales establecidos en el mencionado artículo 123 constitucional.<sup>52</sup>

36. Para señalar algunos ejemplos, podemos mencionar la reforma constitucional de noviembre de 1962 a la fracción XII del mencionado artículo 123, que introdujo la obligación de los empresarios de someterse a la jurisdicción de los tribunales laborales y cumplir sus resoluciones, tratándose del despido injustificado de los trabajadores, con lo cual se evitó una práctica frecuente para invalidar los derechos de jubilación de estos últimos.<sup>53</sup>

ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular”.

<sup>50</sup> “XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una *Junta de Conciliación y Arbitraje*, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno”. “XXI. Si el patrono se negare someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo”.

<sup>51</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor; Carpizo, Jorge, “La naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje”, folleto editado por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 1975.

<sup>52</sup> Cfr. Buen Lozano, Néstor de, “Los tribunales de trabajo en México”, en el libro colectivo *Homenaje a Salomón González Blanco*, México, UNAM, 1984, pp. 128-130.

<sup>53</sup> La parte relativa de dicho precepto reformado dispone: “El patrono que despidiera a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o

37. Otras reformas constitucionales importantes en esta materia procesal, que si bien no alteraron el texto de las citadas fracciones XX y XXI del artículo 123 de la carta federal, sí influyeron decisivamente en su perfeccionamiento: nos referimos, en primer término, a la modificación promulgada el 15 de diciembre de 1934, al artículo 94 de la propia Constitución, al crear una cuarta Sala en la Suprema Corte de Justicia, disposición reglamentada por las leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial Federal de diciembre de 1935, que otorgaron a dicha Sala competencia para conocer del juicio de amparo de una sola instancia contra los laudos de las juntas de conciliación y arbitraje, que anteriormente se tramitaba en segundo grado ante la Sala Administrativa de la propia Corte.<sup>54</sup>

38. En esta misma dirección se puede mencionar la diversa forma constitucional promulgada el 19 de febrero de 1951, que introdujo en la fracción II del artículo 107 de la misma ley suprema la suplencia de la queja (que anteriormente sólo se regulaba en beneficio del acusado en materia penal), en favor de la parte trabajadora en el juicio de amparo, cuando exista una violación manifiesta de la ley que lo hubiese dejado sin defensa.<sup>55</sup>

39. Todo este desarrollo culminó con la reforma procesal a la Ley Federal de Trabajo de 1970, reforma que entró en vigor el primero de mayo de 1980, y que si bien adolece de algunos efectos técnicos,

sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, está obligado a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. *La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización...*" En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional presentada al Congreso de la Unión por el presidente López Mateos, se sostuvo en lo conducente: "Esta medida impedirá la práctica observada en muchos casos, de la separación de obreros en edad senecta, que siendo objeto de despido, nunca obtienen una indemnización suficiente para garantizarles una satisfactoria situación económica, y estando ya impedidos para el logro de nuevas oportunidades de trabajo; y permitirá también la eficaz representación sindical de los trabajadores organizados, sin represalias apoyadas en la posibilidad legal que hasta el presente opera y que permite al patrono negarse a someter el arbitraje de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, concretándose al pago de la indemnización constitucional además de la responsabilidad que resulte del conflicto que, como se ha dicho, son insuficientes para el trabajador, quien preferentemente necesita de la estabilidad en el trabajo..."

<sup>54</sup> Cfr. Fix-Zamudio, "El juicio de amparo en materia de trabajo y la Ley Federal del Trabajo de 1931", en el volumen colectivo *Origen y repercusiones de la primera Ley Federal del Trabajo*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1981, pp. 174-176.

<sup>55</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Las facultades directivas del juez en el ordenamiento mexicano", en el volumen colectivo *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, México, Porrúa, 1984, pp. 293-295.

vigorizó de manera ostensible los adelantos del moderno derecho procesal social, que implica ventajas procesales para los trabajadores, con objeto de lograr lo que el ilustre procesalista uruguayo Eduardo J. Couture calificó como "igualdad por compensación",<sup>56</sup> así como el acrecentamiento de las facultades directivas del juzgador, en particular respecto de la misma suplencia de la queja, que no sólo obliga a las juntas de conciliación y arbitraje a corregir los errores de técnica jurídica en que pueden incurrir los propios trabajadores por carencia de asesoramiento adecuado, sino también a la aportación al proceso, de los elementos de convicción que considera necesarios y que las partes no hubiesen presentado, para lograr lo que se ha calificado como la verdad material, y con ello, alcanzar una solución justa de la controversia.<sup>57</sup>

40. B) Un segundo sector en el cual se advierte una evidente evolución en la aplicación de los derechos laborales establecidos originalmente por el Constituyente de Querétaro, se refiere a *la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas*, al adicionarse la fracción IX del artículo 123 constitucional por reforma promulgada el 21 de noviembre de 1962, que introdujo las bases para la efectiva realización de este derecho y se fija un porcentaje ajustado a las utilidades gravables de cada ejercicio fiscal. Dicha fijación la hace una Comisión Nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los empresarios y del gobierno federal, la que, después de practicar las investigaciones y los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía del país, pronuncia la resolución respectiva. Este derecho empezó a ejercitarse a partir del año de 1964.<sup>58</sup>

41. C) Además, podemos señalar el avance en el reforzamiento de los derechos laborales a través de varias modificaciones introducidas al texto original del mencionado artículo 123, que los había esbozado, y al respecto destaca la reforma a la fracción XII del citado precepto

<sup>56</sup> En su clásico estudio intitulado "Algunas nociones fundamentales del derecho procesal del trabajo", en su obra *Estudios de derecho procesal civil*, Buenos Aires, Ediar, 1948, tomo I, pp. 275-276.

<sup>57</sup> Cfr. entre otros, Alvarez del Castillo, Enrique, *Reformas a la Ley Federal del Trabajo en 1979*, México, UNAM, 1980; Buen Lozano, Néstor de, *La reforma al proceso laboral*, México, Porrúa, 1980.

<sup>58</sup> La primera Comisión empezó a funcionar el primero de marzo de 1963 y concluyó sus actividades el 12 de diciembre de ese año, por lo que el derecho mencionado empezó a ejercerse desde 1964. Cfr. Comisión Nacional para el Reparto de Utilidades, *Memoria de la Primera Comisión*, México, 1964, tomo I, el texto de la resolución, pp. 577-596. El precepto constitucional está reglamentado por los artículos 117 a 131 de la Ley Federal de Trabajo vigente, de mayo de 1970.

fundamental de 14 de febrero de 1972, con el propósito de otorgar efectividad al *derecho de los trabajadores a la vivienda* que ya se había establecido de manera incipiente en el texto original de dicha disposición, pero ahora a través de un organismo tripartito que la ley reglamentaria respectiva de 22 de abril del mismo año de 1972, designó con el nombre del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT).

42. D) Otra innovación reciente en el ejercicio de los derechos laborales fue establecida en la reforma de 9 de enero de 1978, a través de la *obligación de todas las empresas para proporcionar a su personal, capacitación y adiestramiento para el trabajo*, la cual fue regulada por los artículos 3º, 537 a 539-E, de la Ley Federal de Trabajo de 1970, actualmente en vigor, preceptos que establecieron el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, el cual está a cargo de una unidad coordinadora, como organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.<sup>59</sup>

43. E) Toda esta evolución de los derechos laborales ha culminado con la reforma constitucional promulgada el 19 de diciembre de 1978, que adicionó el preámbulo del mencionado artículo 123 de la ley suprema, para consagrar como una norma genérica, el *derecho al trabajo digno y socialmente útil*, que es una de las aspiraciones de todo Estado social de derecho, pero de los más difíciles en alcanzar, si se apoya en el principio de la libertad de trabajo, consagrado por el artículo 5º de nuestra carta federal,<sup>60</sup> puesto que sólo ha podido solucionarse en los países que siguen el sistema socialista inspirado en el de la Unión Soviética, a través del trabajo obligatorio y las leyes antiparasitarias.<sup>61</sup>

44. Si bien en nuestro país, como en muchos otros, inclusive en varios de los ordenamientos occidentales con mayor desarrollo económico y

<sup>59</sup> El texto actual de la fracción XIII del artículo 123 constitucional, apartado A, establece. "Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores *capacitación o adiestramiento para el trabajo*. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación".

<sup>60</sup> La parte relativa del citado artículo 5º de la carta federal establece: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad..." Cfr. Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 5ª ed., México, Porrúa, 1968, pp. 312-331.

<sup>61</sup> Cfr. entre otros, Burford, Russel E., Jr., "Getting the Bugs out of Socialist Legality: The Case of Joseph Brodsky and a Decade of Soviet Anti-Parasite Legislation", en *The American Journal of Comparative Law*, verano de 1974, pp. 465-502. y la transcripción de la legislación respectiva, pp. 503-508.

jurídico que el nuestro, debe considerarse todavía el derecho al trabajo como una norma programática, debido a que la situación económica del país no permite el establecimiento del seguro de desempleo, sin embargo la referida norma fundamental es una aspiración que constituye el pínaculo del desarrollo de los derechos laborales en México.<sup>62</sup>

#### IV. LA EVOLUCIÓN DE LA REFORMA AGRARIA

45. Uno de los problemas fundamentales de México durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera década del presente, como es bien conocido, fue la injusta distribución de la tierra, pues compartimos con países latinoamericanos la existencia de la concentración desproporcionada en el sistema casi feudal de los latifundios,<sup>63</sup> debido a la legislación liberal que se inició con la Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856, y continuó con las leyes de baldíos y de colonización que se expidieron con posterioridad especialmente durante el gobierno del general Porfirio Díaz;<sup>64</sup> situación que fue analizada y denunciada por dos de los ilustres precursores de la reforma agraria introducida en el artículo 27 de la carta federal de 1917, es decir Wistano Luiz Orozco,<sup>65</sup> y Luis Molina Enriquez.<sup>66</sup>

46. Los grupos políticos opositores al sistema liberal individualista y además autoritario, del general Díaz, se preocuparon por la resolución de este grave problema de la concentración de la propiedad agrícola y coincidieron en la necesidad de suprimir los latifundios y realizar una verdadera reforma agraria, con diversos matices, como lo demuestran el Manifiesto del Partido Liberal de 1909, el Plan de San Luis de 1910, el Plan de Ayala de 1911, y las reformas al Plan de Guadalupe, efectuadas en Veracruz en 1914, entre otros.<sup>67</sup>

<sup>62</sup> Esta disposición se incorporó al preámbulo del artículo 123 constitucional: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil: al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley..."

<sup>63</sup> Cfr. Lambert, Jacques, *Latinoamérica. Estructuras sociales e instituciones políticas*, trad. de Pablo Bardónaba, 3ª ed., Barcelona, Ariel, 1978, pp. 150-191.

<sup>64</sup> Cfr. Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario de México*, 8ª ed., México, Porrúa, 1964, pp. 109-137, Silva Herzog, Jesús, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959, pp. 67-103.

<sup>65</sup> *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, México, Imprenta de El Tiempo, 1895.

<sup>66</sup> Cfr. Molina Enriquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, México, Imprenta A. Carranza e Hijos, México, 1909.

<sup>67</sup> Cfr. Silva Herzog, Jesús, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, cit. *supra* nota 64, pp. 159-213.



47. Por eso no resulta sorprendente que al participar numerosos grupos de campesinos en la lucha revolucionaria, en un país con una mayoría de población radicada en el campo, en el Constituyente de Querétaro se planteara la necesidad de incorporar al texto constitucional de que fuera después artículo 27, los lineamientos de la reforma agraria,<sup>68</sup> precepto que otorgó rango constitucional a la Ley del 6 de enero de 1915<sup>69</sup> que fue el primer ordenamiento que inició la reforma agraria mexicana,<sup>70</sup> al introducir los dos procedimientos esenciales para la redistribución de la propiedad agraria, es decir la restitución y la dotación.<sup>71</sup>

48. Posteriores reformas al texto del citado artículo 27 de la Constitución federal han tenido por objeto perfeccionar el ordenamiento jurídico de la reforma agraria, y entre ellas podemos mencionar la de 10 de enero de 1934, que incorporó las disposiciones esenciales de la Ley agraria de 6 de enero de 1915,<sup>72</sup> y la de 12 de febrero de 1947, que estableció en la carta fundamental los límites de la pequeña propiedad inafectable.<sup>73</sup>

49. El citado artículo 27 constitucional fue reglamentado, en lo relativo a la reforma agraria, por diversos ordenamientos, entre los cuales podemos mencionar las Leyes de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927 y 27 de marzo de 1929, y los códigos agrarios de 22 de marzo de 1934, 23 de septiembre de 1940 y 31 de diciembre de 1942, para culminar con la Ley de Reforma Agraria de 22 de marzo de 1971, actualmente en vigor.<sup>74</sup>

<sup>68</sup> Cfr. Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123*, cit., *supra* nota 44, pp. 33 y ss.

<sup>69</sup> En la parte relativa del texto original del artículo 27 constitucional se dispuso: "...En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que han sido privadas las corporaciones referidas (rancherías, pueblos, congregaciones y tribus), serán restituidas a éstos con arreglos al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional".

<sup>70</sup> Cfr. Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario de México*, 8ª ed., México, Porrúa, 1964, pp. 177-181.

<sup>71</sup> Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 11ª ed., México, Porrúa, 1977, pp. 897-900.

<sup>72</sup> Cfr. Burgoa, Ignacio, *op. ult. cit.*, pp. 897-910.

<sup>73</sup> A la prohibición absoluta para los propietarios afectados de acudir a la vía judicial. En la reforma de 1947 a la fracción XIV del citado artículo 27 de la Constitución Federal se adicionó un párrafo con el siguiente precepto: "...Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas". Cfr. Ricord, Humberto, E., *Introducción jurídica a la reforma agraria mexicana*, México, 1972, pp. 199-216.

<sup>74</sup> Cfr. Mendieta y Núñez, Lucio, *Cuatro etapas en la reforma agraria de México*,

50. A través de las reformas constitucionales y las numerosas leyes reglamentarias y complementarias, se advierte una paulatina transformación de la reforma agraria, considerada en su primera etapa como un simple reparto y redistribución de la propiedad agrícola, con objeto de suprimir los latifundios y sustituirlos por la propiedad social de ejidos y comunidades, y por la pequeña propiedad.<sup>75</sup>

51. La evolución y los resultados de la reforma agraria han sido los aspectos más debatidos de nuestra democracia social, en virtud de que no obstante todos los esfuerzos realizados, no se han podido superar los problemas relativos al desarrollo de la producción agrícola, que siempre se ha rezagado respecto del crecimiento industrial. Sin tomar partido en una cuestión muy compleja que requiere de un análisis que rebasa el ámbito jurídico y los límites de este trabajo, podemos afirmar que se ha avanzado, así sea lentamente, y que en la actualidad se ha iniciado una nueva etapa relativa a la *organización* de las comunidades agrarias y al establecimiento de *unidades de producción*, para superar los problemas de una excesiva división de parcelas ejidales y pequeñas propiedades.<sup>76</sup>

52. Queda un paso importante por realizar con objeto de lograr un verdadero progreso en la aplicación efectiva de los derechos sociales agrarios consagrados en el artículo 27 constitucional y que también comprenden a los auténticos titulares de la pequeña propiedad en explotación. Nos referimos a la creación de tribunales agrarios independientes de las autoridades administrativas y que resuelvan con criterios jurídicos y no políticos las controversias derivadas de la realización de los derechos agrarios, lo que por supuesto no se opone a la sensibilidad social de los jueces especializados.<sup>77</sup>

México, Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados, 1969.

<sup>75</sup> Cfr. Manzanilla Schaffer, Victor, *Reforma agraria mexicana*, Universidad de Colima, 1966, pp. 109-259.

<sup>76</sup> Cfr. entre otros, Mendieta y Núñez, Lucio, *Las desviaciones de la reforma agraria*, México, Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados, 1972.

<sup>77</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el derecho mexicano", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 52, octubre-diciembre de 1963, pp. 932-934; Armienta Calderón, Gonzalo, "Perspectivas de los tribunales agrarios en el derecho agrario mexicano", en el volumen *Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, Talleres Gráficos de la Secretaría de la Reforma Agraria, 1979-1980, pp. 341-358. En el citado Congreso de Derecho Procesal efectuado los días 12 a 16 de noviembre de 1979, se propuso la creación de tribunales agrarios especializados en el ordenamiento mexicano, *Memorias citadas*, pp. 531-532.

53. Estos tribunales fueron propuestos desde hace varios años para su establecimiento en el ordenamiento mexicano,<sup>78</sup> y en época reciente ha sido objeto de análisis por varios tratadistas, si se toma en cuenta que existe una vigorosa tendencia hacia la jurisdicción agraria especializada en otros países latinoamericanos que han implantado, o al menos hecho el intento de hacerlo, reformas agrarias similares a la nuestra. Nos referimos a los tribunales agrarios creados por los ordenamientos de Bolivia (1953), Chile (1967), Perú (1969) y Venezuela (1976).<sup>79</sup>

54. La preocupación del órgano revisor de la Constitución Federal por el desarrollo apropiado de la justicia agraria, y que en nuestro concepto fundamenta la creación de los mencionados tribunales especializados, la descubrimos claramente al adicionarse en diciembre de 1982 la fracción XIX del tantas veces mencionado artículo 27 constitucional, en cuanto dispone que con apoyo en la ley fundamental, el Estado dispondrá las medidas para la *expedita y honesta impartición de la justicia agraria*, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y además, promoverá la asesoría legal de los campesinos.

55. Podemos concluir este breve análisis de los avances de la reforma agraria que como hemos señalado se inició en el texto original del artículo 27 de nuestra Constitución federal, y que paulatinamente se transformó de un simple reparto agrario en un sistema de organización y planeación para la producción y para el mejoramiento de los campesinos, destacando la reciente reforma constitucional promulgada en diciembre de 1982, que adicionó la fracción XX del mismo precepto fundamental, para consagrar la norma programática sobre el *desarrollo rural integral*, a través de la acción del Estado, con objeto de generar

<sup>78</sup> En el Primer Congreso Revolucionario de Derecho Agrario efectuado en la ciudad de México en el mes de julio de 1945, se presentaron proposiciones para la creación de un Tribunal Federal Agrario, ante el cual las Comisiones Agrarias Mixtas actuarían como órganos instructores y sus fallos revisables por el presidente de la República en casos muy limitados. Cfr. *Memoria del Primer Congreso Revolucionario de Derecho Agrario*, México, 1946, pp. 326-29; y además, en el Congreso Nacional Agrario de Toluca, celebrado en esa ciudad los días 26 al 30 de octubre de 1959, se recomendó el establecimiento de un sistema de justicia ejidal y de colonias y nuevos centros de población agrícola, lo que puede consultarse en el volumen *Congreso Nacional de Toluca. Organización, funcionamiento y resoluciones*, Toluca, 1959, p. 40.

<sup>79</sup> Cfr. Zeledón Zeledón, Ricardo, "Derecho agrario y proceso agrario", en *Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, cit. supra nota 77, pp. 109-147; *id.*, *Proceso agrario comparado en América Latina*, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1982, pp. 47-133.

empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional.<sup>80</sup>

## V. LA SEGURIDAD SOCIAL

56. La seguridad es el aspecto fundamental de la democracia y del Estado sociales, y por ello los angloamericanos han utilizado el término de *Welfare State* para designar al segundo,<sup>81</sup> aun cuando esta institución se inició en la segunda mitad del siglo XIX en los países europeos con un dinámico desarrollo industrial a través de *seguros sociales* concretos, generalmente limitados a cubrir los riesgos de los accidentes de trabajo y las enfermedades producidas por la actividad laboral.<sup>82</sup>

57. Tomando en cuenta estos antecedentes y la situación económica del país, resulta muy explicable que el Constituyente de Querétaro hubiese iniciado los seguros sociales vinculados a la relación laboral, a través de la responsabilidad empresarial respecto a los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, así como con el establecimiento voluntario de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos; cajas que debían ser fomentadas por el gobierno federal y los de las entidades federativas (artículo 123 constitucional, fracciones XIV y XXIX).

58. En la reforma constitucional promulgada el 6 de diciembre de 1929, que centralizó la legislación laboral en el Congreso de la Unión, y tomando en cuenta la valiosa experiencia de los ordenamientos locales expedidos con apoyo en el texto inicial del preámbulo del artículo 123 constitucional, se modificó la fracción XIX del propio artículo 123 para

<sup>80</sup> La citada reforma estableció en la nueva fracción XX, lo siguiente: "El Estado promoverá las condiciones para el *desarrollo agrario integral*, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público". Sobre la necesidad de esta transformación, las agudas observaciones del destacado tratadista Mendieta y Núñez, Lucio, *Los puntos sobre las íes en materia agraria*, Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados, México, 1969.

<sup>81</sup> Cfr. Arce Cano, Gustavo, "Estado de bienestar y la seguridad social", en su libro *De los seguros sociales a la seguridad social*, México, Porrúa, 1972, pp. 523-567.

<sup>82</sup> Cfr. Carrillo Prieto, Ignacio, "Derecho a la seguridad social", en la obra colectiva *Introducción al derecho mexicano*, 2ª ed., México, UNAM-La Gran Enciclopedia Mexicana, 1983, tomo II, pp. 1166-1168; Arce Cano, Gustavo, *op. ult. cit.*, pp. 63-79.