

# Unidad 9

---

- Las Garantías Sociales

## 1. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

Como consecuencia del jus-naturalismo que proclama la consubstancialidad de los derechos del hombre con su propia personalidad y, por ende, su carácter supra-estatal, surgió a raíz de la Revolución francesa y como derivación directa de la Declaración de 1789, el individualismo, el cual constituyó el fin del Estado y de sus instituciones jurídicas. En consecuencia, el individuo y sus derechos eran el primordial, si no el único objeto de tutela de la organización estatal, postulado que acogió plenamente el Constituyente mexicano de 1857 y que plasmó en el artículo primero de la Ley Fundamental de ese año. Como consecuencia de la postura individualista que normaba las relaciones entre gobernantes y gobernados, imperó coetáneamente a ella el liberalismo, que implicaba una completa abstención por parte del Estado en las relaciones sociales. Sólo tenían injerencia en éstas las autoridades estatales, cuando el libre juego de los derechos de cada gobernado originaba conflictos entre los individuos.

En conclusión, el individualismo prohibió toda idea de asociacionismo, de coalición de gobernados para defender sus intereses mutuos, pues se decía que entre el Estado como suprema persona moral política y el individuo, no debía haber entidades intermedias que no tuvieran como finalidad la protección de los intereses particulares. Fue por eso por lo que Chapelier en Francia, mediante la ley que lleva su nombre, prohibió la formación de asociaciones profesionales, pues estimaba que la existencia y el funcionamiento de éstas implicaba una seria oposición a la libertad de trabajo. Por su parte, el liberalismo absoluto vedó al Estado toda injerencia en las relaciones sociales que no tuviera como fin resolver los conflictos que se suscitasen entre los gobernados con motivo del libre ejercicio de su actividad.

Tanto el liberalismo como el individualismo tenían su soporte en el concepto de igualdad legal. Todo hombre es igual a todos a los ojos de la ley, decían los revolucionarios franceses. Consiguientemente, ningún Estado podía quebrantar esa igualdad legal favoreciendo a unos o a otros. Sin embargo, este "igualitarismo legal" correspondía realmente a una verdadera desigualdad social, puesto que olvidaba las diferentes situaciones materiales en que dos individuos pudieren encontrarse. La abstención por parte del Estado en el sentido de no intervenir en las relaciones sociales, con las salvedades indicadas, trajo tremendas consecuencias para las clases desposeídas, lo que se palpaba principalmente en las relaciones obrero-patronales.

Inmediatamente después de la Revolución francesa se crea en Francia una reglamentación para el trabajo, pero no autónoma ni independiente de los demás

cuerpos de leyes que existían, sino diseminada en la Ley Chapelier, en el Código Penal y en el Civil. No obstante que por un edicto de Turgot se prohibieron las corporaciones, éstas siguieron viviendo hasta el año de 1791, en que, en virtud de un decreto, quedaron totalmente abolidas, llegándose hasta evitar para el futuro su reaparición. Sin embargo, se permitieron las agrupaciones o corporaciones de índole mutualista, despojándolas de todo carácter de monopolio del trabajo que era el que tenían dichos organismos en la Edad Media. Chapelier, por su parte, no estuvo de acuerdo en que siguieran funcionando dichas agrupaciones con carácter mutualista, suprimiéndolas mediante la ley que llevó su nombre por haber sido él su autor. Es importante subrayar esta disposición, porque fue la que en 1857 impidió que en México se creara una legislación del trabajo, como consecuencia de la adopción de las ideas que privaban en Francia en el sentido de establecer la libertad de trabajo por convenir a los ciudadanos y para cuya implantación y desenvolvimiento en la realidad, las asociaciones profesionales constituían un gran obstáculo.

Más tarde, en Alemania surgió lo que se llama intervencionismo de Estado, ideado por Bismarck en beneficio de los productores, revelado o traducido en la regulación de la producción o elaboración industriales. El segundo aspecto de esa injerencia estatal en la vida económica de Alemania fue el que se refirió al establecimiento de una reglamentación de las relaciones entre los empresarios y los trabajadores. Esta tendencia evidentemente contrastaba con las ideas liberales que imperaban en Francia a la sazón, consignadas en la Ley Chapelier, pues mientras las que el intervencionismo de Estado trataba que éste tuviera una injerencia en la producción regulándola, el liberalismo sostenía que debía dejarse a los productores y a todo individuo en general en libertad absoluta.

Sin embargo, las ideas liberales confundían los dos aspectos del intervencionismo de Estado, considerando a ambos como obstáculo a la libertad de trabajo, por lo que durante el predominio de ellas no se pensó siquiera en establecer una legislación que normara las relaciones obrero-patronales. Es evidentemente que de tal confusión surgía un error, al pretender las teorías liberales que, mediante la injerencia del Estado en cualquier aspecto de la actividad individual, se menoscabaría enormemente el postulado de la libertad del hombre, pues el hecho de que el gobierno interviniera como regulador de las relaciones entre empresarios y trabajadores, en nada podría significar una violación a dicha libertad. Estas ideas trajeron como consecuencia, pues, una completa falta de protección y abandono de los trabajadores, quienes bajo un régimen de libertad aparente, se veían en la mayoría de las veces a merced del patrón.

En una confusión y error análogos incurrió Vallarta en el Constituyente de 57 al sostener que un plausible intervencionismo de Estado en la actividad de los particulares significaría un ataque a las libertades individuales, propugnando que el remedio de los males de que adolecía la clase trabajadora fuera precisamente una completa, abstención de parte del Estado en tener o tomar injerencia en la vida privada.

Hemos dicho anteriormente que las condiciones en que se encontraban los trabajadores en la época en que predominaban las teorías liberales en Francia, se revelaban en tres ordenamientos legales, uno de los cuales era el Código Penal

Francés.

En efecto, este ordenamiento prevenía una severa sanción a los individuos que se constituían en asociación profesional; condenaba acremente las huelgas y los paros y todo aquel acto que significara un ataque a la libertad de trabajo, tipos de delitos que pasaron a nuestro Código Penal de 1871 bajo el rubro de "ataques a las garantías individuales". Así, pues, tanto la Ley Chapelier como el Código Penal Francés, hicieron imposible todo intento de asociación de trabajadores. Triunfó, pues, a raíz de la Revolución francesa, el individualismo y como consecuencia de este acontecimiento, los trabajadores se vieron aislados frente al poderío económico del patrón, que los obligaba a prestar sus servicios mediante una retribución ínfima; las relaciones de obrero a empresario estaban reguladas por un contrato individual de trabajo formado sobre la base de una libre contratación.

Este principio de la libertad en la confección de los contratos individuales de trabajo encontró su cristalización en el Código Civil Francés, inspirado en ideas fuertemente individualistas. No obstante que el postulado de la libertad de las partes para la celebración de todo acto jurídico constituyó la base de dicha legislación, se fue violando paulatinamente dicho principio en beneficio no del trabajador, como hubiera sido lo equitativo y justo, sino en provecho del empresario.

En el Código Civil la prestación de un trabajo se consideraba como un arrendamiento bajo la idea romana. Este arrendamiento presentaba tres formas en que se podía celebrar el contrato de trabajo: arrendamiento de servicios (trabajo de domésticos y obreros libres), el contrato de transporte y el contrato de empresa, que era el antiguo contrato de obras del Derecho Romano. Para celebrar cualquiera de estos tres contratos regía la voluntad de las partes, basada en una supuesta igualdad entre ellas. Era, pues, la intención de los contratantes lo que determinaba las condiciones y cláusulas del contrato. Respecto de los riesgos, la parte que debía responder de ellos era distinta según se tratase de un contrato de arrendamiento de servicios o de uno de empresa. Así, en el contrato de arrendamiento de trabajo, los riesgos corrían a cargo del empresario, y en el de empresa, a cargo del trabajador. Sin embargo, no obstante que en el Código Francés existían estas tres especies de contrato de trabajo, no había en dicha legislación un criterio firme que estableciera las distinciones y características de ellas, sino que, para determinar a qué categoría pertenecía un determinado contrato, se atendía exclusivamente a la voluntad e intención de los contratantes.

La reglamentación francesa no se preocupó por las tres cuestiones básicas del contrato de trabajo, a saber: el salario, la jornada de trabajo y la duración del mismo. No se establecía un tipo de salario fijo que el patrón estuviera obligado a dar al trabajador, sino que aquél era estipulado por el libre acuerdo de las dos partes. En caso de que el sueldo fuera exiguo y desproporcionado a la calidad y rudeza del trabajo, el obrero sólo podía ejercitar la acción de rescisión del contrato, quedando, por consiguiente, excluida toda posibilidad de elevación del mismo o de una compensación correspondiente. Lo mismo sucedía respecto de la jornada de trabajo y la duración de éste; el trabajador sólo podía pedir la rescisión del contrato cuando la jornada de trabajo fuera muy larga o la duración muy prolongada.

Por otra parte, el contrato de trabajo no se redactaba nunca por escrito, ni el patrón recibía comprobantes de lo que había entregado al trabajador por concepto de salario. No existiendo, pues, un elemento que viniera a puntualizar las condiciones en que cada una de las partes estaba colocada respecto del contrato de trabajo, se suscitaron muchas dificultades y conflictos entre obreros y patronos, iniciándose de tal suerte infinidad de procesos, en los que la iniquidad y la injusticia para el trabajador eran palpables.. En efecto, según el artículo 1781 del Código Civil Francés, el simple dicho del patrón era estimado con un valor probatorio pleno respecto de los salarios, de su pago, etc. El principio jurídico según el cual el que afirma está obligado a probar, era completamente desconocido por la legislación civil en materia de trabajo. Este precepto no pasó por fortuna a nuestro derecho, por lo que nuestro sistema jurídico permaneció más fiel a los postulados de libertad e igualdad, que son los que caracterizan al individualismo nacido de la Revolución francesa. No fue sino hasta el año de 1865 cuando se suprimió en Francia este artículo, insólito en una legislación de tipo liberal.

Respecto del problema de la duración del trabajo, la legislación francesa dispuso que no debía ser muy prolongada, consignando al efecto dos formas según las cuales se podía celebrar el contrato: por tiempo indefinido y por término forzoso. Si un patrón despedía a un trabajador, sin que hubiera fenecido el término del contrato, en el caso de que éste se hubiera convenido fijo, sólo estaba obligado a pagar al obrero el salario correspondiente el tiempo que necesitaba para encontrar nueva ocupación. Respecto de la materia procesal, no había una justicia que se impartiera exprofesamente para los conflictos nacidos de la relación de trabajo, pues aquélla era la civil, con sus consiguientes desventajas para el trabajador, es decir, la lentitud del procedimiento, lo costoso de los gastos de la causa, etc.

Las consecuencias que se derivan de todo lo que hemos expuesto se pueden resumir así: los principios del régimen individualista que imperó en Francia en el siglo pasado fueron los de libertad e igualdad para todos. La relación de trabajo durante este régimen resultaba de un libre acuerdo entre las partes interesadas. La economía liberal, en consecuencia, impidió toda injerencia del Estado en la vida de los particulares. El contrato de trabajo fue la expresión de la intención y voluntad exteriorizada de las partes.

Ahora bien, las garantías sociales en materia de trabajo surgen en virtud de dos circunstancias, que son: la profunda división que mediaba entre las dos clases sociales, patronos y obreros, y la deplorable situación en que éstos se encontraban frente a la burguesía. En Inglaterra, las diversas doctrinas económicas como el mercantilismo, la fisiocracia y el liberalismo, rompieron con el antiguo sistema de las corporaciones. Efectivamente, el mercantilismo, caracterizado por una tendencia a acumular la mayor cantidad de oro y plata posible y aumentar la producción con el objeto de que la exportación fuese mayor que la importación, encuentra que la productividad del Estado, para lograr dichos objetivos, debía romper los estrechos moldes de la economía cerrada de las corporaciones.

Por su parte, la fisiocracia, partidaria de las leyes económicas naturales a

consecuencia de la primacía que otorgaba a la tierra como elemento de producción, pugnaba por una libertad absoluta de trabajo, pretendiendo la desaparición de las corporaciones que coartaban dicha libertad. Por último, la economía liberal, como su denominación lo indica, tuvo como afán hacer imperar el postulado de la libertad absoluta del hombre en su actividad económica, excluyendo, por ende, todo intervencionismo del Estado.

Años después de la implantación del individualismo como régimen económico y jurídico, los políticos franceses se dieron cuenta de que los postulados immaculados de libertad e igualdad resultaban en la realidad puras paradojas, pues la sociedad presentaba una desigualdad cada vez más marcada entre sus diversos componentes. Rouseau llegaba a la conclusión de que dicha desigualdad social provenía precisamente de la propiedad privada, y como consecuencia de esta idea, pugnaba por el establecimiento de una organización nueva. Sin embargo, la Convención desestimó estas ideas de Rouseau, creyendo que el simple hecho de implantar los principios de igualdad y de libertad ser lograría una sociedad justa y equitativa. Por otra parte, ya sabemos que las principales teorías que sirvieran de pauta a los revolucionarios franceses no sólo no se realizaron, sino que, por el contrario, originaron una enorme desigualdad entre las distintas clases sociales.

En un régimen de liberalismo, pues, el único libre es el patrón, quien dispone de todos los medios y de todo el poderío que le confiere su privilegiada situación económica para verse coaccionado por aquellas necesidades que coartan la libertad del obrero. Es falso, pues, que el contrato de trabajo, tal como lo había concebido el liberalismo, sea un producto de la libre contratación entre el empresario y el trabajador, pues en realidad esa libertad sólo se encuentra del lado de una de las partes, como ya se dijo. Por lo demás, no existía seguridad ni garantía alguna para el trabajador, pues el empresario podía despedir en todo momento al obrero, si se trataba de un contrato de trabajo por tiempo indefinido. Es verdad que los principales tribunales establecieron que ese despido fuese anunciado con ocho días de anticipación, pero esta limitación a favor del trabajador podía fácilmente excluirse o eliminarse con una simple cláusula contractual. Así, pues, los obreros estaban expuestos a toda clase de arbitrariedades por parte del empresario y colocados en una situación de desigualdad, condiciones todas que engendraban una verdadera división social.

Este estado de desigualdad en que se encontraba el trabajador en el régimen liberal se va acentuando cuando la fábrica, la industria en grande, absorbe a la pequeña, que paulatinamente va desapareciendo. Los potentados industriales adquieren poderío merced a su riqueza; el obrero, en cambio, se vuelve más miserable y pobre. Entre empresarios y obreros no existía más relación que la de trabajo, a diferencia de lo que acontecía en las corporaciones de la Edad Media, en las que había una especie de comunidad de vida entre el maestro y el compañero.

Por otra parte, los salarios eran exiguos; la jornada de trabajo larga para mujeres y niños, quienes vendían más barata su energía de trabajo que los hombres. En atención a esta circunstancia, los empresarios se dan cuenta que les es más costeable contratar mujeres y niños, empezándolos a colocar en las fábricas con el consiguiente

desplazamiento de los hombres. Éstos, a su vez merced a la competencia que realizan las mujeres y los niños, se ven obligados a reducir el monto de sus salarios.

La precaria situación de la clase trabajadora en Francia y en Inglaterra fue la causa de varias revoluciones, como la de 1848, las cuales culminaron con la creación de normas protectoras para los trabajadores frente al capital y que no nos incumbe tratar por pertenecer su estudio a la historia del Derecho del Trabajo.

Dichas normas tutelares se establecieron por Bismarck en Alemania como una concesión graciosa del Estado a favor de la clase trabajadora, siendo en dicho país donde claramente se vislumbró el régimen de intervencionismo de Estado, que parece ser tiene su fundamento en la doctrina de Hegel. Por último, fue en Alemania la Constitución de Weimar de 1919 la que definitivamente consagró normas de protección para la clase obrera o garantías sociales.

No obstante que en sus lineamientos generales la situación jurídica del trabajador en México era semejante a la que éste guardaba en Francia, en nuestro país no se prohibió la asociación profesional. El Código Penal establecía que era un delito realizar motines con el objeto de elevar los salarios, disposición de la que se aprovechó el general Díaz para aplacar y aun deshacer las huelgas que se declararon bajo su gobierno, como sucedió, por otra parte, con la que hicieron estallar los trabajadores de los establecimientos fabriles militares del gobierno en la época de Carranza y que motivó la creación de una de las fracciones del artículo 123 de la Constitución vigente, que vedó a dichos obreros el derecho de huelga.

La legislación mexicana fue más liberal que la francesa. En ésta, se consideró al contrato de trabajo como un arrendamiento de servicios; y todavía en la época actual los civilistas como Planiol, Manresa, etc., sostienen esta concepción. El Código Mexicano estableció que el contrato de trabajo no era un contrato de arrendamiento, el cual sólo se refiere a las cosas que son susceptibles de apropiación. Por esta consideración, la legislación civil mexicana excluyó al contrato de trabajo de todo arrendamiento, estimando que, siendo solamente las cosas que son susceptibles de apropiación objeto de un contrato de arrendamiento, el trabajo del hombre no puede constituir ese objeto, ya que no tiene esa posibilidad. El contrato de trabajo, decía el código, no es meramente patrimonial, sino que establece relaciones personales entre patrón y trabajador de respeto y sumisión. En el Derecho Mexicano, mayores semejanzas ofrece el contrato de trabajo con el de mandato, junto al cual se le pudo colocar y al que se le pudieron aplicar las disposiciones de este último. El Código Civil de 70 colocó al trabajador y patrón en la misma situación de igualdad, a diferencia de la legislación francesa, que establecía una serie de prerrogativas y privilegios en favor de los empresarios. En nuestra legislación civil, pues, encontramos las doctrinas del liberalismo e individualismo aplicadas con mas exactitud.

No obstante que tanto el trabajador como el patrón se encontraban en condiciones de igualdad ante la ley, no por ello se mejoró la situación del obrero, quien se hallaba a merced del empresario. La justicia civil se cerraba a los trabajadores, pues la necesidad de la intervención del abogado y lo costoso del pleito, hacían casi

imposible que el trabajador obtuviera lo que reclamaba en contra del patrón.

Poco se hizo después de 1870 en favor del obrero. El Código Civil de 84 reprodujo los mismos principios legales que la legislación anterior. No hubo sino dos intentos, uno en 1904 y otro en 1906 para introducir modificaciones en dicha legislación por lo que respecta a riesgos profesionales, cuya teoría en Francia se basaba en un concepto de estrecha culpa. En este país, en 1899, se había dictado una ley sobre riesgos que, adoptada por diversos países, se estableció en el Estado de México por Vicente Villada, y que hizo responsable al patrón por los accidentes de trabajo, estipulando, sin embargo, una indemnización muy reducida. Establecía, además, una prevención a favor del trabajador, en el sentido de que los accidentes ocurridos a aquél en el desempeño de su trabajo, se entendían imputables al patrón en tanto que no se comprobara lo contrario.

Después de la ley de Villada, Bernardo Reyes expidió la ley sobre accidentes de trabajo en el Estado de Nuevo León. Fue, puede decirse, la ley más completa y perfecta del mundo, habiendo sido adoptada por casi todos los Estados de la República, habiendo estado vigente hasta 1931, fecha en que fue derogada por la Ley Federal del Trabajo. La ley de Bernardo Reyes se inspiró en la legislación francesa y la aventaja en algunos puntos. Estableció dicha ley la diferencia entre accidentes y enfermedades de trabajo, diciendo que los primeros son violentos, súbitos, de realización momentánea; en cambio, las segundas son permanentes, requieren un lapso más o menos prolongado para su gestación y desarrollo. En atención a estas diferencias que la ley de Reyes estableció entre enfermedades y accidentes de trabajo, sus disposiciones se concretaron a los accidentes y se aplicaban sólo al trabajo industrial.

Fuera de estos dos intentos, o sea, la ley Villada y la de Bernardo Reyes, nada se hace durante el régimen porfirista. Las normas del Derecho Civil se mantienen aplicables al trabajo.

En la época de Madero, se observó el intento de dictar una ley del trabajo, sin lograrlo. En octubre de 1913, Agustín Millán lanza un decreto estableciendo el descanso dominical, siendo ésta la primera medida que adopta la Revolución Constitucionalista.

Cándido Aguilar promulga la primera ley del trabajo en el año 1914, estableciéndose en ella la jornada máxima de diez horas y salario mínimo de un peso. Se dicta también una disposición en la misma ley por virtud de la cual se declaraban extinguidas todas las deudas que tuvieran los trabajadores con los patrones, habiendo sido los campesinos los que salieron más beneficiados con ello. Contiene, además, la Ley de Cándido Aguilar un capítulo sobre previsión social, en el que se obliga a los patrones a indemnizar a sus obreros por los accidentes de trabajo. El trabajador tenía derecho a reclamar la totalidad de su salario durante toda la vida. Se obligó a los empresarios a sostener escuelas en beneficio de los trabajadores. La justicia obrera se separó de la civil, conociendo de las demandas de los trabajadores contra sus patrones las juntas de administración civil, como se llamaban los tribunales encargados de administrarles justicia.

La Ley de Cándido Aguilar estuvo en vigor hasta 1917. En 1915 Millán reconoce la asociación profesional, reconocimiento que se debió a la presión ejercida por los trabajadores de Veracruz, en donde ya se habían fundado los sindicatos gremiales, siendo dicha entidad el primer Estado en donde comenzaron a realizarse prácticamente las conquistas obreras, que posteriormente tuvieron eco en Yucatán, en donde se establece el derecho más completo sobre el trabajo, anterior a la Constitución de 1917.

Junto a estos distintos cuerpos de leyes, existió un proyecto del licenciado Zubarán y Capmiany, que es una reforma a la legislación civil y consta de siete secciones fundamentales: disposiciones generales y relaciones principales entre obreros y patrones, la jornada de trabajo, el salario mínimo, obligaciones de los trabajadores, trabajo de las mujeres y menores de edad. Se sostenía en el proyecto que si bien el Derecho Internacional no permitía que se empleara a los menores de edad en algunos trabajos, en México dicho empleo era menos perjudicial que dejarlos que se dedicaran a la vagancia. Este proyecto es importante porque es el antecedente del artículo 123 constitucional, que es producto de su autor y del licenciado José Natividad Macías.

La legislación del trabajo que va a nacer es una legislación de tipo especial. Sólo existían dos legislaciones que tenían un carácter autónomo e independiente, a saber, la de Australia y Nueva Zelanda, y que podemos decir tienen un tinte fascista, análogo al que tuvieron en Italia y Alemania. Se pensó que el individualismo era la causa de la división social, de la situación deplorable de los trabajadores. Se hizo necesario crear un nuevo sistema en el cual se desterrase al individualismo, propugnándose la injerencia del Estado en las relaciones obrero-patronales. Se consideraba en esas legislaciones que la huelga y el paro son perjudiciales para los intereses de la nación, por lo cual se las prohibió.

La legislación de Yucatán se construye sobre la base de los tribunales de trabajo. Se exigió la aparición de un cuarto poder, el de los tribunales de trabajo, que tuviera características propias y que recibiera la denominación de "Poder Social". Los tribunales de trabajo de Yucatán fueron los antecedentes directos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, integrándose en un principio con representantes de obreros y patrones exclusivamente.

El gobierno no tenía en ellas ninguna representación, pretendiéndose de esta suerte la independencia y autonomía absoluta de los tribunales de trabajo. La Junta Central de Conciliación y Arbitraje era el órgano revisor de las juntas de conciliación. Se integraba con la reunión de los distintos miembros de las juntas de Conciliación municipales, instalándose en la ciudad de Mérida y teniendo un presidente. La intervención del gobierno sólo se realizaba cuando no había acuerdo entre los miembros de la junta. Ésta era la creadora de la legislación del trabajo, mediante la concertación de convenios industriales, que eran de doble tipo: o bien el convenio industrial podía afectar a una sola empresa, o bien podía extenderse a una región económica determinada. Este segundo aspecto coincide con las sentencias que dictan las Juntas de Conciliación y Arbitraje en un conflicto económico determinado en cuanto a su naturaleza y efectos.

Mediante estos fallos del tribunal arbitral se fue formando en Yucatán la legislación sobre el trabajo. Se pensó que no debía existir una constitución rígida para el trabajo, sino que el derecho industrial se fuera formando paulatinamente, a medida que se fueran solucionando los conflictos obrero-patronales que surgieran. La huelga y el paro quedaron suprimidos de la legislación de Yucatán, siendo pues, el arbitraje obligatorio el que venía a poner fin a los conflictos. Se pensó que debía existir un mínimo de garantías sociales para los trabajadores. Esta idea reapareció en 1915, consignándose más tarde en la Constitución de 1917 a través del artículo 123 y en la Constitución alemana de Weimar.

La legislación de Yucatán era en aquel entonces la más perfecta, no en cuanto a su redacción, sino más bien en cuanto al alcance de sus preceptos. Se habla en ella de "salario mínimo vital", que es aquel salario suficiente para que el trabajador pueda subvenir a sus necesidades (artículo 85 de la ley). Dicha legislación también contiene reglas sobre accidentes de trabajo, sobre el trabajo de los menores, sobre protección a las mujeres y niños, etc.

Se estableció, además, en Yucatán, la sindicalización obligatoria, especialmente para los trabajadores, denominándoseles a esas uniones de obreros "uniones industriales", que posteriormente formaron una central que se llamó la "liga industrial de resistencia".

Después de la legislación de Yucatán, tenemos las leyes de Coahuila. En 1916, siendo gobernador Míreles, se dicta una ley que en muchos de sus aspectos sigue las ideas de Bernardo Reyes. Consigna la participación del obrero en las utilidades de la empresa. Con esta legislación del Estado de Coahuila termina la evolución del derecho de trabajo en México, antes de la Constitución de 17.

Aunque don Venustiano Carranza tuvo el propósito de que se implantaran garantías sociales en materia de trabajo, el Proyecto de Reformas a la Constitución de 57 que envió al Congreso de Querétaro el 1º de diciembre de 1916 no contenía preceptos que las instituyeran. De su exposición de motivos se advierte la intención del Primer jefe del Ejército Constitucionalista, en el sentido de que, facultándose al Legislativo Federal para expedir leyes sobre trabajo, éste consagraría en la normación jurídica secundaria las mencionadas garantías, y en la que "se implantarán todas las instituciones del progreso social en favor de la clase obrera y de todos los trabajadores; con la limitación del número de horas de trabajo, de manera que el operario no agote sus energías y tenga tiempo para el descanso y el solaz, para atender el cultivo de su espíritu, para que pueda frecuentar el trato de sus vecinos, el que engendra simpatías y determina hábitos de cooperación para el logro de la obra común; con las responsabilidades de los empresarios para los casos de accidentes; con los seguros en los casos de enfermedad y de vejez; con la fijación del salario mínimo bastante para subvenir a las necesidades primordiales del individuo y de la familia y para asegurar y mejorar su situación..."

En la Asamblea Constituyente de 1916-17 se discutió el proyecto del artículo 5

constitucional que consignaba diversas garantías de seguridad jurídica para el trabajo y su retribución. Sin embargo, la concepción de dicho artículo no tendía a establecer verdaderas garantías sociales en materia laboral. De la discusión que se suscitó en torno a él surgieron tendencias para implantar en la Ley Fundamental del país un régimen de garantías sociales en la citada materia y que no debería ser incluido dentro del capítulo denominado "Garantías Individuales", porque su objeto de normación no debía regularse como las relaciones estrictas entre gobernantes y gobernados, sino como relaciones individuales y colectivas entre la clase patronal y la trabajadora y sus respectivos miembros.

En los debates que se desarrollaron alrededor de los diferentes dictámenes que se presentaron respecto del artículo 5 constitucional, se alzaron las voces de diputados francamente obreristas que abogaron porque en su texto se insertaran verdaderas garantías sociales en favor de la clase laborante, entre ellas, las de Cándido Aguilar, Heriberto Jara, Rafael Martínez y Héctor Victoria; pero a la postre triunfó la idea de desprender del capítulo "Garantías Individuales" las normas referentes a las mencionadas garantías sociales, las que sistematizadas y coordinadas se agruparon en un nuevo capítulo que se designó con el título de "Del Trabajo y de la Previsión Social", integrando el artículo 123 de la Ley Fundamental de 1917.

El que sugirió la idea de regular la materia de trabajo en forma independiente de las garantías individuales fue Alfonso Cravioto, quien al concluir su discurso se expresó con estas elocuentes palabras: "...así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la República Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros."

El proyecto del artículo 123 constitucional, suscrito por Pastor Rouaix, Victoriano E. Góngora, Esteban Baca Calderón, Luis Manuel Rojas, Dionisio Zavala, Rafael de los Ríos y Silvestre Dorador, y al cual prestó su apoyo un nutrido grupo de diputados constituyentes, se inspiró en el pensamiento de don José Natividad Macías, colaborador jurídico de don Venustiano Carranza. Macías y don Luis Manuel Rojas fueron comisionados por el ilustre varón de Cuatro Ciénegas para elaborar un estudio sobre las condiciones sociales que deberían implantarse y regularse jurídicamente a efecto de garantizar al trabajador en la prestación de sus servicios frente al patrón. Dicho estudio, que fue la base de la legislación social en materia de trabajo, recogió las experiencias que sus autores obtuvieron de la observación de los regímenes que imperaban en los Estados Unidos, Inglaterra y Bélgica, para adaptar los datos recabados a las necesidades de México y sus problemas en lo tocante a las relaciones obrero - patronales.

Las someras consideraciones que anteceden no involucran la más ligera intención de tratar acerca de la gestación del importantísimo precepto constitucional antes señalado, pues este tema excedería los límites del presente libro. La reseña que acabamos de formular nos autoriza a afirmar que en nuestro país y siguiendo el pensamiento de don Venustiano Carranza, esbozado en el Proyecto de Reformas Constitucionales que sometió al Congreso de Querétaro, las garantías sociales en

materia de trabajo se implantaron en la Constitución de 17 por impulso legislativo al calor de los debates en torno a un precepto que se hizo figurar dentro del régimen de garantías individuales, pero que finalmente cristalizó en un capítulo autónomo de nuestra actual Ley Suprema y que agregó, a su carácter político, su tónica social.

## **2. CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA GARANTÍA SOCIAL**

Al igual que la garantía individual, la garantía social también se revela como una relación jurídica, mas los elementos distintivos de ambas difieren. De los antecedentes históricos que acabamos de narrar, se advierte que determinadas clases sociales, colocadas en una deplorable situación económica, exigieron del Estado la adopción de ciertas medidas proteccionistas, de ciertos medios de tutela frente a la clase social poderosa. Por ende, al crearse dichas medidas por el Estado mediante conductos normativos, o sea, al establecerse las garantías sociales, que es como jurídicamente se denomina a estos medios tutelares, se formó una relación de derecho entre los grupos sociales favorecidos o protegidos y aquellos frente a los que se implantó la tutela. En vista de esta circunstancia, los sujetos del vínculo jurídico en que se traducen las garantías sociales, son, por un lado, las clases sociales carentes del poder económico o de los medios de producción y en general los grupos colocados en situación precaria, y por otro, las castas poseedoras de la riqueza o situadas en bonacible posición económica. De lo anterior se deduce, pues, que esta relación jurídica sólo se entabla 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 (capital por un lado y trabajo por el otro). A diferencia de la relación jurídica en que se revela la garantía individual, el vínculo de derecho en que se manifiesta la garantía social únicamente 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 estatales y del Estado, como ya se dijo.

a) *Sujetos.* En síntesis, los sujetos de la relación jurídica en que se traduce la garantía social están constituidos, desde el punto de vista activo, por las clases sociales desvalidas, esto es, carente de los medios de producción, en una palabra, por la clase trabajadora, es decir, por aquella que en el proceso productivo tiene injerencia a través de su energía personal o trabajo; y desde el aspecto pasivo, por aquel grupo social detentador de los medios de producción o capitalista, o sea, por aquel que en la producción interviene, no con su labor personal, sino mediante la utilización de bienes de que es poseedor o propietario.

Ahora bien, los sujetos de la relación que implica la garantía social bajo su aspecto general, son los dos grupos sociales y económicos mencionados. Sin embargo, la garantía social no sólo consta de estos sujetos genéricos y sociales, sino que también existe entre individuos particulares, considerados éstos como miembros pertenecientes a dichas dos clases. En consecuencia, si genéricamente la garantía social se concibe como una relación jurídica entre dos grupos sociales y económicos distintos, el trabajador y el capitalista, particularmente se traduce en aquel vínculo de

derecho que se entabla entre un trabajador individualmente considerado y un capitalista o empresario bajo el mismo aspecto.

*b) Objeto.* Como toda relación jurídica, la garantía social implica la existencia de derechos y obligaciones para sus sujetos. Dada la naturaleza de la garantía social, que consiste en que ésta es una medida jurídica de preservación de la clase trabajadora en general y de los trabajadores en particular (bajo el concepto económico de tales), los derechos que de la relación jurídica respectiva se derivan se originan a favor de los mencionados sujetos activos. Así, si se recorre, aunque sea someramente, el artículo 123 constitucional, que es el precepto que más relevantemente contiene garantías sociales, se inferirá, que los derechos que de éstas, se derivan se constituyen a favor de los trabajadores y que, en consecuencia, las obligaciones se establecen a cargo de los capitalistas (en el sentido económico de la palabra).

El calificativo que se atribuye a los derechos y obligaciones emanados de la relación jurídica que entraba la garantía social, es el de sociales, por corresponder a dos clases de la sociedad en general o a dos personas determinadas pertenecientes a las aludidas clases en particular (trabajador y patrón).

*c) Principios constitucionales de las garantías sociales.* Estando consagradas las garantías sociales por la Ley Fundamental, esto es, formando parte del articulado de ésta, participan también de los principios constitucionales de supremacía y rigidez.

*d) Situación y función del Estado en relación con las garantías sociales.* ¿Cuál es la posición del Estado frente a las garantías sociales? Estas, dijimos, implican una relación jurídica entre dos clases sociales distintas desde un punto de vista económico, genéricamente hablando, o entre dos o mas sujetos individuales particularmente. Dichas garantías crean, según ya aseveramos, derechos y obligaciones para los sujetos de la relación en que se manifiestan, cuya consagración normativa constituye la regulación legislativa de las actividades recíprocas de aquellos.

Pues bien, traduciéndose las garantías sociales en una relación jurídica entre dos sujetos que, respecto del Estado y sus autoridades, están colocados en una situación de gobernados, éste y éstas intervienen en dicha relación como reguladores, ejerciendo un poder de imperio, limitado, claro está, por el orden jurídico estatal en sus respectivos casos. En otras palabras, ante las garantías sociales y frente a los derechos y obligaciones que de ellas se derivan, el Estado, por conducto de las autoridades que al efecto establece la ley (Juntas de Conciliación y Arbitraje, Secretaría del Trabajo, etc., por lo que se refiere a la materia del trabajo), vela por el cumplimiento de todas las modalidades jurídicas y económicas de la relación de derecho en que se ostentan las prerrogativas sociales.

Mediante esta injerencia que tiene el Estado en las relaciones específicas entabladas entre los sujetos de la garantía social, se eliminan los principios de la autonomía de la voluntad y de la libre contratación, en el sentido de que las autoridades estatales, en ejercicio del poder imperativo, evitan que se formen vínculos de derecho que impliquen una reducción o un menoscabo de los derechos que para la clase

trabajadora en general o para el trabajador en particular surgen de la garantía social consignada constitucional y legalmente. Por el contrario, tales principios subsisten en cuanto a la creación de vínculos jurídicos específicos entre los sujetos de la garantía social que no sólo no signifiquen una reducción o un menoscabo a los derechos u obligaciones que de ésta surgen respectivamente para el obrero y el patrón, sino un mejoramiento de las condiciones de aquél.

Por otra parte, en caso de que los aludidos vínculos jurídicos específicos ya se hubieren entablado con las consecuencias, primeramente señaladas, el Estado interviene nulificándolos o anulándolos, evitando que produzcan efectos de derecho (v. gr., cuando se celebran contratos de trabajo con violación del artículo 123 constitucional en sus diversas fracciones).

Además, para hacer cumplir las garantías sociales entre las partes o sujetos de las mismas, y principalmente para mantener en la realidad las medidas legales protectoras del trabajador, el Estado adopta una posición que origina una serie de facultades de fiscalización que sería prolijo mencionar.

Este conjunto de facultades impeditivas o preventivas (en cuanto a la formación de relaciones específicas entre los sujetos de la garantía social que impliquen un menoscabo a los derechos y obligaciones legales de los mismos en sus respectivos casos), sancionadoras (por lo que atañe a la nulidad de pleno derecho de dichas relaciones en el caso en que ya se hubiesen creado) y fiscalizadoras (por lo que respecta a la inspección de las citadas relaciones específicas con el objeto de constatar si se ajustan o no a los términos de la ley que consagra las garantías sociales y sus variadísimas derivaciones), es lo que constituye la situación general que el Estado guarda frente a las garantías sociales, denominándose al régimen constitucional en que tal situación impera con el calificativo de intervencionismo estatal, como opuesto al que prevalece en un sistema exclusivamente liberal-individualista, en el que dicha entidad política y sus autoridades asumen el papel de meros vigilantes del desarrollo de la vida social sin intervenir positivamente en ella, salvo cuando surgiere algún conflicto de intereses.

*III. Las garantías sociales y las garantías individuales no se oponen ni son incompatibles.* Si nos hemos planteado el problema de demostrar la compatibilidad que existe entre las garantías individuales y las sociales, es obedeciendo al imperativo que siempre nos ha guiado: defender nuestra Constitución de las críticas y reproches que a menudo se le han dirigido. En efecto, se ha afirmado que nuestra Ley Fundamental es incongruente consigo misma, puesto que, por una parte, consagra garantías individuales y, por la otra, establece garantías sociales, conceptos ambos que muchas veces se oponen, según se asienta, hasta el grado de que en varias ocasiones las segundas hacen nugatorias a las primeras. Se ha dicho, en efecto, que el artículo 123 constitucional en sus fracciones II, V, etc., consigna no sólo restricciones a la libertad de trabajo que consagra el artículo 5° de la Constitución como garantía individual, sino verdaderas prohibiciones para desempeñar cualquier labor bajo las circunstancias y condiciones que las mencionadas fracciones establecen. Pero generalmente, se acude al siguiente caso para demostrar la aparente (para nosotros) contradicción u oposición

entre las garantías sociales y las individuales: la antinomia que existe entre la libertad de trabajo como garantía individual y la Ley Federal del Trabajo ( arts. 49 de la de 1931 y 395 de la aprobada por el Congreso Federal en diciembre de 1969 y en vigor desde el primero de mayo de 1970), reglamentaria del artículo 123 constitucional. Se dice que de acuerdo con el artículo 5° de la Constitución todo hombre es libre para dedicarse a la industria profesión comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito. Por su parte, la Ley Federal del Trabajo impone a los patrones la obligación de no admitir como trabajadores a aquellas personas que no estén sindicalizadas, si es que esta condición, que declara lícito tal ordenamiento, se ha concertado en los contratos colectivos de trabajo. Esta prohibición se ha dicho que es una garantía social, porque fortalece el sistema sindical al evitar que en una empresa determinada presten sus servicios trabajadores libres cuya posible actuación pudiera menoscabar la fuerza del sindicato y al impedir que en una negociación haya obreros que no pertenezcan a ninguna organización sindical. Se concluye, mediante la comparación de esas dos situaciones (libertad de trabajo por un lado e imposibilidad de que éste lo preste un trabajador que no sea sindicalizado a una empresa determinada, por el otro), que la mencionada garantía social implica una notable restricción a la mencionada garantía individual en cuanto que la primera impone como requisito insuperable para que una persona pueda laborar en una negociación determinada, el consistente en la necesaria pertenencia al sindicato respectivo.

Ante tal aparente oposición entre las garantías individuales y las sociales, al menos en materia de trabajo, nos formulamos la siguiente cuestión: ¿son en realidad incompatibles las garantías individuales y las sociales? ¿Existe efectivamente oposición entre ambas?

Para elucidar tal, problema evidentemente tenemos que recurrir a la naturaleza jurídica de ambas especies de garantías. Así, si dicha naturaleza es completamente disímil, si implica situaciones de derecho diversas, si encuadra hipótesis jurídicas diferentes, entonces no son contradictorias ni opuestas, pues la contradicción y la oposición lógicamente sólo existen en el caso en que las cosas entre las que aquéllas se observen, correspondan a un mismo objeto o participen de caracteres comunes. Verbigracia, en estricta lógica, no puede haber contradicción entre una situación jurídica civil y una penal, por ser ambas diferentes, por obedecer a finalidades legislativas diversas, por implicar intereses disímiles, por comprender relaciones cuyos sujetos son distintos, etc.

Por lo tanto, la contradicción sólo surge cuando se afirma y niega al mismo tiempo un predicado respecto de una misma cosa, en relación con una semejante situación; o cuando entre dos objetos, ideas, conceptos, etc., semejantes, se atribuye a uno un calificativo u una estimación determinados y se niegan éstos respecto del otro, naturalmente dentro de un mismo punto de vista o elemento lógico, común a ambos (Por ejemplo, si se dice que tanto el hombre como el animal son seres vivos -elemento o predicado común-, habrá contradicción cuando posteriormente se niegue a alguno de ellos ese carácter y se afirme respecto del otro.) Cuando el predicado de dos objetos, conceptos, etc., no lo constituye un elemento o atributo común, no surgirá, la contradicción, puesto que se tratará de dos cosas diferentes con peculiaridades

también distintas.

Hemos hecho la anterior digresión precisamente para observar lo siguiente: si las garantías individuales y las garantías sociales son jurídica y substancialmente semejantes en cuanto a sus elementos intrínsecos, existirá evidentemente una contradicción entre ellas en determinados casos específicos, como en el ejemplo anteriormente aducido; por el contrario, si las garantías individuales y las sociales implican relaciones de derecho diferentes, si éstas están dotadas de sujetos también diversos, si constan de elementos disímiles, entonces no habrá contradicción entre ellas, particularmente en el caso específico de la materia de trabajo, pudiendo, por lo tanto, coexistir.

Si analizamos los distintos elementos que concurren en la integración de la substancia jurídica de ambas especies de garantías, se llegará a la evidente conclusión de que difieren esencialmente. En efecto, la garantía individual implica una relación de derecho entre dos sujetos que son, del lado activo, los gobernados, y en el aspecto 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. Por ende, en cuanto a los sujetos activo y pasivo de ambas especies de garantías, entre éstas existe una notable disimilitud. Bien es verdad que, en lo que respecta a las garantías sociales, el Estado tiene una injerencia en las relaciones existentes entre sus sujetos como regulador oficioso e imperativo de las mismas; mas también es cierto que ni el Estado ni sus autoridades son los principales y directos obligados o sujetos pasivos en ellas, como sucede con las garantías individuales. Claro está que la entidad estatal y sus autoridades todas tienen el deber de observar las garantías sociales como todo el orden jurídico; pero dicho deber no es impuesto como consecuencia de una obligación nacida inmediatamente de una relación jurídica en que aquéllas sean sujetos pasivos, sino como efecto de la constitucionalidad y legalidad que toda la actuación autoritaria debe presentar.

Siendo la relación o vínculo jurídico diferente en las garantías individuales y en las sociales, los derechos y las obligaciones específicos que de ellas se derivan son también diversos, teniendo su exigencia y cumplimiento finalidades asimismo distintas. En efecto, las garantías individuales persiguen como objetivo proteger al sujeto como gobernado frente a las arbitrariedades e ilegalidades del poder público, frente a los desmanes de las autoridades depositarias del ejercicio de la actividad estatal soberana; por ende, la titularidad de las garantías individuales se hace extensiva a todo individuo, a toda persona, independientemente de sus condiciones peculiares. Por el contrario, las garantías sociales nacieron a título de 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 otra clase social más poderosa y sus miembros singulares. Por tal motivo, la titularidad de las garantías sociales es mucho más restringida que la que corresponde a las garantías individuales, puesto que se circunscribe a una clase social y a sus miembros determinados y particulares, que estén colocados en una cierta situación jurídica y económica.

Bastan, pues, esas ligeras consideraciones para llegar a la conclusión de que las garantías individuales y las sociales no se contradicen y que, por el contrario, son compatibles en cuanto a su existencia simultánea, debido a que entrañan figuras jurídicas distintas. Por tal motivo, no existe contradicción entre la libertad de trabajo que pregona el artículo 5° constitucional y la pertenencia forzosa a un sindicato como condición para ingresar como obrero a una empresa de que habla la Ley Federal del Trabajo. En efecto, en el primer caso, la libertad de trabajo, como garantía individual que es, se traduce en un derecho para el gobernado en general de poder exigir que ni el Estado ni sus autoridades le impidan dedicarse al oficio que más le agrade y de poder evitar que éstos le impongan una actividad determinada (salvo las excepciones constitucionales) manifestándose, por ende, en la obligación correlativa a cargo de la entidad estatal y de sus órganos autoritarios. Por el contrario, en el segundo caso, la condición que menciona la Ley Federal del Trabajo no es una restricción a la libertad de trabajo cuyo respeto es exigible al Estado y a sus autoridades, sino el requisito que una persona debe reunir para poder ingresar como trabajador a una empresa determinada, y cuya carencia no engendra la imposibilidad de que esa misma persona se dedique a la actividad que más le convenga.

Además, las garantías individuales y las sociales no sólo no se excluyen, sino que en cierta forma las segundas vienen a reafirmar a las primeras, desde el momento en que hacen efectivas la libertad y la igualdad en las relaciones jurídicas que se entablan entre los miembros de las dos clases sociales económicamente diferentes. En efecto, según hemos afirmado, nuestro artículo 123 fue la consecuencia legislativa de una idea, de un propósito tendiente a procurar para la clase trabajadora un mínimo de garantías sociales frente a otro factor de la producción: el capital. La amarga experiencia histórica que se había sentido con motivo de las consecuencias del liberalismo absoluto derivado de los postulados de la Revolución Francesa, en el sentido de que la tan decantada igualdad entre los hombres frente a la ley sólo tenía una existencia teórica, pues en la realidad propiamente había una verdadera desigualdad y una notoria iniquidad, debidas a la diversidad de condiciones de hecho en que los individuos se encontraban, hizo que el Estado se propusiera, unas veces obedeciendo a un espíritu gracioso, como en Alemania, y otras impedido por movimientos obreristas, intervenir en favor de la clase social desvalida, de aquella que realmente era la débil en las relaciones jurídico-sociales. En esta virtud, no sólo se consagraron garantías sociales en favor de la clase trabajadora en general y del trabajador en particular, sino que para actos de fiscalización diversos, que no son del caso mencionar, se procuró que las condiciones reales de la prestación del servicio implicaran la ejecución concreta de los preceptos legales relativos, tal como sucede con nuestro artículo 123 y con la ley reglamentaria correspondiente o Ley Federal del Trabajo. Pues bien, ¿cuál es la causa final del supradicho precepto constitucional? ¿Qué es lo que en realidad vienen a establecer sus disposiciones diversas en que se patentiza la intervención del Estado en la relación de trabajo? Ante todo, el artículo 123 y la legislación sobre la materia fueron los remedios normativos más idóneos para eliminar las condiciones de verdadera desigualdad y desequilibrio que existían antes de la expedición de la Constitución de 1917 entre los sujetos de la relación de trabajo. Los Constituyentes de Querétaro, al formular el artículo 123, quisieron sobre todo colocar a la parte débil, al trabajador, en una situación de igualdad frente al patrón mediante la

consagración de un mínimo de garantías, de tal manera que aquél no se viera ya coaccionado, en la formación contractual, por todas aquellas circunstancias que lo impelían a aceptar inicuas condiciones de trabajo. En otras palabras, al pretender instituir el artículo 123 la igualdad entre patrones y trabajadores, al procurar establecer un equilibrio entre esos dos factores de la producción en la creación de la relación de trabajo, propiamente quiso garantizar al obrero su libertad, eliminando, o al menos suavizando, los escollos de hecho que lo coartaban, sin que, por otro lado, se suprimiera totalmente la libertad contractual entre ambas partes, por razones que no son del caso indicar.

En conclusión, las garantías sociales y las individuales no son incompatibles, porque ambas constituyen elementos y conceptos jurídicos diferentes con diversas notas sustanciales. Además, no sólo existe entre dichas dos clases de garantías una perfecta compatibilidad, sino que las sociales vienen a crear, en la realidad, una situación en que la parte económicamente débil en las relaciones jurídico-sociales puede efectivamente desempeñar su libertad frente a los sujetos fuertes y poderosos, la cual antes tenía una mera existencia teórica-legal.

Un criterio parecido lo sustenta don Alfonso Noriega C. al afirmar no sólo la compatibilidad entre las garantías individuales y las sociales, sino la comprensión de los derechos sociales dentro de los derechos inherentes a la persona humana.

"Los hombres, dice, no son sólo individuos aislados, abstractos, sino que los hombres son personas humanas racionales y libres. Por tanto, el concepto central del derecho no es la igualdad, sino otra actitud más verdadera: la nivelación de las desigualdades que existen entre los hombres. La igualdad es una meta, no un punto de partida, y por consecuencia, lo económico y lo social no pueden entregarse al libre juego de las fuerzas privadas y el derecho público debe imponerse y reglamentar campos que antes se consideraban reservados al derecho privado, como por ejemplo, las relaciones obrero-patronales, la propiedad rural, el régimen de los recursos naturales, la situación de los menores de edad, de la familia, de los burócratas, etc. En esta situación, se infunde, se confiere a los derechos objetivos públicos un contenido, que implica un deber para el Estado y no una mera pretensión ética. Al lado de los antiguos derechos del individuo, abstractos, vacíos, aparecen derechos con un contenido expreso, que implican una actividad específica del Estado. Pero es fundamental descartar que no se trata de que hayan aparecido, surgido de improviso, derechos diferentes de los derechos de la persona, y mucho menos derechos opuestos o contradictorios a los del individuo. En mi opinión, apoyada por muy valiosas autoridades, se trata de los mismos derechos del hombre, de los derechos de la persona humana, que le corresponden en tanto que se encuentra vinculada a un grupo social determinado y que tienen un contenido específico: un deber, una acción que se impone al Estado. Estos derechos fijan una política económica o social que el Estado debe realizar en beneficio de la persona, en tanto que, como he dicho, es miembro de un grupo, o una, clase social determinada. Se trata de derechos inherentes a la persona humana pero en su carácter de persona social. . ."

## **4. BREVE REFERENCIA A LAS GARANTÍAS SOCIALES EN MATERIA AGRARIA**

### **4.1. SÍNTESIS HISTÓRICA.**

En esta materia, las garantías sociales se traducen en un régimen jurídico constitucional y legal de preservación, consolidación y mejoramiento de las condiciones económicas y culturales de la clase campesina de México. Dicho régimen ha tenido como causa final el problema agrario y su solución, es decir, el motivo determinante de las normas constitucionales y legales que lo integran y la finalidad que éstas persiguen, han consistido, respectivamente, en la injusta, desoladora e indignante situación en que se ha encontrado el campesino y la tendencia gubernativa revolucionaria a remediarla.

El problema agrario en nuestro país se gestó paralelamente a la historia económica de México. Se incubó en los albores de la época colonial al transformarse los antiguos sistemas autóctonos de la propiedad rural o agraria como consecuencia directa de la dominación española; habiendo alcanzado su agudeza y gravedad culminantes al estallar la Revolución de 1910. Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que el citado problema económico-social, secularmente padecido por nuestro país, reconoce como causa generatriz primordial, la torpeza o la malevolencia de la política gubernativa anterior a 1910, misma que se manifestó sobre todo, en medidas legislativas que empeoraron la situación de la clase campesina en aras de grupos privilegiados, de la plutocracia y del clero.

Una breve reseña histórica del régimen de la propiedad rural en México confirma dichos asertos.

Entre los pueblos del Anáhuac había tres tipos de propiedad: la privada, que correspondía al rey, a los nobles y guerreros; la comunal, esto es, la de los calpulli, o "barrios de gente conocida o linaje antiguo", donde habitaban grupos familiares que reconocían como jefe al miembro más antiguo; y la pública que se destinaba a sufragar los gastos del culto y las que reclamaba el sostenimiento del ejército.

Es inconcuso, que no sólo este régimen de propiedad, sino la propiedad misma de las tierras de los indios, desapareció a virtud de la Conquista. Fundándose en la famosa bula de Alejandro VI, los reyes españoles consideraron como cosa propia todas las tierras descubiertas, y sus descubridores tomaban posesión de ellas en nombre del monarca, tal como se ordenó en la ley XI, título II, libro IV, de la Recopilación de Leyes de Indias. Ahora bien, para recompensar a los conquistadores y descubridores de tierras, los reyes les otorgaban determinadas extensiones, incluyendo en ellas a los grupos de indios que las habitaban. El otorgamiento que los monarcas hacían en favor de sus súbditos, que se habían distinguido en las campañas de conquista y descubrimiento, recibían el nombre de mercedes reales, imponiendo, sin embargo, a los favorecidos por ellas, la obligación de instruir en la fe católica a los pobladores de las tierras mercedadas. Fue así como surgió la institución colonial de la encomienda, que debe su nombre al hecho de que los reyes, al mercedar sus tierras, "encomendaban" a

los que las recibían el cumplimiento de la expresada obligación en favor de los grupos de indígenas que las habitaban. Las mercedes reales y las encomiendas constituyen, puede decirse, el origen de las grandes propiedades rurales a título particular en México y del inhumano "peonaje", que significó durante la dominación española y durante el México independiente hasta antes de la Revolución de 1910, una especie de servidumbre medieval.

Independientemente de la propiedad rural privada que en esa forma se gestó, existía en la época colonial una especie de propiedad comunal de los pueblos españoles, compuesta por la extensión de tierra suficiente destinada a cubrir los gastos comunes de la población.

Como ya afirmamos, la ficticia atribución que de las tierras descubiertas se hizo en favor de los reyes españoles por la bula de Alejandro VI, y la integración consiguiente de la propiedad rural privada y de la propiedad común de los pueblos de extracción hispánica que se fundaron en la Colonia, implicaban la absoluta desposesión de las tierras de los indios. Sin embargo, como se pretendiera tenaz e invariablemente por la política gubernativa de los monarcas españoles la evangelización de los indios y su instrucción secular y religiosa, estos propósitos no podían realizarse sin que se agrupara a los indígenas; y fue así como se ordenó la formación de pueblos de indios y la preservación de los ya existentes, adscribiendo a unos y a otros ciertas extensiones de tierras para que las disfrutasen en común, denominadas fundo legal.

Además del fondo legal, los pueblos de indios tenían ejidos y tierras de repartimiento que eran distribuidos entre las familias; pero esta distribución se hizo tomando en cuenta estrictamente las necesidades de cada grupo familiar, que de suyo se reducía a las primarias.

Como es sabido, el derecho neo-español sujetó a los indios a una especie de capitis deminutio, por virtud de la cual su libertad de contratación estaba sumamente restringida. La condición jurídica del indio contrastaba notablemente con la del español, quien podía disponer de sus bienes con plena capacidad. La desigualdad jurídica mencionada produjo en la realidad económico-social de la Nueva España el acaparamiento de las tierras por los españoles, quienes, abusando de la ignorancia del indígena y violando las ordenanzas reales que en favor de éste se expidieron, cometían verdaderos actos de desposesión no sólo de las propiedades particulares de los indios, sino, inclusive, de las comunales de los pueblos. "Puede decirse que la época colonial, asevera don Lucio Mendieta y Nuñez, en cuestión agraria, se caracteriza por una lucha entre los grandes y los pequeños propietarios, en la cual aquéllos tendían a extenderse invadiendo los dominios de los indígenas y arrojando a éstos de los terrenos que poseían, hasta hacer que como último refugio se encerrasen en los límites del fondo legal. Esta lucha sorda, pacífica, lucha que se traducía en litigios interminables, fue lenta pero constante; empezó en los primeros años de la Colonia y se prolongó hasta fines del siglo XIX, época en la cual la pequeña propiedad indígena quedó definitivamente vencida."

La situación que paulatina pero reiteradamente se fue creando en materia de

propiedad rural durante la dominación española y el México independiente hasta 1910, se caracterizó por una notoria desigualdad en la distribución de la riqueza agraria. Las masas campesinas, cada vez más numerosas, marchaban lentamente hacia la agravación de su miseria, en tanto que los grandes poseedores de las tierras consolidaban con nuevas adquisiciones sus enormes heredades, que constituyeron el latifundio. Al acrecentamiento de las propiedades particulares había que agregar, en agravio de la situación económica de la población indígena, las grandes extensiones territoriales poseídas por el clero, el que, por diversos títulos jurídico-formales fue monopolizando la riqueza de los campos. "La ignorancia y desvalidez de la clase indígena favorecieron grandemente las especulaciones que los españoles hicieron sobre sus tierras, pues aun cuando las leyes les impartían decidida protección -dice Lucio Mendieta y Núñez-, ya se ha dicho que la mayor parte de las veces eran letra muerta."

La monstruosa iniquidad en la tenencia de las tierras fue una de las principales causas de las guerras de Independencia, motivo por el cual el gobierno de España a trató de lograr la pacificación de la Colonia expidiendo diversos decretos que tuvieron la pretensión de resolver el ingente problema agrario, cuyas terribles dimensiones para la vida económica del país no pasaron inadvertidas para el genio estadista de Morelos, quien reconocía en la injusta distribución de la riqueza rural el origen de las desgracias que aquejaban a las grandes masas campesinas de la Nueva España.

Los gobiernos del México independiente enfocaron la solución de dicho problema desde un ángulo equivocado, pues consideraron que podía resolverse, no mediante una equilibrada y justa redistribución de tierras, sino a través de una política de colonización. "Se creyó, afirma Mendieta y Nuñez, que el país, lejos de necesitar un reparto equitativo de la tierra, lo que requería era una mejor distribución de sus pobladores sobre el territorio y población europea que levantase el nivel cultural de la indígena, que estableciera nuevas industrias y explotara las riquezas naturales del suelo." Así, durante el periodo comprendido entre 1823 y 1854 se expidieron diferentes leyes y decretos sobre colonización, observándose en ellos la tendencia de favorecer, por un lado, la inmigración europea, y, por el otro, de fomentar la explotación agrícola con familias mexicanas que quisiesen ir a poblar las zonas deshabitadas del vasto territorio nacional; desentendiéndose, sin embargo, de afrontar el verdadero problema agrario, pues a las masas campesinas, integradas casi en su totalidad por la clase indígena, se las dejó en la misma deplorable situación en que secularmente se encontraban. Por tanto, las medidas legislativas que durante el mencionado lapso se tomaron, no sólo no fueron idóneas para solucionar el consabido problema, sino que auspiciaron su agravación, al abrir grandes extensiones territoriales de México a la explotación extranjera, a la formación de nuevos latifundios y al mantenimiento de los ya existentes.

La Reforma, que en realidad se inicia con la famosa Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856, tampoco tendió a resolver el problema agrario de México. En efecto, según afirma el autor que acabamos de invocar, dicha ley y la nacionalización de los bienes del clero de 12 de julio de 1859, "dieron muerte a la concentración eclesiástica; pero extendieron en su lugar el latifundio y dejaron a su merced una

pequeña propiedad, demasiado reducida y demasiado débil, en manos de la población inferior del país (la indígena) cultural y económicamente incapacitada no sólo para desarrollarla, sino aun para conservarla", agregando que "Una de las más funestas consecuencias de las leyes de desamortización y del artículo 27 de la Constitución de 1857, fue, sin duda alguna, la interpretación que se les dio en el sentido de que, por virtud de sus disposiciones, quedaban extinguidas las comunidades indígenas y, por consiguiente, privadas de personalidad jurídica. Desde entonces los pueblos de indios se vieron imposibilitados para defender sus derechos territoriales y seguramente fue ésta una nueva causa del problema agrario de México, puesto que favoreció el despojo en forma definitiva."

Por su parte, las leyes de colonización de 31 de mayo de 1875 y de 15 de diciembre de 1883, que autorizaron la formación de comisiones o compañías deslindadoras, contribuyeron a agravar el mencionado problema en detrimento de la clase campesina y de los pequeños terratenientes, pues a pretexto de deslindar los terrenos baldíos, cometían toda especie de atropellos que se tradujeron en verdaderas expropiaciones.

La génesis de la Revolución mexicana de 1910 radicó, pues, en el anhelo popular para remediar radicalmente la angustiada situación de las grandes masas campesinas de la República, mediante una justa y equitativa redistribución de las tierras, que para llevarse a cabo, exigía por modo ineludible el fraccionamiento de los latifundios en beneficio de los pueblos o comunidades agrarias, despojadas, según dijimos de personalidad jurídica por el artículo 27 de la Constitución de 1857. Haciéndose eco del clamor colectivo por resolver el problema del campo, el Plan de San Luis, de 5 de octubre de 1910, declaró sujetas a revisión todas las disposiciones de la Secretaría de Fomento y los fallos de los tribunales por medio de los cuales habían sido despojados de sus terrenos los pueblos indígenas principalmente. Más radical y de profundo espíritu agrarista fue el Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911, en que de manera expresa y categórica se declaró que los pueblos debían entrar en posesión de los terrenos, montes y aguas "que hayan usurpado los hacendados científicos o los caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal, "ordenándose la expropiación de las tierras monopolizadas por los "poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor".

Por su parte, don Venustiano Carranza, en el Plan de Veracruz de 12 de diciembre de 1914, preconizó que se expedirían y pondrían en vigor, "las leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras que, fueron injustamente privados". Conforme a esta proclamación, el 6 de enero de 1915 se expidió por el ilustre varón de Cuatro Ciénegas la ley que fue bautizada con la fecha de su creación, y cuyo autor fue don Luis Cabrera. Este importante ordenamiento, indiscutible antecedente del artículo 27 de la Constitución actual en materia agraria, declaró nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios efectuadas en contravención de la ley de 25 de junio de 1856 (la de desamortización) así como todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas por autoridad federal a partir del primero de diciembre de 1870, y las

diligencias de apeo y deslinde practicadas por las compañías deslindadoras.

La Ley Agraria de 6 de enero de 1915 fue incorporada al artículo 27 de nuestra Constitución actual, en sus finalidades y lineamientos generales. De esta manera, el régimen jurídico agrario implica uno de los aspectos fundamentales del orden constitucional mexicano, en el que se apunta con claridad la solución al ancestral problema de la inequitativa distribución de la riqueza rural, que durante cuatro siglos afectó la economía agrícola de México. La finalidad primordial perseguida por el artículo 27 constitucional y por la legislación secundaria de él derivada, consiste en la extinción radical y definitiva de los latifundios, estableciendo el sistema ejidal y consolidando la pequeña propiedad agrícola y ganadera en explotación.

## **4.2. BREVES COMENTARIOS CRÍTICOS**

Desde 1917 hasta la actualidad, la Reforma Agraria se ha enfocado hacia la consecución de los siguientes objetivos:

- a) El fraccionamiento de latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, para la creación de nuevos centros de población agrícola y para el fomento de la agricultura;
- b) Dotación de tierras y aguas en favor de los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades;
- c) Restitución de tierras y aguas en beneficio de los pueblos que hubiesen sido privados de ellas;
- d) Declaración de nulidad de derecho de todos los actos jurídicos, judiciales o administrativos que hubiesen tenido como consecuencia dicha privación;
- e) Nulificación de divisiones o repartos viciados o ilegítimos de tierras entre vecinos de algún núcleo de población;
- f) Establecimiento de autoridades y órganos consultivos encargados de intervenir en la realización de las citadas finalidades, teniendo como autoridad suprema al Presidente de la República, y
- g) Institución de procedimientos dotatorios y restitutorios de tierras y aguas. Estos objetivos se encuentran previstos en el artículo 27 constitucional y se desenvuelven preceptivamente por la legislación agraria cuyo estudio no corresponde al contenido de la presente obra.

Ahora bien, los consabidos objetivos, aisladamente considerados o en conjunto y una vez obtenidos, ya no configuran, en sustancia jurídica y socio-económica, ninguna garantía social. Esta, que se traduce en una relación, según dijimos, comprende derechos y obligaciones de contenido social y económico entre dos sujetos, los cuales,

en materia de trabajo, están representados por la clase laborante y la patronal colectivamente, e individualmente por los miembros singulares de una y otra. Desaparecida la gran propiedad rural por efecto de la Reforma Agraria y consumada ésta integralmente al implantarse de manera cabal el régimen ejidal, coexistente con la auténtica pequeña propiedad, los núcleos de población y sus individuos componentes se convierten en una especie de propietarios, poseedores jurídicos o usufructuarios de las tierras y aguas objeto de la dotación o restitución correspondiente. Conseguida esta situación, ¿cuál sería la relación jurídica en que sus beneficiarios colectivos o individuales fuesen sujetos titulares de garantías sociales? ¿Frente a quién serían ejercitables los derechos que éstas comprendieran y a cargo de quién estarían las obligaciones correlativas? Si el campesino, dentro de la comunidad agraria ejidal, no es trabajador en el sentido jurídico-económico del concepto, es decir, si en puridad no tiene patrón por no existir ya el detentador de la tierra que fue dotada o restituida al núcleo de población a que pertenece, ¿frente a quién se le puede concebir como titular de derechos sociales? ¿Quién, en este caso, sería el sujeto de las obligaciones respectivas?

Estas inquietantes preguntas nos inducen a considerar que las garantías sociales en materia agraria tienen que ser diferentes de las que operan en materia de trabajo, debiendo manifestarse en la preservación, consolidación y mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de la clase campesina. En la obtención de estas finalidades debe radicar la consumación de la Reforma Agraria una vez conseguidos los objetivos que prevé el artículo 27 constitucional y que hemos dejado puntualizados.

Dicho de otra manera, en favor de los núcleos de población a quienes ya se les hubiese dotado de tierras y aguas y de sus componentes singulares, se deben crear derechos de contenido socioeconómico; y como no es posible imaginarse un derecho sin la obligación correlativa a cargo de un sujeto distinto de su titular, lo que ya entraña indiscutiblemente la existencia de un vínculo jurídico, la entidad obligada debe ser el Estado.

De esta consideración se infiere que las garantías sociales en materia agraria deben revelarse en una relación jurídica cuyos sujetos activos estén constituidos por la clase campesina en lo colectivo y por sus miembros singulares en lo individual, siendo el sujeto pasivo la entidad estatal. Esa relación implica derechos de sustancia económica y social en favor de los sujetos activos y las obligaciones correspondientes a cargo del Estado.

Aunque se antoje paradójico, nuestra Constitución no consagra garantías sociales en materia agraria tal y como éstas deben jurídicamente concebirse, pues ya hemos afirmado que los objetivos de la Reforma Agraria que preconiza su artículo 27 no ostentan permanentemente ese carácter en virtud de que son simples medios para desarrollarla pero no para consumarla definitivamente. A la clase obrera y al obrero en lo individual se ha rodeado de un conjunto de derechos implantados con motivo de la relación laboral que configuran, según dijimos, lo que se entiende bajo la designación de "garantías sociales". Así, el trabajador percibe un salario mínimo y en ocasiones

remunerador; sus tareas no deben rebasar una jornada temporal máxima; es sujeto de indemnización para el caso de despido injustificado; tiene derecho a ser reinstalado en el mismo supuesto; se ha acordado en su favor la participación en las utilidades de la empresa; goza de un régimen de seguridad social; sus conflictos con el patrón están sometidos a una jurisdicción apropiada; el constante mejoramiento de las prestaciones económicas y sociales de que es beneficiario está garantizado por una contratación colectiva periódicamente revisable y por el derecho de huelga; en una palabra, su situación está protegida por la Constitución, la que, por lo contrario, establece en favor del campesino ningún régimen de preservación.

Es precisamente en la implantación de este régimen como debe constituirse la consumación exhaustiva de la Reforma Agraria, o sea, mediante la institución de garantías sociales para propiciar en favor del campesino una vida económica, social y cultural decorosa, dignificándolo como persona humana y como jefe de familia.

Es evidente que dichas garantías deben ser de consistencia e implicación diferentes de las que rigen en materia obrera. Estas últimas, según aseveramos, se traducen en un conjunto de normas fundamentales de carácter constitucional que regulan las relaciones jurídicas y económicas entre los factores de la producción, como son el capital y el trabajo. A través de las garantías sociales en materia laboral, jamás se ha pretendido eliminar a uno de los necesarios sujetos de la relación de trabajo, como es el patrón, toda vez que se contraen a asegurar la igualdad real y positiva del trabajador frente a la empresa, protegiéndolo mediante un sistema de seguridad jurídica establecido primariamente en la Ley Suprema. Por eso las garantías sociales en materia obrera tienen dos sujetos, respectivamente constituidos por la clase patronal y por la clase laborante y cuyo régimen constitucional y legal está vigilado, controlado y preservado por el poder estatal al través de las autoridades correspondientes.

Una fisonomía distinta deben presentar las garantías sociales en materia agraria. Dichas garantías no deben ser reguladoras de las relaciones jurídico - económicas de dos clases sociales diferentes, como serían la campesina y la poseedora de las grandes extensiones territoriales o latifundista, precisamente porque, mediante los objetivos de la Reforma Agraria que se proclaman en el artículo 27 de la Constitución, y a través de los procedimientos dotatorios y restitutorios correspondientes, se elimina a la clase social últimamente citada. Consiguientemente, en materia agraria las garantías sociales no deben incidir ni operar en un ámbito de relaciones entre dos clases sociales, como las del trabajo, sino que se deben ostentar como un conjunto de principios y normas de índole constitucional en que se consagran derechos sociales de variado contenido en favor de los campesinos con imperatividad para el Estado.

Concebidas así las garantías sociales en materia agraria, es decir, como relaciones jurídicas entre los núcleos de población y sus miembros singulares componentes por una parte, y la entidad estatal y sus autoridades por la otra, su consagración constitucional importa una de las necesidades más apremiantes para convertir en institución de derecho uno de los más elevados ideales de la Revolución mexicana.

### **4.3. FALTA DE JUSTICIA AGRARIA**

Una de las más importantes garantías sociales en materia agraria, como en cualquiera otra materia, estriba en la recta, pronta y expedita impartición de justicia. Esta garantía no ha existido, hasta la fecha, para los núcleos de población rural, ejidatarios, comuneros, ni pequeños propietarios agrícolas o ganaderos. Los procedimientos establecidos y regulados por la legislación agraria, han adolecido del vicio consistente en la falta de verdaderos tribunales encargados de la aplicación del Derecho en cada caso concreto. La tan decantada reforma agraria no puede desarrollarse, y mucho menos realizarse cabalmente, sin que se implante un sistema normativo, dentro del que deben descollar verdaderos órganos Jurisdiccionales, según el cual se planteen y resuelvan las controversias que la citada reforma necesariamente suscita. En otras palabras, es urgente la creación de Tribunales Agrarios, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, sin que deban depender de ninguna Secretaría de Estado y ni siquiera del Presidente de la República. La implantación de dichos tribunales implicará una sólida garantía para la recta e imparcial aplicación del derecho en todas las cuestiones contenciosas que surjan en la respectiva materia. A pesar de las seis décadas que han transcurrido desde que se inició la reforma agraria a partir de la Ley de 6 de enero de 1915, los campesinos de México, sean ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios agrícolas o ganaderos, no han sido beneficiados con una verdadera justicia agraria, puesto que todos los conflictos que se han suscitado en tan polifacética materia se han resuelto, muchas veces, con un sentido de parcialidad política por las mismas autoridades administrativas agrarias, asumiendo éstas, en múltiples ocasiones, el papel de "juez y parte", que rompe con la imparcialidad y respetabilidad que debe tener todo tribunal.

Estas someras reflexiones nos inducen a sugerir que, al reestructurarse la legislación agraria, se implanten los imprescindibles Tribunales Agrarios para establecer la seguridad jurídica en las actividades agrícolas y ganaderas de ejidos, núcleos de población, ejidatarios y comuneros en lo individual y pequeños propietarios, con la finalidad primordial de impulsar la productividad de los campesinos de México.

### **4.4. LA REFORMA DE 1992**

Las anteriores consideraciones las formulamos con antelación a esta reforma, establecida por Decreto Congressional que se publicó el 28 de enero de 1992. Conforme a ella, y según lo hemos manifestado, se liberó a los ejidatarios de un sistema normativo cerrado que les impedía disponer con libertad de sus parcelas y les prohibía su facultad asociativa en relación a sus bienes agrario. Además, la propia reforma prescribe la implantación de verdaderos tribunales agrarios que sustituyan a los anacrónicos organismos administrativos que, según hemos afirmado, no impartían justicia en los conflictos interejidales o intercomunales ni en los que se suscitaban entre los mismos ejidatarios y comuneros y los pequeños propietarios. Por ende, la instauración de tales tribunales y la liberalización de los ejidatarios y comuneros para poder disponer de sus parcelas y para poder asociarse, significa un avance muy importante en el logro de la justicia agraria.

## 5. LA GARANTÍA SOCIAL Y LOS INTERESES SOCIALES

Hemos afirmado que la garantía social implica una protección jurídica para los grupos mayoritarios de la sociedad. De esta consideración se desprende que dicha garantía tutela, por medio del Derecho, los intereses sociales. Por consiguiente, ambos conceptos, el de garantía social y el de interés social se encuentran inextricablemente unidos. Esta vinculación implica que la garantía social es la forma jurídica de preservar los intereses sociales, constituyendo éstos el objeto de dicha preservación. Aplicando la concepción aristotélica sobre la forma y la materia podremos afirmar que la garantía social equivale a la primera y los intereses sociales a la segunda.

Si toda, garantía social tutela un interés social es imprescindible, para precisar su substancialidad, determinar lo que, in genere, denota el concepto respectivo. Por modo simplista y hasta tautológico puede decirse que el interés social es el interés de la sociedad, o sea, de la misma colectividad humana. Sin embargo, esta sinonimia, no conduce a la demarcación del concepto que pretendemos exponer, puesto que en toda sociedad existen diferentes grupos humanos que, a su vez, representan un conjunto de intereses de diferente contenido. En efecto, el todo social no es monolítico, sino heterogéneo. En él actúan diversas colectividades no sólo distintas sino en algunas ocasiones opuestas, teniendo cada una de ellas diversa implicación demográfica. Entre dichos grupos existe una especie de gradación jerárquica en cuanto a la importancia que cada uno de ellos representa, por lo que no puede en puridad hablarse de un solo interés social sino de varios intereses sociales que operan en el contexto de la sociedad misma.

Sentado lo anterior, y con referencia al orden jurídico-político mexicano, podemos afirmar que existe una gama de intereses sociales que corresponden a los distintos elementos humanos colectivos que integran la esfera federal, la esfera local y la esfera municipal, primordialmente. En el ámbito federal, es decir, tomando en cuenta al mismo Estado Mexicano en su equivalencia conceptual de "Federación", el interés social se manifiesta en el interés nacional, o sea, en el interés de toda la nación o de todo el pueblo que forma el elemento humano de la entidad estatal federal. Por ende, el supremo interés social es el interés nacional, cuyo contenido, variado y variable, puede ser económico, cultural o político principalmente.

Por otra parte, desde el punto de vista de la estructura política del Estado Mexicano, éste comprende diversas entidades federativas, llamadas también "estados", que, como personas morales de Derecho Público tienen un elemento humano, que es su respectiva, población. En consecuencia, el interés social también se localiza en el interés mayoritario de las colectividades humanas que pertenecen a las entidades federativas o Estados federados y cuya importancia es evidentemente menor que el interés nacional, pudiendo tener los distintos contenidos variables mencionados.

Ahora bien, dentro de la organización política y administrativa de los Estados federados existe el municipio como estructura fundamental en los términos del artículo

115 de la Constitución del país. El municipio es también una persona moral de Derecho Público y cuenta indispensablemente de un elemento humano, que es la colectividad municipal. Por tanto, el interés mayoritario de ésta implica también un interés social aunque de menor importancia que los otros dos tipos que hemos mencionado, o sea, el interés nacional y el interés mayoritario de la población de las entidades federativas.

Además si tomamos en cuenta que dentro de cada municipio existen ciudades y otros centros de población, el interés social también se revela en el interés general de los grupos mayoritarios que integran los núcleos urbanos y rurales que existen dentro de cada territorio municipal.

De las consideraciones brevemente expuestas se deduce que existen diferentes tipos demográficos de interés social dentro de una gradación jerárquica en lo que atañe a su importancia y trascendencia, ubicándose en la cumbre el interés nacional o interés de la nación o pueblo mexicano como elemento humano del Estado Federal.

Por otra parte, el interés social puede manifestarse en un interés público, en un interés general o mayoritario o en un interés común que puede subsumirse dentro de los diferentes niveles demográficos que hemos señalado.

Ahora bien, en cualesquiera de dichos niveles, ¿cómo se manifiesta el interés social? Apriorísticamente podemos señalar las siguientes hipótesis en que opera dicho interés:

- a) Hay interés social cuando a través de medidas legislativas o administrativas se pretende satisfacer alguna necesidad de que adolezcan los grupos mayoritarios de cualquier colectividad en las diferentes esferas que hemos indicado.
- b) También opera el interés social cuando se trate de solucionar o de evitar algún problema de cualquier índole que afecte o vaya a afectar a dichos grupos.
- c) Igualmente, habrá interés social en la propensión de mejorar las condiciones vitales de dichos grupos.

Como se ve, la garantía social puede tener como contenido de preservación jurídica, a cualquier tipo de interés social que hemos reseñado, siendo sus titulares, en consecuencia, los diferentes grupos humanos que mayoritariamente integran las colectividades dentro de los diversos niveles demográficos a que se ha aludido.

#### *VI. Las garantías sociales proclamadas en los artículos 4 y 21 Párrafos cuarto y quinto, constitucionales*

1. Tratándose de los pueblos indígenas dicho artículo 4 ordena que la ley "protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social", garantizando a sus integrantes "el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado". Estas declaraciones por sí mismas son ineficaces, pues se requiere la expedición de su ley reglamentaria para que los órganos legislativos, administrativos y judiciales del Estado estén en condiciones de hacerlas cumplir en beneficio de nuestros

pueblos aborígenes y de sus miembros individuales componentes. Sin dicha ley reglamentaria las garantías sociales a que tales declaraciones se refieren, sólo significan buenos propósitos y nobles intenciones.

2. El mismo artículo 4 de la Constitución prescribe que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, que toda familia debe disfrutar de vivienda digna y decorosa y que los padres tienen el deber de preservar "el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental". Respecto de estas declaraciones es obvio que debe reiterarse la observación contenida en el párrafo inmediato anterior.
3. Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre de 1994, se adicionó el artículo 21 constitucional estableciendo como garantía en favor de toda la sociedad mexicana, la seguridad pública a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, en las respectivas competencias señaladas por la Constitución. Se preconizó, además, que "La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez."

Es evidente que la citada función pública requiere para su desempeño un adecuado sistema normativo, pues sin él, las declaraciones ya apuntadas no rebasarían los límites de los primeros propósitos.