

Primera edición: noviembre de 2004
D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Av. José María Pino Suárez Núm. 2
C.P. 06065, México, D.F.

ISBN 970-712-399-0

Impreso en México
Printed in Mexico

La edición de esta obra estuvo al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Las garantías sociales



Centro de Consulta de
Información Jurídica

Biblioteca

PO
ES15. 113
59679
Ej 2

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Mariano Azuela Güitrón
Presidente

Primera Sala

Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas
Presidenta

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo
Ministro Juan N. Silva Meza
Ministro Sergio Armando Valls Hernández

Segunda Sala

Ministro Juan Díaz Romero
Presidente

Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano
Ministro Genaro David Góngora Pimentel
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Comité de Publicaciones y Promoción Educativa

Ministro Mariano Azuela Güitrón
Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia
Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas

Comité Editorial

Dr. Armando de Luna Ávila
Secretario de Administración

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Secretario Técnico Jurídico

Mtra. Cielito Bolívar Galindo
*Directora General de la
Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis*

Ing. Víctor Colín Gudiño
Director General de Difusión

Dr. Lucio Cabrera Acevedo
Director de Estudios Históricos

PRESENTACIÓN

Por primera vez en la historia las garantías sociales adquirieron rango constitucional en México, luego de que la Revolución, iniciada en 1910, diera lugar a la promulgación en 1917, de una nueva Constitución destinada a satisfacer los reclamos populares que habían originado el conflicto armado.

Este logro del constitucionalismo mexicano tuvo un impacto inmediato en varios países cuyas Constituciones acogieron la protección constitucional de los derechos de los obreros, campesinos y otros núcleos de población. De esta forma, la concepción liberal que trataba al hombre como un ser aislado y egoísta quedó superada. A partir de entonces la jurisprudencia y la doctrina tratan al hombre como un ser social, incrustado en la comunidad.

La Constitución de 1917 sentó las bases del constitucionalismo social en sus artículos 27 y 123, aunque en otras disposiciones es posible hallar otras garantías de esta naturaleza como *v.gr.* en los artículos 3o., 4o. y 21. La presente obra, que no pretende ser omnicomprensiva, ofrece, sin embargo, generalidades sobre el derecho a la educación, a la vivienda, a la salud, a un medio ambiente adecuado y a la seguridad pública y, desde luego, informa sobre el tratamiento doctrinal y jurisprudencial que han recibido estos preceptos.

Ojalá que esta obra concisa y sencilla, permita la comprensión de los derechos sociales.

**Comité de Publicaciones y Promoción Educativa
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Ministro Mariano Azuela Güitrón
Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas
Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

I. EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Como resultado de la Revolución francesa, el hombre fue concebido jurídicamente de modo individualista; se le consideró abstracto, aislado y teóricamente igual a los demás, y dicha imagen burguesa se plasmó en la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789.¹ Aunque el contrato social expuesto por Rousseau² se fundaba en la igualdad, al aplicarse la libertad igualitaria se generó la adquisición de la propiedad de las cosas, lo que supuso que el económicamente más fuerte pudiera disponer de otros hombres y aun sojuzgarlos.³ La confrontación entre las clases desvalidas, el Estado

¹ LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1964, pp. 398-399.

² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las garantías de igualdad*, Colección *Garantías individuales* No. 3, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, pp. 27-28. Véase también ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Del contrato social*, trad. Mauro Fernández Alonso de Armiño, Madrid, Alianza Editorial, 2003.

³ NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, México, UNAM, 1967, p. 114.

y los propietarios, la conciencia de clase del incipiente conglomerado obrero y la injusticia en la tenencia de la tierra, originaron los *derechos sociales*, incorporados por primera vez a un orden jurídico en 1917, con la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴

Las necesidades y aspiraciones de la vida comunitaria, manifestadas a través de un derecho popular nacido de la sociedad, integraron la Constitución social que concede garantías protectoras y redentoras de obreros y campesinos.⁵ En virtud del apogeo de los derechos sociales,⁶ el Estado ha incursionado cada vez más en múltiples campos de actividad. Este fenómeno produjo en el mundo occidental la concepción del Estado *social* o de *bienestar social*, mientras que en el mundo socialista se posicionó el Estado centralmente planificado.⁷ Las actividades del Estado moderno no sólo se traducen en intervenciones colectivas en el proceso de la producción, circulación de bienes y

⁴ TRUEBA URBINA, Alberto, *La primera Constitución político-social del mundo. Teoría y proyección*, México, Porrúa, 1971, pp. 24-25.

⁵ *Idem.*

⁶ *Infra*, apartado B.

⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 519.

relaciones entre el capital y el trabajo, sino también en cuestiones culturales, familiares, asistenciales, etcétera.⁸ Como se ha referido, la Ley Suprema que inició el constitucionalismo social fue la mexicana de 1917, que incluyó en sus artículos 3o., 27 y 123 dicha corriente reivindicadora; le siguieron la Constitución rusa de 1918, la alemana de Weimar de 1919,⁹ la española de 1931 y algunas de América.¹⁰

El Estado social de derecho es aquel abocado a satisfacer las necesidades colectivas de la comunidad, como resultado de las exigencias de una mayor seguridad económica y justicia social que han quedado concretadas en los derechos sociales.¹¹ Este tipo de Estado ha recibido diversas denominaciones: "Estado de asociaciones", "Estado providencia" y "Estado benefactor", lo que ha puesto de relieve su carácter interventor, concretado en sus actividades como controlador económico, administrador industrial y dispensador de servicios sociales.¹² Ahora

⁸ TRUEBA URBINA, Alberto, *op. cit.*, pp. 22-23

⁹ *Idem*, p. 522.

¹⁰ *Idem*, p. 21.

¹¹ LOEWENSTEIN, Karl, *op. cit.*, p. 400.

¹² NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Los derechos sociales creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 1988, pp. 15-16 y 67-76.

bien, independientemente de cómo sea llamado, lo cierto es que este tipo de Estado surgió al incrementarse su participación en los ámbitos social y económico.¹³ El nacimiento del Estado social de derecho ha implicado el fin del esquema clásico que dividía a las Constituciones en una parte dogmática y otra orgánica.¹⁴ Actualmente, las Constituciones también presentan una parte *social*,¹⁵ integrada por diversos preceptos que recogen aspiraciones populares, establecen programas sociales o fijan metas a alcanzar por el Estado.¹⁶

La formulación de los derechos sociales en las Constituciones señala la transformación del Estado moderno.¹⁷ Su obligación de *hacer*, derivada del establecimiento de las garantías sociales, ha dado pie al desarrollo del llamado "derecho social", integrado por normas jurídicas que precisan principios y procedimientos

¹³ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *op. cit.*, pp. 519-520.

¹⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las garantías individuales. Parte general*, Colección *Garantías individuales* No. 1, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, pp. 47-50.

¹⁵ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, t. 1, México, Oxford University Press, 1999, p. 3.

¹⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *op. cit.*, p. 522.

¹⁷ TRUEBA URBINA, Alberto, *op. cit.*, p. 22.

protectores en favor de las personas, grupos y sectores sociales débiles, propiciando su convivencia armónica con otras clases. Su idea central se inspira en la nivelación de las desigualdades existentes entre las personas, para proteger a los débiles frente a los fuertes.¹⁸ El nuevo derecho social tiene un elevado contenido humano que impone al Estado el deber de intervenir en la vida económica y proteger a las clases desfavorecidas.¹⁹ Se compone de normas económicas, laborales, agrarias, cooperativas, familiares, educativas, asistenciales y de seguridad social, entre otras.²⁰ Así, la Constitución social representa la integración de normas económicas, fórmula de vida colectiva y de actividades de grupos sociales, cuyo elemento básico es el hombre en cuanto miembro de la sociedad.²¹

¹⁸ *Idem*, p. 19.

¹⁹ *Idem*, p. 20.

²⁰ *Idem*, pp. 20-21.

²¹ *Idem*, p. 24.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LEGISLATIVOS DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Tras la muerte de Benito Juárez en 1872, Sebastián Lerdo de Tejada asumió interinamente la Presidencia de la República, aunque se convirtió en presidente constitucional en las elecciones celebradas ese mismo año. Terminado su mandato, algunos de sus partidarios promovieron su reelección, ante lo que el general Porfirio Díaz Mori lanzó el Plan de Tuxtepec (1876), por el cual desconoció a Lerdo como presidente y se designó jefe del ejército restaurador.²² Se llevaron a cabo nuevas elecciones y Lerdo trató de ganarlas fraudulentamente, de ahí que José María Iglesias, presidente a la sazón de la Suprema Corte de Justicia, lo desconociera y se proclamara presidente interino.

²² Voz "DÍAZ MORI, Porfirio", en *Así fue la Revolución Mexicana*, t. 8 (A-M), Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana, México, 1985, p. 1578.

Los defensores del Plan de Tuxtepec participaron en diversas batallas que culminaron con su victoria sobre los lerdistas en Tecuac, en noviembre de 1876. Tras un breve interinato de José María Cosme, Díaz ocupó la presidencia provisional el 28 de noviembre de 1876, y en abril de 1877 fue declarado presidente constitucional.²³

Desde el principio la política porfirista se encaminó a centralizar el poder económico, político y militar.²⁴ En septiembre de 1880, se otorgaron concesiones a las compañías del Ferrocarril Central Mexicano y del Nacional Mexicano, a fin de construir líneas que cruzaran todo el territorio nacional. Entonces comenzó la lucha electoral; se postularon para la presidencia Manuel González, Ignacio L. Vallarta, Trinidad García y Manuel María Zamacona. Triunfó el primero y asumió el cargo el 1 de diciembre de 1880. En 1884, no bien concluyó su mandato, Díaz promovió su candidatura y volvió al poder.

²³ TRUEBA URBINA, Alberto, *loc. cit.*

²⁴ NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Los derechos sociales creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917, op. cit.*, pp. 77-94.

Cuando estaba por terminar el segundo periodo presidencial de Díaz, el llamado "Círculo Porfirista" realizó propaganda para que aquél continuara en el cargo; se logró que el Congreso reformara la Constitución de 1857 para permitir la reelección por una sola vez, reforma que hizo nugatorio el principio defendido por el Plan de Tuxtepec. El 1 de diciembre de 1888, Díaz tomó nuevamente el poder.²⁵ Sería reelecto en 1892, 1894 y 1896. A lo largo de ese lapso, se construyeron 20,000 kilómetros de vías férreas; la red telegráfica comunicó completamente al país; la inversión extranjera fue masiva y la industria creció sensiblemente. En materia económica, el gobierno porfirista enfrentó crisis y devaluaciones, pero la actuación de José Ives Limantour, ministro de Hacienda, consiguió que al término de 1895 se contara con un superávit en el presupuesto.

Por otro lado, se destinó una generosa partida presupuestal para la educación superior, se creó la Secretaría de Instrucción Pública

²⁵ CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 9a. ed., México, Porrúa/UNAM, 1995, p. 14.

-bajo la dirección de don Justo Sierra- y se reorganizó la Universidad Nacional; con todo, gran parte de la población permaneció sin acceso a los servicios educativos. A decir verdad, el gobierno prefirió invertir en grandes obras públicas; por ejemplo, en la Ciudad de México se construyeron el Hospital General, el Teatro Nacional, el Palacio de Correos y el de Telégrafos y el Palacio Legislativo, se apoyó la electrificación en todo el país y se construyó la presa "Encasa", que entonces se convirtió en la más grande del mundo.

En el aspecto laboral, las condiciones de los trabajadores eran miserables; aun cuando había crecido la productividad, los salarios oscilaban entre 17 centavos y 2.50 pesos diarios. Normalmente, el salario se pagaba en especie, previa entrega de vales que debían ser canjeados en las "tiendas de raya". Estas circunstancias dieron pie a varias sublevaciones que el gobierno reprimió por la fuerza; por otro lado, miembros de la prensa opositora fueron enviados a prisión y luego asesinados. Estas medidas tirá-

nicas aguzaron la antipatía popular contra el régimen.²⁶

En un momento dado, el general Díaz pensó en dejar el poder en manos de Limantour, pero algunos de sus seguidores lo disuadieron, dado que aquél era de origen extranjero, aparte de que se le consideraba inepto para ejercer la presidencia. Por tanto, Díaz se reeligió en 1900. Tres años después se modificó la Constitución, a fin de ampliar el periodo presidencial a seis años. Para 1904, año en que Díaz fue reelecto por sexta vez, su credibilidad había menguado al ritmo en que crecían sus opositores. Con puño de hierro se sofocaron rebeliones de campesinos y trabajadores, a grado tal que sendas huelgas generadas en Cananea (junio de 1906) y Río Blanco (diciembre del mismo año) terminaron en masacres. Poco tiempo después de estos hechos, el Partido Liberal Mexicano publicó un manifiesto de 28 puntos, que fue el germen del levantamien-

²⁶ SAYEG HELÚ, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México*, t. II (1854-1910), México, Cultura y Ciencia Política, A.C., 1973, pp. 285-288.

to popular de 1910.²⁷ Díaz había logrado calmar la inquietud que prevaleciera en la República desde 1821; pero su dictadura anuló los esfuerzos emprendidos por el liberalismo ilustrado mexicano, que perseguían el desarrollo del país mediante la libertad política.

Entre 1910 y 1920 tuvo lugar la Revolución Mexicana,²⁸ tendiente a transformar el sistema político-social imperante durante el gobierno del general Díaz. El México contemporáneo surgió de esa revolución, originada por las ideas de don Francisco I. Madero,²⁹ quien propugnaba el fin de más de treinta años de dictadura porfirista. El triunfo maderista se produjo en 1911, lo que dio lugar al exilio de Díaz y al acceso de Madero a la Presidencia. Sin embargo, la reconstrucción del país fue difícil en virtud de las disputas surgidas entre las propias facciones revolucionarias.

²⁷ CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, pp. 15-16. SAYEG HELÚ, Jorge, *op. cit.*, t. II, pp. 297-306.

²⁸ *Enciclopedia Hispánica*, t. 10, Encyclopædia Britannica Publishers, Inc., Estados Unidos de América, 1989-1990, pp. 93-95.

²⁹ CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, p. 21.

La revuelta maderista ocurrió en un contexto de insatisfacción contra la política elitista y oligárquica de Díaz, quien había favorecido a estamentos privilegiados como los terratenientes y capitalistas industriales. Aunque el país prosperaba en lo económico, las continuas reelecciones de Díaz incomodaban a las nacientes clases medias y mantenían en la miseria a los grupos sociales más pobres. Madero, quien provenía de una rica familia de hacendados del norte del país,³⁰ propuso una fórmula de compromiso político consistente en que Díaz mantuviera la Presidencia y aquél, desde la vicepresidencia, iniciara un proceso de reforma. Como Díaz rechazara la propuesta, para las elecciones presidenciales de 1910 el Partido Antirreeleccionista –que contaba con intelectuales como Filomeno Mata y José Vasconcelos– postuló a Madero como candidato. Inconforme, Díaz hizo detener a su oponente y se declaró vencedor en las fraudulentas elecciones de junio de 1910. Sin embargo, Madero escapó de prisión y publicó en San Antonio el Plan de San

³⁰ Voz "MADERO GONZÁLEZ, Francisco I.", en *Así fue la Revolución Mexicana*, op. cit., t. A-M, pp. 1628-1630.

Luis Potosí,³¹ en el que denunciaba el fraude electoral y se incitaba a la población a sublevarse el 20 de noviembre. Si bien en tal fecha hubo escasos levantamientos, la convocatoria alentó otras movilizaciones posteriores en diversos puntos de México. En Chihuahua, Pascual Orozco y Francisco Villa, al mando de tropas improvisadas, empezaron a asaltar las guarniciones gubernamentales, mientras que, en el Estado de Morelos, Emiliano Zapata encabezó una sangrienta campaña contra los caciques locales. Otros focos revolucionarios destacados fueron Sonora y Zacatecas. Gradualmente se hundió el régimen de Díaz, cuyo ejército, dirigido por envejecidos militares, fue incapaz de sofocar las guerrillas. En la primavera de 1911, tras la caída de Ciudad Juárez, Díaz presentó su renuncia.

Después de un breve gobierno provisional encabezado por Francisco León de la Barra, Madero fue electo presidente en octubre de 1911. En un principio, su régimen fue acogido

³¹ CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, p. 25.

con entusiasmo por el pueblo, pero pronto fastidió a los campesinos, quienes reclamaban una reforma agraria, y a los hacendados, ávidos de apaciguar el radicalismo de los seguidores zapatistas. En noviembre del año indicado, Emiliano Zapata se rebeló contra Madero en Morelos, movido por el retraso en la restitución de las tierras a las comunidades indígenas, punto que se había acordado en el Plan de San Luis. Asimismo, en Chihuahua, Pascual Orozco optó por la lucha armada ante la falta de una reforma agraria y la nacionalización del ferrocarril.³² Otros factores desestabilizadores para el régimen maderista fueron los sectores fieles al derrocado gobierno porfirista, así como los Estados Unidos, que veían peligrar sus intereses comerciales y petrolíferos.

Las tensiones se desbordaron a causa de la revuelta de Félix Díaz, sobrino del exiliado ex dictador, quien enfrentó a las tropas federales del general Victoriano Huerta en plena Ciudad de

³² Voz "OROZCO VÁZQUEZ, Pascual", en *Así fue la Revolución Mexicana*, op. cit. t. N-Z, p. 1662.

México.³³ El 18 de febrero de 1913, después de nueve días de bombardeos –conocidos como "la Decena Trágica"–, Huerta y Díaz se entrevistaron con el embajador estadounidense Henry Lane Wilson y maquinaron un complot contra Madero. Huerta asumió la Presidencia y detuvo a Madero y al vicepresidente Pino Suárez, quienes fueron asesinados el 22 de febrero de 1913. Las primeras medidas del gobierno huertista, apoyadas por los sectores conservadores, fueron dictatoriales. Se prohibió la libertad de prensa, se instrumentó la eliminación de destacados revolucionarios y se desató una persecución contra los movimientos obreros. No obstante, la oposición se organizó y pronto estalló una nueva insurrección en diferentes puntos. En los Estados de Chihuahua, Sonora, Sinaloa y Tamaulipas, se sublevaron Venustiano Carranza y Francisco Villa, mientras que, en Morelos, Zapata volvió a erigirse en líder de la revuelta. La alianza entre ambas facciones, debidas al Plan de Guadalupe, junto con el apoyo del presidente estadounidense Woodrow Wilson a la

³³ Voz "DÍAZ, Félix", *Idem*, t. A-M, p. 1576.

causa revolucionaria, traducido en el envío de tropas a Veracruz, obligaron a Huerta a exiliarse en julio de 1914.

Ahora bien, como don Venustiano Carranza, en contra de las ideas -y expectativas- de Villa, fuera designado nuevo presidente el 20 de agosto de 1914, se originó una nueva época de anarquía y luchas entre los distintos bandos revolucionarios. En Morelos operaba el movimiento insurreccionista de Zapata, que abogaba por la restitución de las tierras y la expropiación de los latifundios. Constituía una facción unida y coherente, pero con pocas posibilidades de triunfo a causa de la estrechez de sus planteamientos sociales centrados en el problema agrario, así como a la incapacidad de su ejército para extender la revolución por todo el país. Por su parte, Villa, en Chihuahua, defendía también las reivindicaciones campesinas y contaba con el apoyo de un amplio sector popular. En contraste, el ejército constitucionalista de Carranza era decididamente profesional y contaba con el respaldo no de los campesinos, sino de los obreros, los mineros y los intelectuales.

Se celebró entonces, en octubre de 1914, la Convención de Aguascalientes, a la que comparecieron Zapata, Villa y Álvaro Obregón -aliado de Carranza-, y donde se buscó la conciliación entre las facciones en lucha; pero las conversaciones fracasaron. Se notó la rivalidad existente entre Villa y Carranza, y el único acuerdo a que se llegó fue la designación de Eulalio Gutiérrez como presidente interino de la República. Así las cosas, Villa solicitó la ayuda de Zapata y ambos se enfrentaron a las tropas de Obregón y Carranza, quienes gozaban del apoyo de los Estados Unidos. Derrotados en 1915 en la batalla de Celaya, villistas y zapatistas volvieron a sus respectivos Estados. Ya en Morelos, Zapata murió acribillado en 1919, previa emboscada tendida por el general Jesús Guajardo.³⁴ Por su parte, Villa reorganizó su ejército en Chihuahua y, si bien fue vencido en Agua Prieta, mantuvo una guerrilla con la que incursionó en pie de guerra en los Estados Unidos, a los que acusaba de apoyar a Carranza. En vista de la belicosa

³⁴ Voz "GUAJARDO, Jesús M.", *Idem*, t. A-M, p. 1608.

actitud de Villa, los estadounidenses designaron al general John J. Pershing para perseguirlo.

De nuevo en la presidencia en 1915, Carranza se dedicó a reorganizar el país, mientras las tropas obregonistas combatían a los rebeldes. Una de las principales labores de Carranza consistió en promover la elaboración de una nueva Constitución, documento que sería dado en Querétaro en 1917, y de cuyo contenido se desprendían amplios poderes para el presidente, derechos para que el gobierno confiscara las tierras de los latifundistas, medidas laborales relativas a salarios y duración de jornadas laborales, y claros matices de anticlericalismo. Más allá del logro representado por la promulgación de aquel Código Político, Carranza consiguió eliminar paulatinamente a sus enemigos. No obstante, cuando en 1920 decidió dispersar una huelga del sector ferroviario en Sonora, su prestigio personal decayó. Solo en el poder, a la postre escapó de la Ciudad de México y, mientras se hallaba refugiado en Tlaxcalantongo, Puebla, uno de los militares que lo defendían lo asesinó el 21 de mayo de 1920. En noviembre

de ese año, luego de un interinato protagonizado por Adolfo de la Huerta, se celebraron elecciones presidenciales y Álvaro Obregón se llevó el triunfo.

Algunos historiadores coinciden en que el año de 1920 marcó el fin de la Revolución Mexicana;³⁵ sin embargo, las revueltas militares y las situaciones de violencia esporádica prosiguieron hasta 1934, cuando asumió la presidencia el general Lázaro Cárdenas, quien institucionalizó las reformas iniciadas durante el proceso revolucionario y legitimadas en la Constitución de 1917.

La Revolución Mexicana se sustentó en la necesidad de que el pueblo designara libremente a sus gobernantes. Los principios democráticos y el afán de hacer reformas sociales dieron origen a la Constitución de 1917, que transformó el derecho constitucional mexicano al

³⁵ SALGADO LEDESMA, Eréndira, *Poderes en conflicto*, 2a. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, p. 81.

establecer los *derechos sociales*.³⁶ Ese texto fundamental inició la era de las Constituciones político-sociales; en él no sólo se formularon principios políticos, sino también normas en materia educacional, económica, laboral, etcétera; es decir, reglas para la solución de problemas sociales. Así comenzó el constitucionalismo político-social en nuestro país y en el extranjero.³⁷ Ciertamente, la Constitución mexicana había logrado superar las limitaciones de la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789, al considerar al ser humano en sus aspectos tanto individual como social, de ahí que al lado de las garantías individuales se colocara a las sociales, en la inteligencia de que éstas complementarían a aquéllas, y viceversa.³⁸

Como se ha visto, en México existía un desajuste entre la Ley Fundamental y la realidad social, en virtud de la subsistencia de las Constituciones puramente políticas, el liberalismo

³⁶ TRUEBA URBINA, Alberto, *op. cit.*, pp. 31-32

³⁷ *Idem*, p. 33

³⁸ SAYEG HELÚ, Jorge, *op. cit.*, p. 331.

y los abusos del general Díaz.³⁹ Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la Constitución de 1857, derivada de la Revolución de Ayutla,⁴⁰ pudo haber sido la primera Constitución político-social de México y del mundo; sin embargo, la influencia del liberalismo político la privó de elementos sociales. Algunos constituyentes tuvieron clara visión de los problemas de la sociedad, pero no pudieron contrariar la mentalidad individualista; aun así, fueron los precursores del constitucionalismo social mexicano.⁴¹ A pesar de los discursos de los liberales, la Ley Fundamental de 1857 se mantuvo fiel a la tradición histórica y cerró el ciclo de las Constituciones puramente políticas. En su texto se adoptaron los principios de libertad de trabajo, de comercio e industria y de propiedad irrestricta, pero se olvidaron los derechos laborales y la función social de la propiedad. Aún se concebía a la Constitución como la expresión del derecho

³⁹ TRUEBA URBINA, Alberto, *op. cit.*, p. 40.

⁴⁰ En 1853, Antonio López de Santa Anna presidió una dictadura centralista; en respuesta, en 1855 se produjo la Revolución de Ayutla, que derrocó al dictador y dio inicio a la primera fase del movimiento de Reforma, aparte de que se convocó al Congreso Constituyente de 1856-1857. CRUZ BARNEY, Óscar, *Historia del derecho en México*, México, Oxford University Press, 1999, p. 530.

⁴¹ TRUEBA URBINA, Alberto, *op. cit.*, pp. 41-42.

político, de ahí que sólo se preocupara por el individuo y el Estado. De hecho, cualquier intento de constitucionalismo social se consideraba herejía jurídica.⁴² El constitucionalismo social mexicano maduró al tiempo que se examinaba el Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857. El nuevo concepto de la constitucionalidad surgió en la medida en que se analizaba el proyecto, de ahí que resultaran profundamente interesantes los debates que tuvieron lugar en torno a él, y entre los cuales destacaron los relativos a la libertad de enseñanza, las relaciones Estado-Iglesia, la libertad económica en materia laboral y la propiedad de la tierra.⁴³

Casi sesenta años después de que los liberales puros expusieron sus ideas para crear derechos sociales en favor de los trabajadores y limitar la propiedad con sentido social en el Constituyente de 1856-1857, se redoblaron los esfuerzos en pro del constitucionalismo social. Los principios anhelados desde hacía tiempo

⁴² *Idem*, p. 46.

⁴³ SAYEG HELÚ, Jorge, *op. cit.*, p. 267.

se plasmaron en la Constitución de 1917, a iniciativa no tanto de juristas como de diputados con antecedentes obreros y campesinos, y de otros hombres deseosos de satisfacer las necesidades de la clase obrera.⁴⁴ Con tal de romper la estructura clásica de las Constituciones políticas para la inclusión de derechos sociales, brillaron en la tribuna el general Heriberto Jara y los obreros Héctor Victoria, Zavala, Von Versen, Fernández Martínez y Gracidas, entre otros personajes. Gracias a ellos se formuló un proyecto de derechos sociales del trabajo que aprobó el Congreso Constituyente de 1917.⁴⁵

La teoría social de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente hasta la fecha, provino de los siguientes documentos: *a)* el Plan del Partido Liberal de 1o. de julio de 1906; *b)* el Plan de San Luis Potosí, de 5 de octubre de 1910; *c)* el Plan de Ayala, de 25 de noviembre de 1911; *d)* el Plan Orozquista, de 25 de marzo de 1912; *e)* el decreto de adiciones al Plan de Guadalupe, de 12 de diciembre de 1914;

⁴⁴ TRUEBA URBINA, Alberto, *op. cit.*, pp. 46-47.

⁴⁵ *Idem*, p. 47.

y f) la Ley de 6 de enero de 1915 y Pacto celebrado entre el Gobierno Constitucionalista y la "Casa del Obrero Mundial", el 17 de febrero de 1915. Estos documentos involucraron la esencia social de la Revolución: liberar a las masas de la dictadura política y económica y de la esclavitud en el trabajo; proteger a determinados grupos humanos, campesinos, artesanos y obreros y, en general, encauzar la vida del pueblo mexicano hacia metas de progreso social.⁴⁶

Asimismo, debe mencionarse que antes de la Constitución Federal de 1917 hubo varias leyes de contenido eminentemente social, sobre todo en lo referente a los trabajadores.⁴⁷ Durante el régimen porfirista, el Código Penal consideraba delito amotinarse para demandar aumento salarial, lo que permitió deshacer numerosas huelgas. Por otra parte, la ley civil no consideraba de arrendamiento al contrato de trabajo, dado que no lo estimaba meramente patrimonial, pues establecía relaciones perso-

⁴⁶ *Idem*, p. 50.

⁴⁷ BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 34a. ed., México, Porrúa, 2002, pp. 699-702.

nales de respeto y sumisión entre patrón y trabajador. El Código Civil de 1870 igualó la situación de trabajadores y patronos, pero ello no mejoró el estado de aquéllos. El Código Civil de 1884 reprodujo los principios legales de la legislación anterior.

En 1904 y 1906 hubo intentos por modificar la regulación de los riesgos profesionales. En 1899 se había dictado en Francia una ley sobre riesgos que Vicente Villada adoptó en el Estado de México, para responsabilizar al patrón por los accidentes de trabajo, aunque con la estipulación de una reducida indemnización. Posteriormente, Bernardo Reyes expidió una ley sobre accidentes de trabajo en el Estado de Nuevo León, que tuvo vigencia hasta 1931; adoptada por casi todas las entidades federativas, estableció la diferencia entre accidentes y enfermedades de trabajo, pero sólo en cuanto al trabajo industrial.

En la época de Madero, vanamente trató de dictarse una ley laboral. En octubre de 1913, Agustín Millán decretó el descanso dominical,

medida que adoptaría la Revolución Constitucionalista. Por otro lado, Cándido Aguilar promulgó la primera ley del trabajo en 1914, en la que se estableció la jornada máxima de diez horas y el salario mínimo de un peso, aparte de que declaró extinguidas las deudas que tuvieran los trabajadores con los patrones. Contenía también un capítulo sobre previsión social, en el que se obligaba a los patrones a indemnizar a los obreros por los accidentes laborales, así como a sostener escuelas en beneficio de los trabajadores. Esta ley estuvo en vigor hasta 1917.

Por otro lado, la legislación de Yucatán se construyó sobre la base de los tribunales laborales, que se quería convertir en un cuarto poder -"Poder Social"- con características propias. Fueron los antecedentes directos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y se integraban sólo con representantes de obreros y patrones, para demostrar su autonomía e independencia respecto del gobierno. La legislación de Yucatán previó también el pago del salario mínimo y reglas sobre los riesgos de trabajo y las labores de menores y mujeres, entre otros aspectos.

En 1916, el gobernador de Coahuila dictó una ley similar a la de Bernardo Reyes, en Nuevo León. Dispuso la participación del obrero en las utilidades de la empresa. Ésta fue la última legislación laboral creada antes de la Constitución de 1917.

III. CONCEPTO DE GARANTÍAS SOCIALES

Con el paso del tiempo, se han ofrecido tantas definiciones de garantías sociales como autores se han encargado de su estudio. El problema parece radicar en la diferencia que, en su caso, pueda establecerse entre las garantías individuales y las sociales. Según Ignacio Burgoa, las garantías sociales, tal como las individuales, se revelan como una relación jurídica. Sin embargo, la diferencia entre unas y otras obedece a que, en el caso de las sociales, se produjeron cuando determinadas clases de personas, aquejadas de una deplorable situación económica, exigieron del Estado la adopción de ciertas medidas proteccionistas frente a la clase social dominante.⁴⁸ Por tanto, cuando el Estado creó

⁴⁸ Véase también ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *Las garantías individuales en México. Su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, México, Porrúa, 2002, pp. 581-583.

dichas medidas mediante conductos normativos, esto es, cuando estableció las garantías sociales, se formó una relación de derecho entre los grupos sociales favorecidos y aquellos frente a los que se implantó la tutela. Esta relación jurídica se genera entre sujetos colocados en una determinada situación social, económica o jurídica, y entre los que existen lazos materiales determinados, establecidos principalmente en cuanto al proceso productivo. El vínculo jurídico en que se manifiesta la garantía social sólo puede existir entre los sujetos cuya posición se caracteriza por modalidades especiales, mientras que la primera puede entablarse entre cualquier persona física o moral, independientemente de su condición jurídica, social o económica, y las autoridades del Estado.⁴⁹

A su vez, Alfonso Noriega Cantú ha señalado que los derechos sociales provienen de una nueva etapa del desarrollo político, social y económico de la época contemporánea. Para

⁴⁹ Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales, op.cit.*, pp. 704-705.

unos revisten tal importancia que deben sustituir de manera definitiva a los derechos individuales, mientras que, para otros, deben armonizarse con ellos en beneficio de una mejor y más eficaz defensa de la libertad humana.⁵⁰

Juventino V. Castro ha considerado que "las garantías sociales pretenden proteger a la persona ya no como individuo, sino como componente de un grupo social, o de la sociedad en general".⁵¹ Por su parte, Diego Valadés define a las garantías sociales como las "disposiciones constitucionales que establecen y regulan los derechos y prerrogativas de la sociedad en general o de grupos humanos en especial, conforme a criterios de justicia y bienestar".⁵² Desde el punto de vista de la filosofía jurídica, Luis Recaséns Siches estima que los derechos sociales tienen por objeto actividades positivas del Estado, del prójimo y de la sociedad, para suministrar al hombre ciertos bienes o condi-

⁵⁰ NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *op. cit.*, p. 112.

⁵¹ CASTRO, Juventino V., *Garantías y amparo*, 11a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 36.

⁵² VALADÉS, Diego, voz "garantías sociales", en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, t. II, México, Porrúa/UNAM, 2001, p. 1804.

ciones. En contraste con los derechos individuales, cuyo contenido es un "no hacer" por parte de las demás personas y, sobre todo, de las autoridades públicas, el contenido de los derechos sociales consiste en un "hacer" por parte de los órganos estatales.⁵³

En su obra *La Constitución mexicana de 1917*, Jorge Carpizo estima que las garantías sociales son "aquellas que protegen al hombre como integrante de un grupo social".⁵⁴ En términos similares se expresa Rodolfo Lara Ponte, quien se refiere a estas garantías como "derechos humanos de carácter colectivo, destinados principalmente a los sectores de la estructura social económicamente débiles".⁵⁵

La confrontación de las posiciones doctrinales señaladas permite conceptualizar a las garantías sociales como *derechos públicos que asisten a grupos de personas caracterizados por una situación*

⁵³ RECASÉNS SICHES, Luis, *Filosofía del derecho*, 15a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 601.

⁵⁴ CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, p. 149.

⁵⁵ LARA PONTE, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, Porrúa/UNAM, 1997, p. 174.

socioeconómica específica, y cuya satisfacción depende de acciones tomadas por el Estado, a quien le corresponden obligaciones de hacer, con tal de equilibrar el nivel de vida de todas las clases de la población. Debe agregarse que, en un criterio aislado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha indicado que las garantías sociales están por encima de las individuales, a las que restringe en su alcance liberal, en términos de lo dispuesto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵⁶

⁵⁶ Tesis 1a. XXXVII/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, junio de 2001, p. 229, y P./J. 65/95, *Idem*, t. V, junio de 1997, p. 44.

IV. DIFERENCIA ENTRE LAS GARANTÍAS SOCIALES Y LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

Las garantías individuales y las sociales no pueden equipararse, pues con el paso del tiempo se ha hecho más evidente la distinción entre el *individuo político* y el *individuo social*, debido a la transformación operada no sólo en la teoría general del Estado, sino también en la doctrina de los derechos individuales, limitados por los sociales. Por ello se han roto los moldes clásicos de las Constituciones del pasado. Mientras que, como su nombre lo indica, las garantías individuales son atributos exclusivos de los individuos, las sociales corresponden al hombre visto desde la perspectiva social.⁵⁷

Las garantías individuales protegen los derechos del individuo. Por su parte, las sociales

⁵⁷ TRUEBA URBINA, Alberto, *op. cit.*, p. 29.

surgen ante la necesidad de proteger a determinadas clases económicamente débiles contra cualquier acto perjudicial por parte del Estado.⁵⁸ Efectivamente, la garantía individual implica una relación jurídica entre dos sujetos que son, del lado activo, los gobernados y, del pasivo, el Estado y sus autoridades. Por el contrario, la garantía social se traduce en un vínculo jurídico existente entre dos clases sociales económicamente diferentes desde un punto de vista general e indeterminado, o entre individuos particulares y determinados pertenecientes a dichas clases.⁵⁹

La titularidad de las garantías individuales se hace extensiva *a todo individuo*, independientemente de sus condiciones peculiares. Por el contrario, las garantías sociales nacieron como una medida jurídica para preservar a una clase social económicamente inferior y a sus componentes particulares, ya no frente al Estado y sus autoridades como obligados directos, sino ante

⁵⁸ IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba, *Garantías individuales y sociales*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1995, pp. 66-67.

⁵⁹ BURGOA, Ignacio, *op. cit.*, p. 709.

una clase social pudiente. Por tal motivo, la titularidad de las garantías sociales es más restringida que la que corresponde a las garantías individuales, puesto que se circunscribe a una clase social específica.⁶⁰

De lo anterior se sigue que las garantías individuales y las sociales no se contradicen y que, por el contrario, son compatibles en cuanto a su existencia simultánea. Ambas constituyen elementos y conceptos jurídicos diferentes con diversas notas sustanciales. Además, no sólo existe entre dichas clases de garantías una perfecta compatibilidad, sino que las sociales crean, en la realidad, una situación donde la parte económicamente débil en las relaciones jurídico-sociales puede desempeñar su libertad frente a los sujetos fuertes y poderosos.⁶¹

⁶⁰ *Idem*, pp. 709-710

⁶¹ *Idem*, pp. 710-711

V. ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES QUE OTORGAN LAS GARANTÍAS SOCIALES

No es uniforme la ubicación de las garantías sociales en el articulado de la Constitución Federal. Algunos preceptos que para ciertos autores las otorgan, no son para otros sino postulación de garantías individuales.⁶² En esta obra se tratarán los artículos 3o., en cuanto garantiza el derecho a la educación; 4o., párrafos tercero, cuarto y quinto, que consignan el derecho a la salud, a un medio ambiente adecuado y a la vivienda, respectivamente; 21, párrafos quinto y sexto, que garantizan el disfrute de la seguridad pública; 27, relativo a la propiedad

⁶² Cfr. BADILLO, Elisa *et al.*, *Los derechos humanos en México (Breve introducción)*, México, Porrúa/CNDH, 2001, pp. 111-155; BURGOA, Ignacio, *op. cit.*, pp. 704-705; CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, p. 149; CASTRO, Juventino V., *op. cit.*, pp. 34-39; FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *op. cit.*, p. 522; LARA PONTE, Rodolfo, *op. cit.*, p. 174; ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *op. cit.*, p. 585-586; SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las garantías individuales. Parte general, op. cit.*, pp. 86-91; VALADÉS, Diego, voz "garantías sociales", en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, t. II, México, Porrúa/UNAM, 2001, p. 1804.

de los bienes nacionales y el estado del agro mexicano; y 123, baluarte de los derechos laborales y de seguridad social del proletariado mexicano y los trabajadores al servicio del Estado.

VI. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

1. *Antecedentes históricos*

La educación pública en México ha oscilado entre un régimen de libertad y un sistema de control estatal.⁶³ Dentro de la organización político-social de los aztecas existían dos instituciones educativas, el *Tepochcalli* y el *Calmecac*, donde respectivamente se impartía enseñanza a los jóvenes pertenecientes a la clase media y a los de la clase acomodada de la sociedad. Durante la época colonial, la educación fue monopolizada por la Iglesia y el Estado y acusó un contenido esencialmente religioso.

Los artículos 131 y 132 de la Constitución gaditana de 1812 pretendieron planificar la edu-

⁶³ BURGOA, Ignacio, *op. cit.*, pp. 432-433, 435-436 y 439-447.

cación pública, pero no reconocieron la libertad de enseñanza. Bajo la Constitución Federal de 1824, la fracción I de su artículo 50 determinó que entre las facultades del Congreso General figuraba la de promover la ilustración mediante el establecimiento de colegios de marina, artillería e ingenieros, de institutos donde se enseñaran las ciencias naturales y exactas, así como las "nobles artes y lenguas", sin perjudicar "la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados".

Por Decreto de 21 de octubre de 1833, se suprimió la Universidad de México y se creó una Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios de la Federación, que se encargaría de "todos los establecimientos públicos de enseñanza, los depósitos de los monumentos de arte, antigüedades e historia natural, los fondos públicos consignados a la enseñanza, y todo lo perteneciente a la instrucción pública pagada por el gobierno".⁶⁴

⁶⁴ *Idem*, p. 433.

De 1821 a 1856, la educación se impartió libremente. En aquel entonces, recién concluido el movimiento independentista, se trazaron las rutas que debía seguir el país para alcanzar el progreso; sin embargo, la agitación política y los conflictos internacionales impidieron que las medidas se pusieran en práctica. No obstante, hubo continuos intentos por organizar la vida pedagógica del país sobre la base de una política liberal, aún dentro del marco de las relaciones Iglesia-Estado. A la sazón, la legislación educativa se encontraba enmarcada dentro de la Constitución Federal de 1824, las Leyes Constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas de 1842 y el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, legislaciones cuyo objetivo radicaba en promover la ilustración y crear centros educativos.⁶⁵

Más tarde, no bien se impusieron las tesis liberales debidas a la guerra de Reforma, el Constituyente de 1857 deseó formar nuevos

⁶⁵ MELGAR ADALID, Mario, "Comentario al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, t. I, 17a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2003, pp. 51-53.

ciudadanos para el futuro mediante la instrucción laica, auspiciada por la doctrina positivista, predominante durante el porfirismo. Sin embargo, aquel esfuerzo educativo colapsó al estallar la Revolución. Ahora bien, terminada ésta, los idearios políticos adquirieron perfil jurídico en la Constitución de 1917; con ello se logró la primera aplicación dinámica del artículo 3o., bajo los regímenes de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, que fueron sucedidos por expresiones más radicales durante el gobierno cardenista. Surgió entonces la educación popular y masiva, se crearon importantes centros pedagógicos y el Estado intervino decisivamente en las funciones educativas. Por lo demás, se impusieron las ideas de una revolución social sobre las áreas rurales y se unificaron los planes educativos para toda la nación.

En 1934 se produjo la primera de las seis reformas que ha sufrido el artículo constitucional citado.⁶⁶ Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre

⁶⁶ *Idem*, pp. 56-65.

de 1934, se estableció que el Congreso de la Unión, con tal de coordinar y unificar la educación en toda la República, expediría las leyes necesarias para distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los municipios, así como para fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público.

El 30 de diciembre de 1946 se produjo una segunda reforma, que modificó casi totalmente el contenido del artículo 3o. Se estableció entonces que la educación impartida por el Estado tendería al desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano, fomentando el amor a la patria, la conciencia de la solidaridad internacional, la independencia y la justicia. Se conservó el sentido laico, pero se reforzó el concepto al afirmar que, garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio en que se orientaría a la educación impartida por el Estado se mantendría ajeno a cualquier doctrina religiosa.

En octubre de 1979 sobrevino una tercera reforma al artículo en comento. Previa consulta

a las instituciones de educación superior involucradas, el entonces presidente José López Portillo envió al Congreso la iniciativa para adicionar una nueva fracción VII al artículo 3o. constitucional. Esta reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de junio de 1980, garantizó constitucionalmente la autonomía universitaria, que hasta entonces sólo había estado protegida legalmente para ciertas instituciones.

Por otra parte, el 28 de enero de 1992 se reformó la Constitución Federal para configurar una nueva situación jurídica para las Iglesias. Esta reforma dispuso que la educación impartida por el Estado fuera laica, e hizo posible que los particulares ofrecieran adicionalmente educación religiosa. Así, se reconoció implícitamente el derecho de ofrecer instrucción religiosa en los planteles particulares, junto con el de las comunidades religiosas y los ministros de cultos de enseñar en tales planteles, y de crear, dirigir y administrar instituciones educativas en todos los niveles y grados.

En la exposición de motivos de la quinta reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 1993, se propuso incluir el derecho de todo mexicano a recibir educación, y la obligación del Estado de impartirla en los niveles preescolar, primario y secundario a quien lo solicitara. También se estableció la obligatoriedad de la educación primaria y secundaria. Anteriormente, el texto consideraba que la educación de todo tipo y grado que se impartiera a obreros y campesinos debía someterse a una situación jurídica particular. No obstante, la iniciativa propuso dar tratamiento de igualdad a los obreros y campesinos respecto de los derechos y obligaciones que en este sentido disfrutaban los demás miembros de la sociedad.

La iniciativa de reforma también propuso agregar que el reconocimiento de validez oficial conferido por el Estado a los estudios realizados en planteles particulares se otorgara y revocara en términos de ley.

De la enmienda en comento derivaron diversas obligaciones, como la de todo indi-

viduo -no sólo "todo mexicano"- de cursar la primaria y la secundaria, y la de los mexicanos, en el sentido de hacer que sus hijos cursen los niveles referidos.

Sin embargo, la modificación más relevante fue la relativa a la educación privada. Se canceló la facultad que la Constitución otorgaba al Estado para negar o revocar las autorizaciones otorgadas a los particulares, sin que contra tales resoluciones procediera juicio o recurso alguno.

La reforma de 1993 adicionó la fracción V al artículo 3o., con lo que se incorporó a su texto el compromiso del Estado de promover los tipos y las modalidades distintos de la educación preescolar, primaria y secundaria necesarios para el desarrollo del país, agregando la educación superior, la especial y la indígena.

Finalmente, el 12 de noviembre de 2002 volvió a modificarse el artículo en comento para, por un lado, incluir al Distrito Federal en la obligación de impartir educación primaria y

secundaria y, por el otro, a la educación preescolar como básica obligatoria. También se modificaron las fracciones V, para incluir a la educación inicial en la obligación del Estado de promover todos los tipos educativos, y VI, a fin de añadir a la educación preescolar en las obligaciones de los planteles particulares.

2. Bases de la educación en México

El artículo 3o. constitucional contiene las bases de la educación en México. Involucra un programa ideológico, pues define conceptos como democracia y nación, y establece los criterios que deben orientar la educación impartida por el Estado, los particulares y las universidades autónomas y no autónomas. Según la fracción II del artículo indicado, el criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Por otra parte, será democrático, nacional y contribuirá a la mejor convivencia humana.

En cuanto al carácter democrático del criterio orientador de la educación, implica que la democracia sea entendida no sólo como estructura jurídica y régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Por otra parte, el rasgo nacionalista responde a que atenderá a la comprensión de los problemas del país, el aprovechamiento de sus recursos, la defensa de su independencia política, el aseguramiento de su independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de su cultura. Finalmente, contribuirá a la mejor convivencia humana "tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos".

3. La distribución de competencias en materia educativa

En virtud de sus características, la materia educativa se vincula estrechamente al tema de la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno. Como secretario de Educación Pública, José Vasconcelos concentró y centralizó los esfuerzos educativos en todo el país.⁶⁷ Esa estrategia fue útil durante la primera etapa revolucionaria, pero luego produjo una concentración excesiva que conllevó deficiencias.

El 5 de septiembre de 1921 se reformó el artículo 73 constitucional, a fin de dotar al Congreso de la Unión de competencia para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, aparte de las que originalmente le habían sido conferidas, y de legislar en todo lo referente a dichas instituciones.

El 13 de diciembre de 1934, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a

⁶⁷ GONZÁLEZ, Luis, *La ronda de las generaciones*, México, sep, 1984, pp. 76-80.

los artículos 3o. y 73, fracción XXV, de la Constitución Federal, que facultó al Congreso para distribuir, unificar y coordinar la educación pública. La autonomía que, de 1921 a 1934, habían tenido los Estados para autodeterminarse en esta materia, quedó en manos del gobierno federal, que se encargaría de expedir las leyes necesarias para distribuir la función educativa entre la Federación, los Estados y los municipios.

4. Gratuidad en la impartición de la educación

La fracción IV del artículo 3o. constitucional prevé que la educación impartida por el Estado sea gratuita. El artículo 6o. de la Ley General de Educación reitera este punto, y agrega que "Las donaciones destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo". Se trata de una limitación para que el Estado no cobre la educación que imparta. Al hablar de Estado se alude a la Federación, las entidades federativas y los municipios. Cualquier tipo de educación que la Federación promueva mediante

la administración pública centralizada, debe ser gratuita.⁶⁸ Esta protección no se extiende a la educación ofrecida por los organismos públicos descentralizados u otras entidades paraestatales, o instituciones de educación superior autónomas. Esto se debe a que dichos organismos se equiparan a entes privados que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios distintos de los del Estado, incluso en el caso de las instituciones autónomas que, al poder administrar su patrimonio, están facultadas para fijar cuotas por los servicios que prestan.⁶⁹ Así lo reconoció la desaparecida Tercera Sala de la Corte:

UNIVERSIDADES AUTÓNOMAS. NO EXISTE NORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLEZCA EL DERECHO DE INSCRIBIRSE A ELLAS SIN PAGO ALGUNO. Para que proceda el juicio de amparo es indispensable la demostración de que se tiene interés jurídico, por el que no puede entenderse cualquier interés de una persona o de un grupo, sino sólo aquel que se encuentra

⁶⁸ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Los derechos humanos en la Constitución y en los tratados internacionales*, México, Porrúa, 2001, pp. 82-83.

⁶⁹ ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto, *op. cit.*, p. 140.

legítimamente protegido, o sea que está salvaguardado por una norma jurídica; conforme a estas ideas, si se impugna una ley de inconstitucional, debe existir como presupuesto previo para que el juicio proceda, que el derecho que se estima vulnerado por esa ley se encuentre salvaguardado por la propia Constitución. Ahora bien, si se reclama la Ley Orgánica de una universidad autónoma, en cuanto en algunos de sus preceptos se establecen cuotas de inscripción y colegiaturas, para que una persona pueda ingresar a ella y seguir los cursos correspondientes, sería indispensable que en el propio texto fundamental se garantizara el derecho de todo gobernado a realizar en forma gratuita estudios universitarios, lo que no ocurre en nuestro sistema jurídico, pues en ninguno de los preceptos constitucionales se establece esa prerrogativa. El artículo 3 que regula el sistema educativo nacional, en el texto anterior al vigente, coincidente en esencia del actual, prevenía en su fracción VII (actualmente IV), que toda la educación que imparta el Estado será gratuita, hipótesis diversa a la contemplada en la entonces fracción VIII (actualmente VII), que señalaba las bases de la educación en las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, respecto de las cuales determina, entre otras reglas, "que tendrán

la facultad de gobernarse a sí mismas, establecerán sus planes y programas y administrarán su patrimonio", con lo que se advierte que resultan ajenas a la hipótesis de la fracción anterior, que se circunscribe a los establecimientos educativos que de modo directo maneja el Estado a través de la dependencia gubernamental que tiene esa función dentro de sus atribuciones. Por consiguiente, carecen de interés jurídico para promover el juicio de amparo en contra de una ley como la que se alude, las personas que se consideran afectadas porque estiman tener la prerrogativa constitucional de no deberseles cobrar ninguna cuota por las universidades autónomas.⁷⁰

⁷⁰ Tesis 3a. XXXI/94, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. XIII, junio de 1994, p. 248.

VII. EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD

El tercer párrafo del artículo 4o. constitucional indica que "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución". Este párrafo fue adicionado el 3 de febrero de 1983, a fin de elevar a rango constitucional el derecho a la protección de la salud.

Gozan de este derecho toda persona y toda colectividad que se encuentren en el territorio nacional. Correlativamente, el Estado está obligado a promover leyes que aseguren una adecuada atención a los servicios de salud. En sí, lo que este párrafo protege es la posibilidad de acce-

der a servicios dignos de atención a la salud en cualquier caso y bajo cualquier circunstancia.

Aunque correctamente se haya indicado⁷¹ que a esta garantía se le puede hacer extensiva la previsión de igualdad que contiene el artículo 1o. de la Constitución Política, se trata de un derecho predominantemente social,⁷² pues entraña la actuación del Estado en beneficio de las condiciones de vida de la población.

1. Antecedentes históricos

Regular la protección de la salud resultó de diversos eventos. Luego de la expedición de las Leyes de Reforma (1859), que abolieron los fueros eclesiásticos y desconocieron a las órdenes religiosas, le correspondió al Estado mexicano velar por la salud de sus habitantes. En 1891 se expidió el primer Código Sanitario del México

⁷¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las garantías de igualdad*, *op. cit.*, p. 76.

⁷² SÁNCHEZ CORDERO, Olga, *El derecho constitucional a la protección de la salud*, Colección *Discursos* Núm. 6, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, pp. 10-11.

independiente, cuyos contenido y denominación cambiaron paulatinamente, hasta convertirse en la actual Ley General de Salud. A raíz de la Revolución de 1910, el derecho a la protección de la salud adoptó un carácter social, dado que su regulación fue puesta en manos del Congreso de la Unión.

2. Características

En torno a este derecho, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha expresado así:

...el derecho a la protección de la salud tiene, entre otras finalidades, el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfaga las necesidades de la población; (...) por servicios de salud se entienden las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad; (...) los servicios de salud se clasifican en tres tipos: de atención médica, de salud pública y de asistencia social; (...) son servicios básicos de salud, entre otros, los consistentes en: a) la atención médica, que comprende actividades preventivas, curativas y de rehabilitación, incluyendo la

atención de urgencias, definiéndose a las actividades curativas como aquellas que tienen como fin efectuar un diagnóstico temprano y proporcionar tratamiento oportuno; y b) la disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud para cuyo efecto habrá un cuadro básico de insumos del sector salud.⁷³

Para ser efectivo, el derecho a la protección de la salud requiere la participación del individuo, la sociedad y el Estado. Entre sus características específicas destacan las siguientes:

- a) Sobresale del concepto de garantías individuales.
- b) Sus titulares pueden ejercerlo libremente.
- c) Es un derecho universal, pues protege a todo ser humano.
- d) Su parte medular consiste en el acceso a los servicios de salud.

De acuerdo con la propia Constitución Federal, gozar de una adecuada protección de la salud depende de bases y modalidades que al efecto defina la ley. La fracción XVI del ar-

⁷³ Tesis P. XIX/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, marzo de 2000, p. 112. CD-ROM IUS: 192,160.

título 73 constitucional, relativo a las facultades del Congreso de la Unión, indica que a éste le corresponde "dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República".

3. *El Sistema Nacional de Salud*

La ley reglamentaria del párrafo tercero del artículo 4o. constitucional es la Ley General de Salud, cuyo artículo 5o. se refiere al Sistema Nacional de Salud, que, bajo la coordinación de la Secretaría de Salud, debe hacer frente a los problemas de salubridad que aquejen a la población. Según el precepto indicado, el Sistema Nacional de Salud "está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, así como por los mecanismos de coordinación de acciones, y tiene por objeto dar cumplimiento al derecho a la protección de la salud".

Los fines de ese Sistema están enumerados en el artículo 6o. de la ley señalada; de entre ellos destacan los siguientes:

- I.- Proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en las acciones preventivas;
- II.- Contribuir al desarrollo demográfico armónico del país;
- III.- Colaborar al bienestar social de la población mediante servicios de asistencia social, principalmente a menores en estado de abandono, ancianos desamparados y minusválidos, para fomentar su bienestar y propiciar su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y social;
- IV.- Dar impulso al desarrollo de la familia y de la comunidad, así como a la integración social y al crecimiento físico y mental de la niñez;
- V.- Apoyar el mejoramiento de las condiciones sanitarias del medio ambiente que propicien el desarrollo satisfactorio de la vida.

Otras leyes que regulan este derecho son la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, la

Ley de Salud para el Distrito Federal y el Estatuto Orgánico de Servicios de Salud Pública del Distrito Federal. Los Estados también pueden legislar respecto de esta materia, dado que la protección de la salud supone una actividad *concurrente*; es decir, requiere la intervención tanto de la Federación como de las entidades federativas y los Municipios,⁷⁴ en congruencia con el sistema federal de gobierno que existe en México.

La legislación ha dado lugar a la creación de organismos que en gran medida participan en favor de la protección de la salud. Tal es el caso, por ejemplo, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE).

En el plano internacional se han producido diversos tratados y convenios destinados a proteger este derecho, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Conve-

⁷⁴ Véase el inciso i) de la fracción III del artículo 115 constitucional.

nio Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Americana de Derechos Humanos; la Carta de los Derechos Humanos de los Pueblos Africanos y el Convenio sobre los Derechos del Niño.

VIII. EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO

1. *Antecedentes históricos*

Según el cuarto párrafo del artículo 4o. constitucional, adicionado el 28 de junio de 1999, "toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar". Esta previsión constitucional constituye un derecho social o de "tercera generación", aun cuando se le haya dado el tratamiento de garantía de igualdad, dado que su violación puede relacionarse con el espíritu del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷⁵

Antes de la reforma constitucional de 28 de junio de 1999, no existía en nuestro país previsión constitucional alguna que garantizara a

⁷⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las garantías de igualdad*, *op. cit.*, p. 83.

los particulares el derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. La adición del párrafo quinto al artículo 4o. constitucional dotó a la legislación ambiental de un nuevo significado, al establecer el derecho al medio ambiente no desde la perspectiva de protección del medio por normas administrativas, sino considerando que el goce de un medio ambiente adecuado es un derecho fundamental que debe garantizar el Estado.⁷⁶

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas, de 16 de octubre de 1997, se lee:

El reconocimiento del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado no sólo debe constituir la manifestación de que el elemento ambiental es necesariamente en la definición del modelo de sociedad que deseamos, sino que también debe ampliar la posibilidad de defensa del entorno mediante el acceso de las personas a los diversos mecanismos de defensa, reconocidos por nuestro sistema jurídico. Por ello, las normas jurídicas internas, que tienen como finalidad la protección del entorno, no pueden basar su

⁷⁶ BADILLO, Elisa *et al.*, *op. cit.*, p. 127.

legitimación, únicamente, en y por la autoridad del sujeto que las promulgó, sino que, también, deben constituir instrumentos efectivos de defensa y desarrollo pleno de este derecho humano.

La constitucionalización de este derecho es una tendencia que data de los setenta.⁷⁷ La *Declaración de Estocolmo sobre el medio humano*, del 16 de junio de 1972, incluyó el principio de que "...el hombre tiene derecho fundamental... (al) disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras". La misma declaración proclamó que la protección y el mejoramiento del ambiente es una cuestión que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo. El 21 de noviembre del año citado, la Conferencia General de la UNESCO aprobó la *Recomendación relativa a la protección en el ámbito*

⁷⁷ CARBONELL, Miguel, "Comentario al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada, op. cit.*, pp. 95-96.

*nacional del patrimonio cultural y natural y la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural.*⁷⁸

A partir de entonces, los países del tercer mundo advirtieron que también los afectaba el deterioro del ambiente, y que su regulación no se oponía a su necesidad de desarrollo, como lo evidenció la *Carta de derechos y deberes económicos de los Estados*, aprobada por la ONU el 12 de diciembre de 1974. Por otra parte, en la *Declaración universal de los derechos de los pueblos*, suscrita en Argel el 4 de julio de 1976, se afirmó que "...todo pueblo tiene derecho a la conservación, la protección y el mejoramiento de su medio ambiente".⁷⁹

La inquietud por el ambiente se reflejó también en las Naciones Unidas, cuando en 1982 se reconoció la preocupación internacional por la contaminación; la necesidad de conservar los recursos naturales no renovables; las

⁷⁸ MOYANO BONILLA, César, "Derecho a un medio ambiente sano", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXVIII, No. 82, México, enero-abril 1995, pp. 229-257.

⁷⁹ *Idem*.

posibles perturbaciones del equilibrio biológico de la biosfera; y las actividades nocivas para la salud física, mental y social del hombre en su medio. Durante la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro del 5 al 12 de junio de 1992, se destacó la preocupación de la humanidad en cuanto a los cambios climáticos y sus efectos; y se reiteró que los Estados tienen el derecho de explotar sus propios recursos conforme a sus políticas ambientales y de desarrollo. Dentro de los principios enunciados en este documento se indicó también que partes "...deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades". En la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, los estados participantes proclamaron una serie de principios para "...establecer una alianza mundial nueva y equitativa, mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los estados, los sectores claves de la sociedad y las personas". Así, durante aquella Convención se tomó conciencia de que un ambiente sano,

digno y humano es una condición primordial para la existencia física y síquica del individuo.⁸⁰

Independientemente de haberse reconocido la necesidad de preservar el ambiente en beneficio de las generaciones presentes y futuras, se aceptó que tanto los hombres como los diversos sectores de la sociedad y los Estados deben adoptar las medidas necesarias para protegerlo y mejorarlo. La propuesta de hacerlo fue acogida por muchos países. Perú, Portugal, Corea del Sur, Paraguay y Chile, entre otras naciones, incorporaron a sus Constituciones la protección del medio ambiente antes que México.⁸¹ Hoy se encuentra en más de 60 textos constitucionales.

2. Una cuestión gramatical

Conviene considerar si era necesario hacer mención de las palabras "medio ambiente", o

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma del artículo 4o. constitucional. 16 de octubre de 1997.

bien, si bastaba con referir una u otra de modo indistinto. El Diccionario de la Lengua Española señala que la palabra "ambiente" -del latín *ambiens, -entis*, que rodea o cerca- significa "aire o atmósfera", así como "condiciones o circunstancias físicas, sociales, económicas, etc., de un lugar, de una reunión, de una colectividad o de una época".⁸² Por otra parte, la misma fuente indica que el vocablo "medio" -de *medius*- hace referencia al "conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive una persona".⁸³ Si se tiene en cuenta que una persona siempre estará relacionada con un lugar, una colectividad o una época, quizá hubiera sido lo mismo que la Constitución Política ordenara proteger el "medio", o bien, el "ambiente", sin hacer mención de ambos términos.

La ley secundaria utiliza el término "ambiente", definido en la fracción I del artículo 3o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente como "el conjunto de ele-

⁸² Voz "Ambiente", en REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, t. I, 22a. ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001, p. 134.

⁸³ Voz "Medio, día", en *Idem*, t. II, p. 1478.

mentos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados".

3. Fines de este derecho

El derecho a gozar de un ambiente sano se traduce en la obligación de las autoridades públicas de implementar medidas tendientes a salvaguardar el conjunto de condiciones sociales, económicas y culturales en que se desarrolla la vida de los seres humanos, con base en criterios inclusivos, es decir, que no dejen fuera a algún sector de la sociedad. La importancia de este derecho es singular porque su desatención causa efectos nocivos en otras libertades fundamentales de los hombres, tales como la de tránsito, la de residencia y la de reunión.

De la mano con el derecho a un ambiente adecuado se encuentra el concepto de "desarrollo sustentable"; éste no sería posible sin aquél, y viceversa. La propia Ley General del Equilibrio

Ecológico y la Protección al Ambiente, en la fracción XI de su artículo 3o., define así al desarrollo sustentable:

El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

Es de notar la trascendencia que busca dársele a este derecho. Efectivamente, la protección del ambiente entraña una especie de "contrato entre generaciones", que se cumple cuando quienes hoy habitan el planeta lo cuidan para efectos no sólo de que ellos vivan en condiciones propicias para su propio bienestar, sino también en orden a que las generaciones futuras reciban un medio que aún pueda ser aprovechable para el desarrollo humano.

4. Características

Un sector de la doctrina⁸⁴ ha estimado que las características de este derecho son las siguientes:

- a) Se ubica preferentemente en el derecho público, aunque también en el privado. Pero, a diferencia del derecho agrario y del laboral, que se apoyan en grupos organizados, se sustenta, sobre todo, en sectores desorganizados cuyos miembros pueden desconocerse entre sí.
- b) Es de muy difícil o imposible codificación en la mayoría de los casos, por lo menos en su etapa actual. De aquí que se encuentre disperso en numerosas leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como en tratados y acuerdos internacionales.
- c) Puede contener intereses patrimoniales, pero que a veces no son cuantificables en dinero ni susceptibles de apropiación. Antes bien, protege valores culturales, la salud, el agua, el aire, etcétera.
- d) En el derecho mexicano, formalmente pertenece -la mayor parte de las veces- al

⁸⁴ CABRERA ACEVEDO, Lucio, *El amparo colectivo protector del derecho al ambiente y de otros derechos humanos*, México, Porrúa, 2000, pp. 71-73.

derecho administrativo. La consecuencia es que su tutela se ha encomendado a organismos administrativos o político-administrativos de diverso nivel, aun cuando sea digno de la protección judicial de tribunales federales administrativos y, excepcionalmente, de tribunales civiles y penales.

- e) Resulta muy difícil definir las relaciones entre acreedor y deudor, o sea, entre sujetos activos y pasivos. En el derecho ambiental, el sujeto pasivo o deudor es el agente que contamina, mientras que el sujeto activo o acreedor es la víctima de la contaminación; esta relación se extiende en el espacio y en el tiempo. Hasta ahora, en México se ha tendido a considerar al Estado como el único sujeto pasivo o el sujeto pasivo por excelencia, es decir, el encargado de proteger, reparar y restaurar el ambiente, de ahí que los ciudadanos, teóricamente, se lo puedan exigir, pese a la carga política y económica que ello supone.

Tal como sucede en el caso del derecho a la protección de la salud, dictar normas que busquen proteger el ambiente constituye una facultad concurrente. La Federación, los Estados y los Municipios deben expedir las disposi-

ciones necesarias para que se respete el equilibrio ecológico. La fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional, que enumera las facultades del Congreso General de la República, establece que éste puede "expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de su respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico". Lo anterior es refrendado por el primer párrafo del artículo 4o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente: "La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales."

En el caso específico de la Federación, las atribuciones que tiene para proteger el ambiente están plasmadas en el artículo 5o. de la ley citada; entre ellas, cabe señalar las si-

guientes: *a)* La formulación y conducción de la política ambiental nacional; *b)* la aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en la ley, así como la regulación de las acciones para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal; *c)* la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la nación, originados en el territorio o zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado; *d)* la atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional o las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación, afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o a las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado; y *e)* la expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en la ley.

Esas atribuciones las ejerce el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

En el ámbito local, el Distrito Federal cuenta con una Ley Ambiental que fue publicada el 13 de enero de 2000 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Como la materia ambiental ha tenido una notable repercusión en el plano internacional, México ha firmado una serie de tratados y convenios que tienen como fin la defensa del ambiente y el consecuente desarrollo sustentable de la comunidad internacional. De entre esos instrumentos destacan el Acuerdo de Cooperación en Materia de Medio Ambiente (1990), el Acuerdo sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (1989) y el Convenio Número 155 sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente de Trabajo (1981).

IX. EL DERECHO A LA VIVIENDA

1. *Antecedentes históricos*

Las luchas populares por adquirir vivienda se presentaron en México desde los años veinte. El Movimiento Inquilinario Independiente planteó diversas demandas en la materia. Se oponía al despojo de viviendas y al alza en los alquileres, a la vez que exigía congelación de rentas. En la Ciudad de México se pusieron en marcha experiencias populares de cooperativas oficiales de vivienda, que buscaron captar recursos para adquirir terrenos y urbanizarlos. En 1925 se creó la primera dependencia pública que construiría vivienda: la Dirección de Pensiones; en 1932 se fundó el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, al que en 1934 seguiría el Instituto Nacional de Vivienda; veinte años después, el IMSS inició un programa de cons-

trucción de vivienda de baja renta para trabajadores, que PEMEX imitaría en 1956. Luego se construyeron grandes conjuntos de edificios, como la Unidad Nonoalco Tlatelolco.⁸⁵

Asimismo, surgieron el Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), fideicomisos creados para otorgar apoyo financiero para la vivienda popular. En 1970 se creó la extinta Dirección General de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal, así como el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (INDECO), desaparecido en 1982.⁸⁶

El 21 de diciembre de 1981, en el dictamen de reforma al artículo 4o. se planteó incorporar a la Constitución el derecho a la vivienda, que

⁸⁵ PALACIOS ALCOCER, Mariano, *El régimen de garantías sociales en el constitucionalismo mexicano*, México, UNAM, 1995, pp. 179-180.

⁸⁶ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 24 de septiembre de 1981. Véase también RUBALCAVA ROSAS, Luis N., "El derecho a la vivienda", en ÁLVAREZ DEL CASTILLO L., Enrique (coord.), *Los derechos sociales del pueblo mexicano*, t. II, México, Manuel Porrúa, S.A., Librería, 1978, pp. 641-668.

se vio materializado el 7 de febrero de 1983, en el quinto párrafo de la disposición que se comenta.⁸⁷

2. Alcance actual de este derecho

El quinto párrafo del artículo 4o. constitucional indica: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo." La palabra "vivienda" proviene del latín *vivenda* -que a su vez deriva de *vivere*-, y significa "lugar cerrado y cubierto construido para ser habitado por personas".⁸⁸ La vivienda debe constituir una de las prioridades del desarrollo nacional.

Esta previsión del artículo 4o. se refiere exclusivamente a la "familia", pero ello no necesariamente significa que el derecho a disfrutar de una vivienda digna sea privativo de éstas. Como la familia está integrada por personas, puede considerarse que este derecho

⁸⁷ PALACIOS ALCOCER, Mariano, *loc. cit.*

⁸⁸ Voz "vivienda", en REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *op. cit.*, t. II, p. 2312.

debe estar al alcance de "toda persona" indistintamente. A este respecto, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito señaló: "La garantía a una vivienda digna y decorosa fue creada por el legislador con el objeto de que se establecieran los instrumentos legales necesarios para que todo gobernado cuente con una habitación digna, a fin de evitar el deterioro social (...)."89

Tener una vivienda decorosa y digna constituye una condición indispensable para que el ser humano goce de otros derechos, tales como los de libertad de residencia y de tránsito,⁹⁰ y que pueda salvaguardar su seguridad jurídica. Gozar de esta prerrogativa depende de la existencia de condiciones económicas y sociales idóneas. El hecho de que la ley establezca los instrumentos y apoyos para lograr el disfrute de este derecho, significa que su fin consiste en que la mayoría de la población mexi-

⁸⁹ Tesis IX, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. IX, abril de 1992, p. 430.

⁹⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las garantías de libertad*, Colección *Garantías individuales* No. 4, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, pp. 161-164.

cana cuente con herramientas que le permitan tener acceso a la vivienda.⁹¹

Otras referencias a la vivienda en el texto constitucional se encuentran en los artículos 123, apartado A, fracción XII, y apartado B, fracción XI, inciso F,⁹² así como en el artículo 2o.,⁹³ apartado B, fracción IV del párrafo segundo, que en favor de los indígenas establece que las autoridades estarán obligadas a

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

⁹¹ CARBONELL, Miguel, "Comentario al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, t. I, *op. cit.*, pp. 67-71, 73-74, 76-79, 80-81, 95-99, 101, y 104-107.

⁹² Véase *infra*.

⁹³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Las garantías de igualdad*, *op. cit.*, pp. 63-67.

X. EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL. LA SEGURIDAD PÚBLICA

1. Antecedentes históricos

Durante la época colonial en nuestro país se entendía a la seguridad pública como la función de vigilancia preventiva, es decir, la labor encomendada a los gendarmes o policías preventivos, generalmente realizada por policías municipales para prevenir infracciones a reglamentos o bandos de policía y buen gobierno. Esta concepción tiene sus antecedentes históricos en las ordenanzas de la época que sustentaban la actuación de aquellos vigilantes nocturnos -o "serenos"- y de los alguaciles que velaban por su exacto cumplimiento y contaban para ello con la colaboración de los vecinos. Eran entonces, como ahora, objeto de esta materia las reglas de comportamiento de los ciudadanos y de la población en general, en vías

públicas, calles, plazas, caminos y lugares de concurrencia. En consecuencia, la seguridad pública, por tradición, fue una materia a la cual se le restaba importancia; por ende, poca cosa se hacía para enfrentar el fenómeno de la delincuencia desde una perspectiva seria, profesional y legal.⁹⁴ Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, el artículo 21 constitucional fue adicionado con los siguientes dos párrafos:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Se trata de una garantía en favor de la sociedad: la seguridad pública a cargo de la Fe-

⁹⁴ PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl, voz "Seguridad Pública", en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, t. IV, México, Porrúa/UNAM, 2001, pp. 3432-3434.

deración, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias.⁹⁵

La parte relativa de la exposición de motivos de aquella reforma señala:⁹⁶

La iniciativa plantea definir a nivel constitucional las bases sobre las cuales debe regirse la seguridad pública en todo el país. El cambio que se propone demanda una nueva concepción de la profesionalización policial. Es preciso reforzar los procedimientos de evaluación permanente del desempeño profesional de los servidores públicos de seguridad, se debe crear una verdadera carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y el riesgo de su labor. Es necesario revalorar y dignificar al servidor de la seguridad pública para atraer a esta actividad a mexicanos que encuentren en ella un proyecto digno de vida profesional, sentando la bases de seguridad y reconocimiento social que merecen. Es nece-

⁹⁵ BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, p. 723.

⁹⁶ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma de los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

sario hacerlo en el ámbito federal y promover, con respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía de municipios que estos esquemas sean de adopción generalizada.

Por ello, la iniciativa propone establecer en el artículo 21 constitucional, la obligación del Estado de velar por la seguridad pública de los gobernados, señalando el mandato para que todos los cuerpos de seguridad pública que pertenezcan a la Federación, entidades federativas y municipios se organicen bajo los principios de legalidad, honestidad, eficiencia y eficacia. En este sentido, se contempla la obligación de la Federación, de las entidades federativas, Distrito Federal y de los municipios para coordinarse en esta materia.

El federalismo es un acuerdo de distribución del poder, de reconocimiento de espacios de autonomía y esferas de competencia. El federalismo es un método democrático en el que comunidades autónomas tienen y conservan el control de los resortes de gobierno de los ámbitos de su competencia. Sin embargo, no debe confundirse una sana estratificación del poder con un sistema de fronteras que favorezcan la impunidad y la delincuencia.

Ante la creciente capacidad organizativa y movilidad de la delincuencia organizada, el Estado mexicano no debe ni puede hacerle frente mediante una estrategia desarticu-

lada. Es necesario que los tres niveles de gobierno articulen sus potencialidades y compensen sus insuficiencias en materia de seguridad pública. La corresponsabilidad de cada uno de ellos en un fin común garantiza que el sistema de coordinación que se propone sea verdaderamente un esfuerzo nacional en que los órganos constitucionales que dan cuerpo al federalismo participen con iguales derechos y en condiciones equitativas en la realización de un deber común: garantizar la seguridad y la tranquilidad de la población.

De ahí que la presente iniciativa proponga facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley que fije las bases para la coordinación entre los tres niveles de gobierno, en el marco de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Como antecedentes de esta reforma constitucional puede señalarse que el 14 de mayo de 1993 se celebró la I Conferencia Nacional de Procuradores Generales de Justicia de México. Las principales conclusiones a las que se llegó en esa Conferencia fueron las siguientes:⁹⁷

⁹⁷ CARPIZO, Jorge, "Reformas constitucionales al Ministerio Público y la creación de un sistema nacional de seguridad pública", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXVIII, No. 82, México, enero-abril 1995, pp. 379-381.

1. Implantar un Programa Nacional de Capacitación para Agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial, con el fin de actualizar, modernizar y hacer más eficiente la capacidad de investigación.
2. Estrechar la relación entre los delegados de la Procuraduría General de la República y los procuradores estatales en la lucha contra la delincuencia y la impunidad.
3. Implantar un Registro Nacional de Datos de agentes de la Policía Judicial y celadores, instalando en cada procuraduría una terminal del mismo, pero apoyándose en los sistemas existentes.
4. Fortalecer los objetivos, estrategias y compromisos del Programa Nacional para el Control de Drogas, reiterándose la voluntad de las autoridades locales para continuar la ejecución de los programas estatales en esta materia.
5. Respetar cabalmente los derechos humanos en la ejecución del Programa de Puntos de Revisión Carreteros (PRECOS).

2. La seguridad pública

Hoy en día, la seguridad pública es concebida no sólo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino

también las acciones de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes.

También se define como aquellas actividades encaminadas a prevenir y disminuir las infracciones y delitos, así como las acciones que realizan tanto el Ministerio Público, a través de la procuración de justicia, como las autoridades administrativas responsables de la readaptación social del delincuente y la adaptación del menor infractor; asimismo, la labor de las instituciones encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país y, en general, todas las que realicen directa o indirectamente las dependencias y entidades que deban contribuir a los fines de la seguridad pública, como podrían ser: *a)* mantener el orden público; *b)* proteger la integridad física de las personas, así como de sus bienes; *c)* prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; *d)* colaborar en la investigación y persecución de los delitos,

y e) auxiliar a la población en casos de siniestros y desastres.

La idea anterior fue utilizada en la exposición de motivos de la iniciativa de ley que establece las bases para el sistema nacional de seguridad pública en un amplio sentido, es decir, como el género, con especies como la procuración de justicia, la administración de justicia y la ejecución de sanciones, lo cual deriva en una concepción difusa de la seguridad pública, es decir, está inmersa en todo el sistema de justicia penal.

Lo anterior obliga a preguntar si es acertado pensar en la seguridad pública como género o como especie; parece que más que relación de género-especie, puede pensarse en una relación de presupuesto y consecuencia, es decir, para estar en aptitud de ejecutar sanciones, debe existir previamente una sentencia dictada por un Juez, el cual también haya respondido a una solicitud del agente del Ministerio Público, basado en principios de defensa social o de seguridad pública.

3. Facultades concurrentes en materia de seguridad pública

El artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública estará a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, en el ámbito de su competencia. Además, previene que las instituciones policiales actuarán con base en los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Por lo demás, la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios deben coordinarse, al tenor de la ley, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Asimismo, el Congreso de la Unión, según el artículo 73, fracción XXIII, constitucional, está facultado para legislar en cuanto a las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en materia de seguridad pública, así como a la organización y funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

4. El Sistema Nacional de Seguridad Pública

El 11 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. A partir de entonces se introdujeron nuevos parámetros en materia de coordinación entre Federación, Estados y municipios en lo relativo a la seguridad pública. Esta ley propone diversas soluciones para abatir el problema de la inseguridad:

1. Crear un Sistema Nacional de Seguridad Pública en el que participen los tres niveles de gobierno, incluido el Distrito Federal, para establecer las políticas de seguridad pública, ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones.
2. Crear un Consejo Nacional de Seguridad Pública, integrado por el secretario de Gobernación, el de la Defensa Nacional y el de Marina, así como el procurador general de la República, los gobernadores de los Estados, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
3. Formar instancias locales y regionales de coordinación, encargadas de coordinar,

planear y supervisar el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

4. Establecer los principios que deben regir la formación y actuación de las instituciones policiales, tales como: *a)* conducirse con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos; *b)* prestar auxilio a las personas amenazadas de algún peligro o que hayan sido víctimas de un delito, así como brindar protección a sus bienes jurídicos y derechos; *c)* cumplir sus funciones con imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual o ideología política. En este rubro se introduce lo tocante a la carrera policial, como elemento básico para formar a los miembros de las instituciones policiales; comprende los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como evaluación. Asimismo, se incluye a la carrera policial en sus diferentes niveles, con el carácter de obligatoria y permanente, así como el compromiso a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, a través de un servicio nacional de apoyo que homologue procedimientos

y busque la equivalencia de los contenidos mínimos de planes y programas para la formación de los integrantes de las policías.

5. Crear un Sistema Nacional sobre Seguridad Pública, que involucre el registro nacional sobre personal, el registro nacional de equipo, la estadística de seguridad pública, la información sobre delincuentes y las reglas sobre el manejo de la información; en este último caso se prevé sólo la posibilidad de consulta por parte de la policía preventiva, la policía judicial, las autoridades administrativas de readaptación social, el Ministerio Público y las autoridades judiciales.
6. Dar servicios de atención a la población, en materia de localización de personas y bienes, emergencias, faltas y delitos de los que se tenga conocimiento por parte de la sociedad en general. También se incluye la posibilidad de participación por parte de la sociedad.
7. Finalmente, incluir los servicios privados de seguridad como auxiliares de la función de seguridad pública, a fin de que sus integrantes coadyuven con las autoridades y las instituciones policiales en situaciones de urgencia, desastre, o cuando así lo solicite la autoridad competente federal, local o municipal, de acuerdo con

los requisitos y condiciones que establezca la autoridad respectiva.⁹⁸

Así, el Sistema Nacional de Seguridad Pública es un ente jurídico integrado por las instancias, instrumentos, políticas y servicios tendientes a alcanzar la seguridad pública en el país; es una instancia que coordina las acciones de seguridad pública de los tres niveles de gobierno y de las dependencias federales; es el órgano responsable de proporcionar los recursos tecnológicos y financieros para las tareas de prevención, procuración y administración de justicia, así como para la readaptación social; y es el instrumento integral e integrador de todas las instituciones involucradas en la seguridad pública nacional.⁹⁹ Sus objetivos son:¹⁰⁰

1. Promover la eficiencia, profesionalismo y honradez del recurso humano que integra la cadena de seguridad pública a través de acciones destinadas a la evaluación, certificación y capacitación, así como al fortalecimiento de academias y centros regionales en el país.

⁹⁸ PLASCENCIA VILLANUEVA, Raúl; *loc. cit.*

⁹⁹ *Cfr.* <http://www.ssp.gob.mx/>

¹⁰⁰ *Ídem.*

2. Fortalecer el suministro, intercambio y sistematización de la información sobre seguridad pública, mediante los instrumentos tecnológicos modernos, que permitan a las instancias de seguridad pública brindar un óptimo servicio a la ciudadanía.
3. Integrar y coordinar a todas las instituciones de seguridad pública de la Federación, Estados, Distrito Federal y municipios con pleno respeto a su ámbito de competencia, para que el Estado cumpla su función de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar el orden y la paz públicos.
4. Modernizar y hacer más eficiente la infraestructura de telecomunicaciones utilizada por las instancias de seguridad pública, para reforzar el intercambio de voz, datos e imágenes, que posibiliten la coordinación y articulación de acciones en materia de seguridad pública, así como brindar un servicio telefónico de emergencia expedito y de calidad a la población.
5. Mejorar la labor de las instituciones de seguridad pública y dignificar sus ambientes de trabajo mediante la instrumentación de las acciones de infraestructura y equipamiento.

6. Facilitar la coordinación entre las distintas instancias federales, estatales y municipales, tanto del sector público como de los sectores social y privado, así como las Conferencias Nacionales y las relaciones con el Poder Judicial de las entidades federativas, como el mecanismo que establece la ley para fortalecer los programas específicos que desarrolla el Sistema Nacional de Seguridad Pública.