

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, IGUALDAD Y SOLIDARIDAD COMO PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES INSPIRADORES DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS EN LOS ESTADOS FEDERALES

Estefanía JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO

SUMARIO: I. *Estado federal y derechos sociales en el sistema constitucional mexicano.* II. *El Estado mexicano como Estado social.* III. *Los derechos sociales en el constitucionalismo mexicano.* IV. *Mecanismos de garantía de la igualdad en el disfrute de los derechos sociales de los ciudadanos mexicanos.* V. *Conclusiones y propuesta final.* VI. *Bibliografía.*

I. ESTADO FEDERAL Y DERECHOS SOCIALES EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

El Constituyente de Querétaro de 1917 optó por el federalismo como fórmula de distribución territorial del poder, consagrándolo en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en los términos siguientes: “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”.

La forma federal, con todo, no debe constituir un obstáculo para el reconocimiento y protección, en condiciones de igualdad, de los derechos de los ciudadanos mexicanos, con independencia del territorio en que residan o del estado federal a que pertenezcan. En concreto, nos estamos refiriendo a la protección de los derechos sociales como instrumento fundamental de consecución del logro de la justicia social.

El sentido del federalismo mexicano no radica en unir a lo desunido, ni en conciliar a entidades políticas perfectamente diferenciadas desde su origen, sino que aquí se trataba de que no se disgregara una organización colonial unitaria y aparentemente monolítica que tenía en su seno diferencias locales irreconciliables e inconcertables y cuya supresión no podía ser impuesta por el poder central. En definitiva, el mantenimiento de la unidad nacional exigía la delimitación de la capacidad de decisión del poder nacional en determinadas áreas, a fin de que no se produjera la invasión de los intereses concretos de las localidades dominadas por poderes inveterados, indispensables para sostener la cohesión del todo.¹

Así pues, la fórmula federal mexicana puede y debe conciliarse con la exigencia de un mínimo nivel de disfrute de los derechos comunes para todos los ciudadanos mexicanos a través, básicamente, del principio de igualdad. En este sentido, hemos de traer a colación el primer artículo de la Ley Constitucional, que señala:

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías² que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Ahora bien, lo cierto es que un análisis cotejado del nivel de disfrute de los derechos sociales en México, que estimamos oportuno para conocer el verdadero grado de protección de los mismos,³ arroja un balance decep-

¹ Andrade Sánchez, Eduardo, “Comentario al artículo 40”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, t. II, artículos 30-49, 17a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 105-106.

² Cuando el constituyente alude al disfrute por todos de las “garantías” constitucionales, hemos de entender que se está haciendo referencia a todas ellas, incluidas las relativas a los derechos sociales.

³ Pues como ha dicho Álvarez del Castillo, para construir el derecho social resulta indispensable el conocimiento de los hechos y datos políticos, económicos y sociales en forma permanente, puesto que su observación y estudio condicionan la formación y aplicación de las reglas jurídicas. Álvarez del Castillo, Enrique, *El derecho social y los derechos sociales mexicanos*, México, Porrúa, 1982, p. 111.

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, IGUALDAD Y SOLIDARIDAD 171

cionante. Así lo evidencia el estudio de los índices de marginación efectuado por el Consejo Nacional de Población (Conapo).

En efecto, de acuerdo con las estimaciones del índice de marginación por entidad para el año 2000, se desprende que Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo (donde vive el 20% de la población nacional, esto es, 19.6 millones de personas) son las cinco entidades federativas con grado de marginación muy alto. Nueve son las entidades federativas que tienen grado de marginación alto: San Luis Potosí, Puebla, Campeche, Tabasco, Michoacán, Yucatán, Zacatecas, Guanajuato y Nayarit, territorios donde viven 22.5 millones de personas, esto es, el 23% de la población nacional. El conjunto de seis entidades federativas con grado de marginación medio, donde viven alrededor de 8.8 millones de personas, cifra que representa el 9% de la población nacional, lo conforman Quintana Roo, Sinaloa, Durango, Tlaxcala, Morelos y Querétaro. Ocho entidades federativas poseen grado de marginación bajo, que son: Tamaulipas, Sonora, Chihuahua, Baja California Sur, Estado de México, Colima, Jalisco y Aguascalientes, entidades donde habitan alrededor de 29.3 millones de personas, quienes representan el 30% de la población del país. Y, por último, sólo cuatro entidades federativas, que son la capital del país, Coahuila, Baja California y Nuevo León, tienen grado de marginación muy bajo; en ellas residen alrededor de 17.2 millones de personas, quienes representan el 18% de la población del país.⁴

La situación descrita, aparte de demostrarnos la urgencia por adoptar medidas que ayuden a mejorar el nivel de desarrollo social de una elevada cifra de población en todo el país, nos manifiesta una clara situación de desequilibrio en lo que se refiere al nivel de disfrute de las condiciones sociales de vida (de educación, salud, vivienda, etcétera).

El presente trabajo tiene el propósito de insistir en la necesidad de interpretar el elenco de derechos sociales que la Constitución de Querétaro reconoce a los ciudadanos mexicanos con base en los principios de igualdad y solidaridad interterritorial, a fin de que la brecha de desequilibrio en el nivel de disfrute de condiciones sociales de vida que separa a unas regiones de otras se vea reducida.

⁴ Fuente: “Estimaciones del Consejo Nacional de Población (Conapo) con base en el XII Censo General de Población y Vivienda, 2000”, *Índices de marginación, 2000*, México, Consejo Nacional de Población, 2001, pp. 17-20.

II. EL ESTADO MEXICANO COMO ESTADO SOCIAL

Como sabemos, el nacimiento del Estado social hunde sus raíces en el primer tercio del siglo XX, en la crisis del Estado liberal de derecho. Frente a la impronta abstencionista propia de este Estado, el modelo de Estado social postulado por Heller abogará por el intervencionismo estatal en el plano económico (economía mixta) y por la asistencia social como fórmulas idóneas para satisfacer las reivindicaciones sociales y realizar los objetivos de justicia social.

Y ello porque, a partir de la Segunda Guerra Mundial, junto a las exigencias de la acumulación capitalista surgen las que genera el proceso progresivo de socialización de la producción, esto es, las exigencias de legitimación planteadas por los trabajadores. De este modo, a la separación entre Estado y sociedad, entre lo político y lo económico, propia del liberalismo, le habría de suceder la interrelación.⁵

El Estado social que así nace no puede definirse como forma de Estado porque no es tal, sino tan sólo una modalidad de la forma de Estado democrático de derecho. La cláusula “social”, afirma Aragón, añadida a ese Estado, no afecta a la estructura de éste, sino a sus fines. El Estado social no significa un modo específico de “ser” del Estado, sino una manera de “actuar” por parte del poder público, añadiendo a las antiguas tareas otras nuevas, relativas a procurar una mayor igualdad social y, por ello, proteger a los sectores sociales menos favorecidos.⁶

Como señala Álvarez del Castillo, la cuestión social del siglo XIX proporcionó un espectáculo cruel, protagonizado por desigualdades e injusticias sociales, que nos permite comprender las teorías, principios y acciones de organización de las clases desvalidas para alcanzar, mediante la unión, el valor de las fuerzas colectivas capaces de influir en la política del Estado y orientarla en el sentido de la defensa de sus intereses.⁷

Se reconocen, de esta forma, las prestaciones sociales como derechos cívicos de crédito frente al Estado, naciendo así los llamados derechos sociales, económicos y culturales.

⁵ Cabo Martín, Carlos de, “Democracia y derecho en la crisis del Estado social”, *Sistema*, núms. 118-119, marzo, 1994, p. 64.

⁶ Aragón, Manuel, “Los problemas del Estado social”, *Sistema*, núms. 118-119, marzo de 1994, p. 24.

⁷ Álvarez del Castillo, Enrique, *El derecho social y los derechos sociales mexicanos*, cit., nota 3, p. 84.

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, IGUALDAD Y SOLIDARIDAD 173

Precisamente es un mérito del constituyente mexicano de 1917 el ser el primero en elevar, por vez primera, los derechos sociales a rango constitucional, estatuyendo un conjunto de medidas protectoras de la clase trabajadora, anticipándose de esta manera en dos años a la Constitución alemana de Weimar (1919).

Con todo, hay que reconocer, con Pérez Luño, que si bien la Constitución de México de 1917 puede considerarse como el primer intento de conciliar los derechos de libertad con los derechos sociales, fue la Constitución de Weimar de 1919 el texto más importante y el que mejor refleja el nuevo estatuto de los derechos fundamentales en el tránsito desde el Estado liberal al Estado social de derecho.⁸

Pues bien, la Constitución de Querétaro establece, por primera vez en la historia, como decisiones políticas fundamentales del pueblo mexicano,⁹ la conservación de los derechos inalienables de libertad individual, la concepción de la propiedad como un derecho relativo, la intervención del Estado como rector político de la economía y un sistema progresivo de los derechos sociales correspondientes a las clases y grupos desprotegidos.¹⁰

Veamos con mayor detalle los principales bloques constitucionales en que podemos percibir la opción del constituyente mexicano y, por influencia de éste, de los constituyentes estatales, por la configuración de un Estado social.

La configuración constitucional de México como Estado social aparece proyectada, principalmente, en cuatro grandes apartados: el reconocimiento y garantía del derecho a la igualdad, la constitución económica, la protección de los derechos de índole socioeconómica y la plasmación de todas estas directrices jurídicas en el papel que toca desempeñar al Estado. En

⁸ De este modo, la Constitución de Weimar “ha sido, durante mucho tiempo, el texto inspirador de las cartas constitucionales que han intentado conjugar en su sistema de derechos fundamentales las libertades con los derechos económicos, sociales y culturales”. Pérez Luño, Antonio E., *Los derechos fundamentales*, 3a. ed., Madrid, Tecnos, 1988, pp. 39-40.

⁹ Si bien, por desgracia, la burocratización y el autoritarismo anquilosan el ensayo constitucional alumbrado en Querétaro en 1917. Pisarello, Gerardo, “El Estado social como Estado constitucional: mejores garantías, más democracia”, en Abramovich, Víctor, Añón, María José y Courtis, Christian (comps.), *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México, Fontamara, 2003, p. 26.

¹⁰ Álvarez del Castillo, Enrique, *El derecho social y los derechos sociales mexicanos*, cit., nota 3, p. 95.

los siguientes apartados nos dedicaremos a los dos primeros temas así como al último de ellos, dejando el siguiente capítulo de este trabajo para centrarnos en el análisis de la regulación de la materia de los derechos sociales.

1. *El derecho a la igualdad*

La igualdad constituye, junto con la libertad, el núcleo básico del constitucionalismo democrático. Desde los primeros momentos del constitucionalismo, como constitucionalismo liberal revolucionario, hasta el momento presente, la historia de las Constituciones viene marcada por la lucha por ambos derechos —sea poniendo el acento sobre la igualdad o sobre la libertad—, como reivindicaciones esenciales de la ciudadanía.

Ciñéndonos en este momento a la igualdad, su tratamiento jurídico ha experimentado diversas transformaciones en función del tipo de Estado en que operaba. Expongamos las distintas fases por las que transitó su regulación constitucional:¹¹

Primera. En la época liberal, la *igualdad ante la ley* se configuraba como una identidad de posición de los destinatarios de la ley, equiparándose las situaciones frente a los efectos y alcance de la ley. Se trataba de excluir las “leyes singulares”, con destinatarios concretos en razón de sus circunstancias personales o sociales o de la coyuntura determinada.

Segunda. Ahora bien, esa igualdad ante la ley bien pronto producirá efectos significativos en el plano de la puesta en ejecución de la propia ley, de su aplicación. Y así, en el Estado constitucional moderno, la igualdad ante la ley será entendida como *igualdad en la aplicación de la ley*. El propósito que se persigue ya no es que la ley sea general e impersonal, sino que su aplicación por los poderes públicos encargados de esa tarea se haga sin excepciones, sin consideraciones personales. Así pues, la igualdad no se rompería ya sólo si la ley por no ser norma general no contuviese una posible igualdad, sino también si al aplicarse esa norma general no se hiciera de modo general, con abstracción de las personas concretas afectadas.

¹¹ García Morillo, Joaquín, “La cláusula general de igualdad”, en López Guerra, Luis, *et al.*, *Derecho constitucional*, 6a. ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, vol. I, pp. 177-179; López Aguilar, Juan Fernando, “El principio de igualdad”, en Balaguer Callejón, Francisco (coord.), *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1999, vol. II, pp. 72 y 73.

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, IGUALDAD Y SOLIDARIDAD 175

Tercera. La evolución posterior ha atendido cada vez más a la igualdad real o material, esto es, a la *igualdad dentro de la ley o en la ley*. En el Estado contemporáneo, social y democrático de derecho, y en el seno del constitucionalismo social o avanzado, consolidado en la segunda mitad del siglo XX, la noción de igualdad es más compleja, por cuanto se construye, sobre todo, como un límite de la actuación de los poderes públicos y como un mecanismo de reacción frente a la posible arbitrariedad del poder. Es, por tanto, un principio negativo, limitativo, que acota un ámbito de actuación de los poderes públicos, y un principio reaccional, pues permite hacer frente a las actuaciones de éstos cuando sean arbitrarias.

Pues bien, el Estado social, según lo visto, nace precisamente para brindar un mínimo existencial a los grupos sociales más desprotegidos, permitiéndoles el acceso a unas condiciones mínimas de existencia en distintos ámbitos: sanidad, educación, trabajo, etcétera. Por lo tanto, resulta pertinente establecer una conexión entre el Estado social y el principio de igualdad entendido como principio de igualdad real o material, al modo indicado.

Ello obliga, a nuestro entender, a una interpretación armónica e integrada entre dos de los principios consagrados en la Constitución de México en vigor: las exigencias que al Estado incumbe en tanto que Estado social, de un lado, y el principio de igualdad, de otro.

Tendríamos así, por una parte, el artículo 25 de la carta magna que establece que al Estado mexicano corresponde “la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”, objetivos éstos característicos de un Estado social y democrático.

La propia Constitución mexicana ofrece una definición de democracia en su artículo tercero,¹² cuando hace referencia a la educación como derecho de todo individuo, encabizando los criterios que habrán de presidir el sistema educativo (apartado II).¹³

¹² Añadido fruto de la segunda reforma que sufrió este precepto, en 1946.

¹³ “a) Será democrático, 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”. Es decir, el constituyente de

Y, por otra parte, tendríamos las distintas menciones que contienen el principio a la igualdad, en su sentido formal (artículo 1, ya examinado;¹⁴ o artículo 4);¹⁵ y, sobre todo, en su sentido material o real, verdadera emanación del constitucionalismo social,¹⁶ que encontramos en preceptos como el artículo 2, que postula: “La federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos”.¹⁷ Y a continuación, enumera una serie de obligaciones que, a fin de dar cumplimiento a la finalidad expresada, deberán cumplir las distintas autoridades.¹⁸

Este precepto supone un mandato dirigido a los poderes públicos por el que éstos quedan compelidos a la adopción de las medidas necesarias y oportunas para conseguir el acceso de todos los ciudadanos, sin distinción ninguna, a unas dignas condiciones sociales de vida, atendiendo para ello principalmente a las necesidades de los grupos más vulnerables.¹⁹

Querétaro parte de una concepción de la democracia en sentido amplio, incluyendo en su acepción las notas que son propias a un Estado social, pues concibe la mejora económica, social y cultural del pueblo como una exigencia a realizar por el Estado. Esta concepción de la democracia también se encuentra recogida en algunas Constituciones estatales, como es el caso de Baja California Sur (artículo 38), Chihuahua (artículo 144), Hidalgo (artículo 8 bis), Michoacán (artículo 139), o Quintana Roo (artículo 6).

¹⁴ Véase *supra*, p. 2.

¹⁵ “El varón y la mujer son iguales ante la ley”.

¹⁶ Pues entendemos que las disposiciones normativas mencionadas en los artículos 1 y 4, en tanto que imbuidos del principio de la igualdad formal, la igualdad ante la ley, son emanación del constitucionalismo liberal.

¹⁷ Este papel del Estado como interventor y asistencial, que debe entenderse en íntima ligazón con el principio de igualdad material, viene igualmente plasmado en Constituciones de los estados como la Constitución de Baja California (artículo 11), Baja California Sur (artículos 4 y 6), Hidalgo (artículo 82), México (artículo 19), Michoacán (artículo 129), Puebla (artículo 123), Querétaro (artículo 5), Quintana Roo (artículos 8, 9 y 10), Sonora (artículo 25A), Tabasco (artículo 76), Tlaxcala (artículo 3), Yucatán (artículo 87) o Zacatecas (artículos 3 y 4).

¹⁸ Si bien es cierto que tales enunciados poseen una enorme carga retórica e incluso demagógica, no menos cierto es que son mandatos constitucionales y, en cuanto tales, de obligado cumplimiento para los poderes públicos. Carbonell, Miguel, “Comentario al artículo 2”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada, t. I: Artículos 1-29...*, cit., nota 1, pp. 42 y 43.

¹⁹ Empleamos este término entendiéndolo como el estado de debilidad en que se encuentran los individuos no sólo por falta de satisfacción de sus necesidades materiales

2. *El constitucionalismo económico*

El constitucionalismo económico está integrado por aquel conjunto de normas constitucionales que vienen a determinar la estructura y funcionamiento del sistema económico de un Estado. Por lo que se refiere a la Constitución de Querétaro, conformarían este bloque, entre otros, los siguientes preceptos.

El artículo 26, que encarga al Estado la organización democrática de un sistema de desarrollo nacional a fin de lograr “solidez, dinamismo, permanencia y *equidad* al crecimiento de la economía para la independencia y la *democratización política, social y cultural* de la nación”. El requerimiento de equidad para el crecimiento económico²⁰ resulta congruente con el valor de la justicia social que persigue la Constitución mexicana en todos sus aspectos.²¹

El artículo 27, que sujeta el ejercicio de la propiedad privada a las exigencias del interés público y el beneficio social, lo cual justifica, entre otras medidas, la expropiación pública por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Al mismo tiempo, determina el conjunto de bienes que son del dominio o propiedad de la nación, los cuales no podrán ser explotados, usados o aprovechados por los particulares o por las sociedades sino mediante concesiones públicas otorgadas por el Ejecutivo federal. Y dicta ciertas reglas en materia agrícola.

El constituyente mexicano proyecta así la concepción de un derecho de propiedad como derecho en función social,²² derivado de la propiedad

sino también por padecer conductas discriminatorias. Véase González Galván, Jorge Alberto, Hernández, Ma. del Pilar y Sánchez-Castañeda, Alfredo, “La pluralidad de los grupos vulnerables: un enfoque interdisciplinario”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 64, 2001, t. III, pp. 225 y 226.

²⁰ Requerimiento igualmente plasmado en algunas Constituciones estatales como la Constitución de Baja California (artículo 11), Baja California Sur (artículos 6 y 14), la de Hidalgo (artículos 84 y 85), del Estado de México (artículo 19), Oaxaca (artículo 20), Quintana Roo (artículos 9 y 10), Tabasco (artículo 76), Yucatán (artículo 87.IX) o Zacatecas (artículo 3, c).

²¹ Madrid Hurtado, Miguel de la, “Comentario al artículo 26”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada, t. I: Artículos 1-29...*, cit., nota 1, p. 402.

²² Concepción seguida por los constituyentes estatales. Véase, en análogo sentido, artículo 5 de la Constitución de Aguascalientes, artículo 14 de la Constitución de Baja

originaria asumida por el Estado sobre todos los recursos naturales del territorio nacional, con el fin de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación. Para ello, el Estado tiene el derecho de imponer en todo tiempo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. En posteriores reformas consecuentes con esta tesis original de la Constitución se aprecia que todo aprovechamiento de los recursos del país, susceptibles de apropiación, debe regularse en beneficio social para conseguir, además de los fines señalados, el desarrollo equilibrado de la nación, así como el mejoramiento de las condiciones de la población, rural y urbana.²³

Se deduce de lo anterior que en México, a partir de la Constitución de Querétaro, el derecho de propiedad no es un derecho absoluto, sino relativo; y no es un derecho natural y anterior al Estado, sino un derecho que proviene de la nación personificada por el Estado.²⁴

El artículo 28, que prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos, prácticas todas ellas que serán castigadas severamente por la ley y perseguidas por las autoridades competentes.²⁵ Asimismo, se prevé la imposición, mediante ley, de precios máximos a determinados productos considerados necesarios para la economía nacional o el consumo popular; y de modalidades de distribución de tales productos a fin de evitar que las intermediaciones puedan ocasionar situaciones de insuficiencia en el abasto o el alza de precios.²⁶ También se

California Sur, artículo 169 de la Constitución de Coahuila, artículo 11 de la Constitución de Durango, artículos 11 y 12 de la Constitución de Guanajuato, artículo 145 de la Constitución de Michoacán, artículo 7.IV de la Constitución de Nayarit, artículo 23 de la Constitución de Nuevo León, artículo 20 de la Constitución de Oaxaca, artículo 33 de la Constitución de Quintana Roo, artículo 17.I de la Constitución de Tamaulipas, artículos 89 y 90 de la Constitución de Yucatán y artículo 5 de la Constitución de Zacatecas.

²³ Álvarez del Castillo, Enrique, *El derecho social y los derechos sociales mexicanos*, cit., nota 3, pp. 72 y 73.

²⁴ *Ibidem*, p. 73.

²⁵ No obstante, estas prohibiciones no son absolutas, pues ya el propio texto constitucional incorpora importantes grupos de excepciones que no son consideradas monopolio, aunque se trate de actividades que desde un punto de vista económico pudieran considerarse con tal carácter. Patiño Manffer, Ruperto y Concha Cantú, Hugo Alejandro, “Comentario al artículo 28”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada, t. I: Artículos 1-29...*, cit., nota 1, pp. 425 y 426.

²⁶ Véase, en igual sentido, artículo 131 de la Constitución de Michoacán o artículo 24 de la Constitución de Nuevo León.

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, IGUALDAD Y SOLIDARIDAD 179

admite la posibilidad de realizar concesiones por el Estado, en casos de interés general, para proceder a la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación. Y finalmente se instituye la figura del subsidio para aquellas actividades prioritarias, generales y de carácter temporal que no afecten sustancialmente las finanzas de la nación.

3. *El papel del Estado social (intervencionista y asistencial)*

Con lo dicho creemos que queda clara la inserción, como una de las directrices constitucionales básicas de funcionamiento del sistema económico mexicano, el intervencionismo del Estado, a través de diversos instrumentos (tales como planificación económica; expropiación forzosa; concesiones públicas para uso, explotación y aprovechamiento de bienes de propiedad pública; establecimiento de precios máximos y de modalidades de distribución de determinados productos; o la concesión de subsidios) con el objetivo último, constitucionalmente determinado (artículo 26) de procurar un desarrollo económico continuado y equitativo, en el marco de un sistema democrático.

III. LOS DERECHOS SOCIALES EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

El Estado liberal supuso el reconocimiento de los derechos individuales, los derechos que el ciudadano esgrime frente al Estado en defensa de su autonomía (libertad personal, vida, propiedad...). Nos referimos al grupo de derechos, propios del ideario burgués, que integrarían la denominada por Jellinek “primera generación de derechos” (*status libertatis o negativus*).

Les sucederían, en la segunda generación, los derechos cívicos, que el individuo reclama del Estado en cuanto que ciudadano (*status civitatis*).

En un tercer estadio, el ciudadano no sólo limita al Estado y le exige el respeto a determinadas garantías, sino que, dando un paso más, se erige en auténtico partícipe de la actuación de ese Estado. Se configuran así los derechos políticos que conformarían, en terminología de Jellinek, el *status activae civitatis* o estado de ciudadanía activa.²⁷

²⁷ Pérez Tremps, Pablo, “Los derechos fundamentales”, López Guerra, Luis *et al.*, *Derecho constitucional*, *cit.*, nota 11, pp. 144 y ss.

Finalmente, el paso del Estado democrático al Estado democrático y social conllevaría la incorporación, junto a los anteriores, de los derechos económicos, sociales y culturales, estadio que Jellinek no llegó a definir pero que, empleando su propia terminología, la doctrina calificó como *status positivus sociales*. Así pues, el advenimiento del Estado social no va a suponer la negación de los valores ínsitos a los derechos anteriormente reconocidos, sino que se les conferirá un nuevo significado y se le complementará con otros criterios axiológico-políticos.

De hecho, hemos de reconocer que la libertad política es irreal si no va acompañada de la libertad de las dependencias económicas; que la propiedad ha de tener como límite su funcionalidad para los sistemas social y económico y los derechos de los que participan en hacerla productiva; que la seguridad no se extiende sólo a la dimensión jurídica, sino a la dimensión existencial en general; que la igualdad no lo es sólo ante la ley, sino que se debe extender, en la medida de lo posible, a las cargas y beneficios; y que la participación se amplía a los bienes y servicios, y a las formas de democracia social.²⁸

En suma, el Estado social de derecho acoge los valores jurídico-políticos clásicos, pero dándoles el sentido que han ido tomando en función de los cambios históricos y de las demandas y condiciones de la sociedad del presente. Además, a tales derechos clásicos se añadirán precisamente los *derechos económicos y sociales*, reflejos de la “materialización del derecho”,²⁹ y en general, los derivados de la función de la procura existencial. Por consiguiente, incluye, junto a los derechos para limitar la acción del Estado, los derechos a las prestaciones del Estado, que habrán de obedecer, por otra parte, al principio de la eficacia. De esta manera, el Estado no sólo debe omitir todo lo que sea contrario al derecho, sino que debe ejercer una acción constante a través de la legislación y de la administración que realice la idea social del derecho.³⁰

²⁸ García Pelayo, Manuel, “El Estado social y sus implicaciones”, Subirats, Joan y Vilanova, Pere, *La evolución del Estado en el pensamiento político*, Barcelona, Petrel, 1981, p. 357.

²⁹ En el sentido, explica Estévez Araujo, del paso de una concepción formal a una concepción material de la libertad. El Estado no se compromete sólo a dejar hacer, sino que proporciona unos medios mínimos para que la acción sea posible. Estévez Araujo, José Antonio, “Estructura y límites del derecho como instrumento del Estado social”, en Olivas, E., *Problemas de legitimación en el Estado social*, Madrid, Trotta, 1991, p. 153.

³⁰ García Pelayo, Manuel, “El Estado social y sus implicaciones”, Subirats, Joan y Vilanova, Pere, *La evolución del Estado en el pensamiento político*, cit., nota 28, p. 364.

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, IGUALDAD Y SOLIDARIDAD 181

Por consiguiente, puede hablarse de un tipo de derechos propio de este modelo de Estado: *los derechos distributivos*. Éstos serían, dice Preuss, aquellos intereses que se satisfacen por medio del cumplimiento de los correspondientes deberes por parte del gobierno o de cualquier otra parte obligada —no habiendo hasta aquí diferencia respecto de cualquier otro derecho—,³¹ pero que se distinguen por interferir en el proceso de asignación eficiente de bienes y servicios, proteger a los trabajadores, los consumidores, los clientes, los inquilinos, etcétera, frente al poder de los empresarios, los productores, los caseros, etcétera, y modifican, de algún modo, la estructura de recompensas de la economía capitalista. En resumen, se basan en intervenciones del gobierno que abarcan medidas obligatorias, prestaciones sociales en especie y prestaciones dinerarias.³²

De forma más genérica, Prieto Sanchís ha analizado los rasgos particulares que suelen presentar los derechos económicos, sociales y culturales, advirtiendo que deben ser entendidos como meros indicios u orientaciones, dado que ninguno de ellos pertenece en exclusiva a una cierta clase de derechos. Resumimos a continuación los caracteres básicos de los derechos sociales.³³

1) A diferencia de los derechos civiles y políticos, los cuales son concebibles sin Estado, los derechos sociales no pueden ser pensados sin alguna forma de organización política.

2) Son en su mayoría derechos prestacionales, esto es, derechos cuya satisfacción no requiere la abstención de los poderes públicos, sino precisamente una acción o deber de contenido positivo. O como señala Álvarez del Castillo, los derechos sociales, a diferencia de los individuales, imponen al Estado un hacer, una conducta positiva que cuide la condición justa y libre real de los hombres frente a la economía y el capital, al tiempo que

³¹ Para Preuss, los dos elementos característicos de todo derecho son: 1) que protegen una esfera de interés propio de una persona; y 2) que no están equilibrados por contraderechos, es decir, los derechos no son recíprocos. Preuss, Ulrich K., “El concepto de los derechos y el Estado del Bienestar”, Olivas, E., *Problemas de legitimación en el Estado social, cit.*, nota 29, p. 75.

³² *Ibidem*, p. 80.

³³ Prieto Sanchís, Luis, *Estudios sobre derechos fundamentales*, Madrid, Debate, 1990, pp. 185 y ss.

significan un imperativo dirigido al Estado para que vigile la relación social, intervenga e imponga el derecho y la justicia.³⁴

3) Mientras que, en general, los derechos civiles y políticos se atribuyen al hombre abstracto, a todos, los derechos económicos, sociales y culturales, en cambio, lo son del hombre trabajador, del joven, del anciano, del consumidor, de quien precisa asistencia; es decir, tienden a considerar al hombre en su específica situación social.

4) Se colige de lo dicho que los derechos sociales se configuran como derechos de igualdad.

5) Así como tras los derechos civiles y políticos existen deberes jurídicos, tras los derechos sociales existe además un entramado de normas de organización, carentes de sanción, que a su vez generan una multiplicidad de obligaciones jurídicas de distintos sujetos, cuyo cumplimiento conjunto es necesario para la plena satisfacción del derecho.

6) Por último, y en conexión con lo anterior, los derechos sociales poseen una naturaleza compuesta³⁵ ya que, por un lado, se articulan en una posición subjetiva de ventaja a favor del particular y, por otro, cristalizan en una garantía objetiva de carácter institucional, siendo lo característico en ellos el predominio de la dimensión objetiva sobre la subjetiva.

Respecto a su eficacia, estos derechos, en principio, son jurídicamente exigibles, aunque no siempre ello es así. A veces se presentan en meras normas programáticas o “principios rectores” sin contenido vinculante inmediato, o sólo tienen un alcance ideológico, o requieren posteriores leyes ordinarias de desarrollo.³⁶ Y es que, como ha dicho Garrarena, “el Estado social no produce una estructura institucional garantista de los derechos sociales, como el Estado liberal la construyó para los derechos indi-

³⁴ Álvarez del Castillo, Enrique, *El derecho social y los derechos sociales mexicanos*, cit., nota 3, p. 70.

³⁵ Al respecto, véase Cascajo Castro, José Luis, *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, pp. 52-54. Sobre la distinta estructura que presentan los derechos de libertad y los derechos sociales, y las consecuentes diferencias que presenta la realización de unos y otros, Böckenförde, Ernst-Wolfgang, *Escritos sobre derechos fundamentales*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, pp. 75 y ss.

³⁶ Aguilera de Prat, Cesáreo R. y Vilanova, Pere, *Temas de ciencia política*, Barcelona, Promociones Publicaciones Universitarias, 1987, p. 72.

viduales”.³⁷ No obstante, se procura que, al menos, tengan un cierto carácter normativo al vincular con sus mandatos al legislador, limitar al Ejecutivo en su actuación y servir de parámetro interpretativo para el Poder Judicial.

IV. MECANISMOS DE GARANTÍA DE LA IGUALDAD EN EL DISFRUTE DE LOS DERECHOS SOCIALES DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS

Nuestra propuesta es que uno de los mecanismos de consecución de los derechos sociales en México es la exigencia de una efectiva protección común a todos los sistemas estatales, respetuosa con la distribución constitucional de competencias propia del Estado federal mexicano. Para ello, tres son los principios constitucionales que nos pueden servir de base: la supremacía constitucional, la igualdad y la solidaridad interterritorial (interestatal).

1. *Principio de supremacía constitucional*

La primera directriz que nos ayudaría a abogar por la adecuada defensa por parte de los respectivos poderes estatales de los derechos sociales, que permitiera el disfrute de ciertas condiciones sociales de existencia comunes a todos los ciudadanos mexicanos, se encuentra en la obligación de respetar la norma suprema del ordenamiento mexicano: la Constitución de México de 1917, obligación que recae sobre todos los órganos del país, federales y estatales.

Y ello en virtud del principio de supremacía constitucional asentado por el artículo 133 de la propia Constitución, que proclama:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

³⁷ Cascajo Castro, José Luis, *La tutela constitucional de los derechos sociales*, cit., nota 35, p. 29.

Este principio, que tiene su origen en el constitucionalismo estadounidense (*supremacy clause*),³⁸ va a implicar el respeto a los principios, valores y derechos inherentes al constitucionalismo social que inspiraron al constituyente de Querétaro.

2. Principio de igualdad

Uno de los principios básicos del texto constitucional, como ya dijimos,³⁹ es el principio de igualdad, en sus vertientes formal (artículos 1 y 4) y material (artículo 2).

Somos conscientes de la dificultad que conlleva armonizar el reconocimiento de la igualdad con la variedad consustancial a un universo jurídico múltiple (como es un Estado federal) y heterogéneo (por la diversidad de normas que en cada ordenamiento jurídico podemos encontrar).

Nuestra propuesta no pretende alcanzar la uniformidad de los diversos ordenamientos, sino que apostamos por intentar lograr unos mínimos niveles de disfrute de los derechos socioeconómicos por parte de todos los mexicanos; obligación que compartirían los poderes federales con los respectivos poderes estatales.

En síntesis, la finalidad última que se pretende es doble, pues no sólo se trata de lograr cierta homogeneización del tratamiento normativo de estos derechos (igualdad jurídica) sino, sobre todo, la homogeneización de las condiciones materiales para garantizar la igualdad social.⁴⁰

3. Solidaridad interterritorial

La Constitución de México no recoge explícitamente el principio de solidaridad en su aplicación a las relaciones interestatales.⁴¹ No obstante, entendemos que su reconocimiento se puede derivar del principio de igualdad, al que acabamos de hacer referencia.

³⁸ Véase artículo 6, Sección II, de la Constitución de Estados Unidos de 1787, de donde se extrae, literalmente, la norma constitucional mexicana arriba transcrita.

³⁹ Véase *supra*, I. El derecho a la igualdad.

⁴⁰ *Cfr.* Aragón, Manuel, “Los problemas del Estado social”, *cit.*, nota 6, p. 28.

⁴¹ La única mención que la Constitución de 1917 hace de la solidaridad es en su vertiente internacional, a propósito de los valores que ha de fomentar la educación (artículo 3).

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, IGUALDAD Y SOLIDARIDAD 185

En general, puede decirse que la fórmula constitucional del Estado social implica una dimensión homogeneizadora. Pero, específicamente, el principio de igualdad (a cuyo servicio se encuentra el Estado social), en especial en su vertiente material, impone ciertos límites a la autonomía política reconocida a los Estados federales.⁴²

Para su verdadera aplicación, deberían adoptarse diversos medios como la aprobación por los órganos federales de ciertas normas básicas en esta materia, la armonización de los ordenamientos estatales en el núcleo fundamental de garantía de los derechos sociales o la articulación de ciertos mecanismos financieros como fondos de compensación y fondos de nivelación que destinaran partidas presupuestarias para aquellas poblaciones social y económicamente más desfavorecidas.

Esto no significa que se imponga una igualación competencial entre los distintos Estados federales en materia de política social —igualación que sería del todo punto incompatible con el principio de autonomía política de los Estados federales—, sino que, en virtud del principio de igualdad social, lo que se reclama es que el Estado procure que los derechos y prestaciones sociales sean básicamente iguales para todos los ciudadanos.⁴³

En resumen, la cláusula Estado social modula la de Estado federal en el sentido de que la autonomía territorial no puede producir privilegios sociales para los ciudadanos de unas u otras partes del territorio; expresado en otros términos, la autonomía territorial no puede producir discriminación social. Y para garantizar que esto sea así se otorga al Estado central una competencia homogeneizadora de las condiciones básicas del disfrute de los derechos y prestaciones sociales.⁴⁴

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTA FINAL

El Estado social entró en crisis desde la década de los setenta. Esta crisis, manifestada sobre todo en la reducción del gasto público destinado a las prestaciones sociales y asistenciales del Estado tendentes a satisfacer demandas cada vez más crecientes, ha venido motivada tanto por razones

⁴² Cfr. Aragón, Manuel, “Los problemas del Estado social”..., *cit.*, nota 6, p. 27; este autor se refiere a un Estado regional o de autonomías, pero creemos extrapolables sus ideas al Estado federal.

⁴³ Cfr. Aragón, Manuel, “Los problemas del Estado social”..., *cit.*, nota 6, p. 29.

⁴⁴ *Idem.*

económicas como por la aplicación de políticas explícitamente regresivas y antisociales.⁴⁵

Frente a tales prácticas políticas, nos mostramos partidarios de proclamar la exigencia de que los poderes públicos del Estado⁴⁶ no se desentiendan, antes al contrario, intervengan activamente en el ámbito socioeconómico para procurar unas condiciones de vida dignas para toda la ciudadanía, y en especial atendiendo las necesidades de los grupos sociales más desvalidos. Y ello por cuanto consideramos que esta es la vía más apropiada para el logro de la justicia social, fin primordial que debe procurar un Estado social y democrático de derecho.

Todo lo cual tampoco nos impide reconocer la necesidad de realizar ciertos correctivos al funcionamiento del Estado social pues, por la situación de incapacidad presupuestaria del mismo que generan las crecientes demandas sociales y la crisis económica que provoca el incremento fiscal que su funcionamiento requiere, el mismo se muestra incapaz de mantenerse como fórmula eficaz de solución de las reivindicaciones sociales.

Y es que, expresado en palabras de Manuel Aragón: “El problema de nuestro tiempo no creo que sea el de Estado social sí o Estado social no, sino el de más o menos Estado social. Lo que habría que discutir, me parece, es la intensidad y las formas de actuación del Estado en el ejercicio de tareas sociales”.⁴⁷

En este sentido, quizás la respuesta idónea sea la búsqueda por los poderes de la justicia social bajo criterios, de eficiencia económica. Como ha dicho López González, la clave “está en una administración pública austera y eficaz en la que ni se malgaste un solo recurso ni se deje de atender una necesidad social demostrada”.⁴⁸

El Estado de derecho, afirma Cámara Villar, es la condición y, al mismo tiempo, el efecto de la existencia y garantía de los derechos fundamenta-

⁴⁵ Ferrajoli, Luigi, “Estado social y Estado de derecho”, en Abramovich, Víctor; Añón, María José y Courtis, Christian (comps.), *Derechos sociales...*, cit., nota 9, pp. 13 y 14.

⁴⁶ Pues ha de ser el Estado el lógico escenario adecuado a las exigencias del derecho constitucional del presente, recuperando las ideas de Rousseau. Al respecto, véase Vega García, Pedro de, *Mundialización y derecho constitucional: para una palingenesis de la realidad constitucional*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 1998.

⁴⁷ Aragón, Manuel, “Los problemas del Estado social”..., cit., nota 6, p. 25.

⁴⁸ López González, José Luis, “Reflexiones sobre los derechos sociales y su eficacia jurídica”, *Revista General de Derecho*, núm. 628-629, enero-febrero de 1997, p. 160.

les; del mismo modo, las cláusulas constitucionales económicas constituyen el soporte estructural y material imprescindible para que los derechos fundamentales puedan desplegarse y su efectividad quede garantizada de modo generalizado. En suma, el Estado social y democrático de derecho de nuestros días no sólo es posible a partir del reconocimiento, garantía y protección de los derechos fundamentales,⁴⁹ sino que éstos, a su vez, sólo pueden existir en amplitud y en profundidad si el Estado se organiza como democrático y mantiene una proyección y vocación social. Idea ésta que nosotros hacemos aplicable al ámbito concreto de los derechos sociales.⁵⁰

En definitiva, para la efectividad de los derechos fundamentales y entre ellos los sociales, son tan necesarias las condiciones jurídicas y políticas como las sociales, económicas y culturales. La existencia de un Estado de derecho donde impere el principio de legalidad y esté asegurada la división y el control del poder no es una garantía suficiente de los derechos y libertades, sino que es preciso que, además, la estructura social y económica esté en su conjunto al servicio de la persona. Y esto sólo puede garantizarlo el principio de constitucionalidad.⁵¹

Nuestra propuesta, en este contexto, sería demandar la actuación de todos los poderes públicos, en su perspectiva horizontal (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) como vertical (federales, estatales y municipales), en la efectiva protección de los derechos sociales de todos los ciudadanos mexicanos, a fin de conseguir unas condiciones de vida dignas para todos. Y una herramienta fundamental para ello ha de ser el respeto a los preceptos contenidos en la suprema norma del ordenamiento jurídico: la Constitución de Querétaro,⁵² emanada de una honda preocupación por la cuestión social, reflejada en la proclamación del principio de igualdad, el constitucionalismo económico, los derechos sociales y las diversas intervenciones del Estado en la política asistencial.

⁴⁹ De todos ellos, pues la falta de protección de los derechos sociales convierte en mera retórica la proclamación de los derechos y libertades civiles y políticos para amplias capas de la sociedad.

⁵⁰ Cámara Villar, Gregorio, "El sistema de los derechos y libertades fundamentales en la Constitución Española", en Balaguer Callejón, Francisco (coord.), *Derecho constitucional*, vol. II, *cit.*, nota 11, p. 35.

⁵¹ *Idem.*

⁵² Respeto obligado si queremos que sea una Constitución normativa y no meramente nominal, en la terminología propuesta por Loewenstein.

En cumplimiento de tales mandatos constitucionales, los poderes públicos están obligados a adoptar las medidas idóneas para que la justicia social en México sea, para todos, una realidad.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, Víctor; AÑÓN, María José y COURTIS, Christian (comps.), *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México, Fontamara, 14, 2003.
- AGUILERA DE PRAT, Cesáreo R. y VILANOVA, Pere, *Temas de ciencia política*, Barcelona, Promociones Publicaciones Universitarias, 1987.
- ÁLVAREZ DEL CASTILLO, Enrique, *El derecho social y los derechos sociales mexicanos*, México, Porrúa, 1982.
- ARAGÓN, Manuel, “Los problemas del Estado social”, en *Sistema*, núms. 118-119, marzo, 1994.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (coord.), *Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, vol. II, 1999.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, *Escritos sobre derechos fundamentales*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993.
- CABO MARTÍN, Carlos de, “Democracia y derecho en la crisis del Estado social”, *Sistema*, núm. 118-119, marzo, 1994.
- CASCAJO CASTRO, José Luis, *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN, *Índices de marginación, 2000*, México, 2001.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, 17a. ed., México, Porrúa, UNAM, 2003.
- LÓPEZ GUERRA, Luis *et al.*, *Derecho constitucional*, 6a. ed., Valencia, Tirant lo Blanch, vol. I, 2003.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, “Reflexiones sobre los derechos sociales y su eficacia jurídica”, *Revista general de derecho*, núm. 628/629, enero-febrero 1997.
- OLIVAS, E., *Problemas de legitimación en el Estado social*, Madrid, Trotta, 1991.
- PÉREZ LUÑO, Antonio E., *Los derechos fundamentales*, 3a. ed., Madrid, Tecnos, 1988.
- PRIETO SANCHÍS, Luis, *Estudios sobre derechos fundamentales*, Madrid, Debate, 1990.

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, IGUALDAD Y SOLIDARIDAD 189

SUBIRATS, Joan y VILANOVA, Pere, *La evolución del Estado en el pensamiento político*, Barcelona, Petrel, 1981.

VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (coords.), *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. III, 2001.

VEGA GARCÍA, Pedro de, *Mundialización y derecho constitucional: para una palingenesis de la realidad constitucional*, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 1998.