

## DERECHOS SOCIALES Y JUSTICIABILIDAD: CONSIDERACIONES EN TORNO AL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN JAPONESA

Fernando VILLASEÑOR RODRÍGUEZ\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Derecho internacional y derechos sociales*. III. *Derechos sociales en la Constitución de Japón*. IV. *El artículo 25 como ejemplo de la justiciabilidad de los derechos sociales*. V. *Teorías de interpretación del artículo 25*. VI. *Conclusiones*. VII. *Referencias*.

### I. INTRODUCCIÓN

Después del famoso artículo 9 que establece la renuncia permanente a la guerra, el artículo 25 de la Constitución japonesa es quizás el más distintivo por su progresividad y vanguardismo dentro de los derechos sociales. Conocido como el “derecho a un nivel mínimo de vida” su texto, válido y sin modificaciones desde 1947, establece que: “Todos los ciudadanos tendrán el derecho de mantener un nivel mínimo de vida saludable y cultural. En todos los órdenes de la vida humana, el Estado conducirá sus esfuerzos a la promoción y acrecentamiento del bienestar y la seguridad social y la salud pública” (Const., 1947, art. 25).

Dentro del contexto de la Posguerra y apenas iniciando la reconstrucción nacional, el artículo 25 de la Constitución japonesa precedió por casi dos décadas al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y su propia regulación de este derecho.

No obstante, Japón no ha desarrollado significativamente este derecho ni en su doctrina ni en su jurisprudencia sobre derechos humanos.

---

\* Investigador en la Escuela Libre de Derecho y profesor en el Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México. Correo electrónico: [fvillasenor@eld.edu.mx](mailto:fvillasenor@eld.edu.mx) y [fvillasenor@colmex.mx](mailto:fvillasenor@colmex.mx).

Más bien por el contrario, lo ha vuelto un referente limitado y pocas veces protegido por legisladores, funcionarios públicos y la propia Suprema Corte de Japón (SCJ). Para entender la falta de congruencia entre el texto y la práctica respecto de este derecho (que a su vez es representativo de la situación sobre los derechos sociales en Japón), es necesario analizar tres relaciones esenciales: la relación entre el derecho internacional y el derecho interno; la relación entre el derecho constitucional y la justiciabilidad y; la relación entre los derechos justiciables y la jurisprudencia y teorías de interpretación constitucional.

## II. DERECHO INTERNACIONAL Y DERECHOS SOCIALES

Es importante recordar que cuando se creó la ONU, Japón todavía era una “potencia enemiga” y por lo tanto, no participó en la redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y tampoco fue uno de los 35 estados iniciales que ratificaron el PIDESC. Ya que se incorporó a la ONU hasta 1956, y ratificó el PIDESC hasta 1978, tuvo varias décadas de retraso con relación a otros países para reconocer e integrar la teoría, argumentación y jurisprudencia del derecho internacional de los derechos humanos a su derecho interno.

Además, respecto de los derechos sociales, formuló reservas al PIDESC que afectaron su desarrollo. A manera de ejemplo, colocó una reserva especial sobre el artículo 8, que implicaba la negación del derecho de sindicalización y huelga a los trabajadores del sector público, así como una limitación de estos derechos para los trabajadores del sector privado. Aún más importante, expresó una reserva general en el sentido de que los derechos sociales estarían limitados de acuerdo a las circunstancias y las necesidades más urgentes para el bienestar nacional (Sasanuma, 2010).

Asimismo, los derechos reconocidos en el Pacto se vieron directamente afectados por la teoría japonesa sobre la incorporación de los tratados internacionales en el derecho interno (Sloss, 2011). Shigenori Matsui, comenta que “en Japón, generalmente se cree que un tratado internacional puede ser aplicado directamente por los tribunales nacionales *sólo cuando lo reconocen como autoejecutable*” (Matsui, 2006, p. 125). Como resultado, algunos de los derechos protegidos por estos tratados, pactos y convenciones son directamente aplicables en Japón, pero otros no. Como se explicará más adelante, esta disparidad de criterios ha afectado particularmente la interpretación de convenios y pactos sobre derechos sociales.

Consecuente con lo anterior, y aunque la Constitución japonesa establece que “los tratados firmados por Japón y el derecho internacional establecido serán fielmente observados” (Const., 1947, art. 98), en la práctica la validez del derecho internacional de los derechos humanos varía considerablemente. Es posible sintetizar tres razones principales para dicha variación.

En primer lugar, la burocracia, la Dieta<sup>1</sup> y los tribunales tienen opiniones muy diferentes con respecto a la validez del derecho internacional de los derechos humanos. Para el Poder Ejecutivo, la mayoría de las agencias gubernamentales circunscriben sus actos a la regulación nacional y no deben tomar en consideración la regulación internacional. Para el Poder Legislativo, el derecho internacional generalmente se ve como un modelo que puede servir de inspiración, pero no debe aplicarse directamente ya que “todavía carece de las particularidades del contexto japonés que solo pueden otorgar los representantes de la Dieta” (Webster, 2010, 241). Para el Poder Judicial, el derecho internacional de los derechos humanos es aplicable en limitadas ocasiones y aun en estos casos “los tribunales ajustan el lenguaje del tratado con el derecho interno, ya sea combinando los dos, o interpretando el tratado para evitar un conflicto directo con la ley nacional, dándole siempre primacía a ésta última” (Webster, 2010, 245).

En segundo lugar, con respecto a los derechos establecidos en el PIDESC, es muy poco probable que sirvan para revertir las leyes nacionales o actos de autoridad. Según Timothy Webster, el consenso entre legisladores y jueces es que el lenguaje del PIDESC es “demasiado vago” y, por lo tanto, “desde principios de la década de 1980, los tribunales han mantenido de manera uniforme que no tiene un efecto directo en Japón” (Webster, 2010, 251). La Suprema Corte de Japón incluso ha argumentado que, “dado que el Pacto indica que sus derechos deben cumplirse de manera progresiva y dependiente de los recursos disponibles de cada país, no son de ejecución automática y tampoco pueden aplicarse directamente” (Pleno de la Suprema Corte de Japón, 2 de marzo, 1989, 36 Hanreijihou [caso Shiomi]). Por lo tanto, el lenguaje programático del PIDESC se ha usado de manera rutinaria como una excusa para negar el cumplimiento de los derechos y deberes que establece.

En tercer lugar, estratégicamente hablando, los demandantes rara vez invocan disposiciones de derecho internacional para excluir, modificar o suspender actos y leyes de derecho interno. Los pocos litigantes que han llegado a invocar tratados internacionales en juicio tienden a ser rechazados con el argumento de especificidad constitucional. En este sentido, los tribunales han interpretado consistentemente que “la Constitución Ja-

---

<sup>1</sup> Denominación que se le da al Poder Legislativo en Japón.

ponesa contiene una regulación más específica y completa que el derecho internacional” (Sato, 2008, p. 603). Por esta razón, el Poder Judicial se ha resistido a aplicar convenios y pactos internacionales para invalidar actos de autoridad, así como la legislación nacional.

En resumen, los demandantes japoneses rara vez son capaces de hacer valer los derechos sociales generados a partir de un pacto internacional. Las razones de ello tienen que ver tanto con el reconocimiento que el Estado japonés ha dado al derecho internacional, como con las interpretaciones específicas que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial han hecho sobre el mismo. Empero, aunque los derechos sociales basados en el derecho internacional han tenido poca influencia en este sistema jurídico, es necesario evaluar también el papel de aquellos otros que tienen base constitucional. En la siguiente sección se procederá a dicha evaluación.

### III. DERECHOS SOCIALES EN LA CONSTITUCIÓN DE JAPÓN

Si bien en 1890 hubo una *Constitución del Imperio de Japón*<sup>2</sup> mediante la cual el Emperador Meiji “regalaba” derechos a los “súbditos”, la narración clásica de los derechos humanos tiende a comenzar con el Ejército de Ocupación de la Posguerra y con la Constitución de Japón.<sup>3</sup> En octubre de 1945, el general Douglas MacArthur notificó al entonces primer ministro, Kijuro Sidehara que, de conformidad con la Declaración de Potsdam, era imperativo realizar una reforma integral a la *Constitución del Imperio de Japón*, ya que contenía regulaciones antidemocráticas y militaristas. “Desde entonces y hasta febrero de 1946, el gobierno japonés desarrolló varios proyectos para cumplir con las órdenes del Ejército de Ocupación... Sin embargo, el general MacArthur y sus asesores consideraron que los proyectos propuestos por los japoneses seguían siendo muy similares a la antigua constitución” (Maki, 1968, p. 9).

<sup>2</sup> Para una historia pormenorizada de la Constitución Meiji (1890-1947). Cfr. Ishii-Chambliss, R. & William, J. (1958) *Japanese Legislation in the Meiji Era*, Tokyo, Japan: Pan-Pacific Press; así como Villaseñor, F. (2010). La importancia del derecho occidental en la creación del Estado Japonés. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 4:127, 297-321.

<sup>3</sup> Aunque para efectos narrativos y por las limitaciones de espacio empezamos a situar el discurso de los derechos humanos en Japón a partir de la posguerra, hay amplias fuentes y discusiones que desarrollan una historia nacional propia y anterior a la Segunda Guerra Mundial. Una buena recopilación de estos argumentos se puede encontrar en: Esselstrom, E. (2008) *The Life and Memory of Hasegawa Teru: Contextualizing Human Rights, Trans/Nationalism, and the Antiwar Movement in Modern Japan*. *Radical History Review* 101, 145-170; así como: Von Mehren, A. (1963). *Law in Japan: The Legal Order in a Changing Society*. Cambridge, USA: Harvard University Press.

Tras un año de propuestas rechazadas, se impuso un proyecto del Ejército de Ocupación. Este proyecto, aunque contaba con aportaciones japonesas, había sido elaborado principalmente por los norteamericanos.<sup>4</sup> Debido a esta imposición, se le indicó a la Dieta que lo aprobara y publicara como propio con el fin de establecer la ficción de que la constitución había sido escrita por y para los japoneses (Tanaka, 1976, p. 120). El Emperador reforzó tal ficción y le dio legitimidad al promulgar la Constitución de Japón el 3 de noviembre de 1946, misma que entró en vigor el 3 de mayo de 1947 (Sato, 1994, p. 64).

Por lo que hace a los derechos sociales, el Comité Especial para Redactar la Constitución de Japón había estado fuertemente influenciado por los ideales de bienestar social de los *New Dealers* y del Presidente Franklin D. Roosevelt. Conforme con ello, la Constitución japonesa incluye derechos de igualdad, libertades negativas, libertades positivas, protecciones procesales y derechos socioeconómicos. En palabras de Kenzo Takayanagi, el Capítulo III constitucional (denominado Derechos y Deberes del Pueblo), “incluye todos los elementos de una clásica Bill of Rights y también otorga el estatus de derechos fundamentales a los derechos sociales y económicos” (Takayanagi, 1963, p. 24).

Concretamente, se reconocen como fundamentales los derechos sociales a un nivel mínimo de vida (Const., 1947, art. 25), a la educación (Const., 1947, art.26), al trabajo (Const., 1947, art. 27) y a condiciones laborales básicas (Const., 1947, art. 28). Pero a pesar de este reconocimiento constitucional, algunos académicos japoneses afirmaron que resultaba impropio denominar como derechos humanos a los derechos sociales, ya que no anteceden al Estado y, por tanto, no son inherentes ni universales para la humanidad. No obstante, estos argumentos que corresponden a la teoría Occidental no necesariamente conforman la base de los derechos sociales en Japón. De hecho, han existido múltiples enfoques para justificar estos derechos incluso antes de la Constitución de 1947 (Matsui, 2011, p. 125).

Un ejemplo de ello es el proporcionado por Tatsuo Morito, miembro del partido socialista y del Comité Especial para Redactar la Constitución de Japón. Morito defendió los derechos sociales sin apelar a su universalidad o a la dignidad humana, sino con base en su utilidad para reducir las desigualdades que se generan con el capitalismo. Morito llevó sus ideas a la práctica y fue uno de los pocos japoneses en dejar su impronta en la Constitución japonesa al introducir directamente las frases “el derecho y deber del trabajo” en el

---

<sup>4</sup> De ahí que también se le conozca a este proyecto como la Constitución MacArthur.

artículo 27, y “el derecho a mantener un nivel mínimo de vida” en el artículo 25 (Sasanuma, 2010, p. 58).

En todo caso, durante los primeros años del nuevo constitucionalismo parecía existir un reconocimiento general hacia los derechos sociales como derechos humanos fundamentales. Sin embargo, después de que los movimientos de izquierda fueron reprimidos en “la vía de regreso”,<sup>5</sup> muy pocas demandas sobre derechos sociales han obtenido resoluciones favorables por los tribunales nacionales. Incluso aunque en los años 60s los movimientos por los derechos humanos, “reivindicaron el derecho a la seguridad social, el derecho a la asistencia pública y a un trabajo bien remunerado” (Sasanuma, 2010, p. 201), fue hasta fines del Siglo XX, que Japón inició formalmente una jurisprudencia sobre estos derechos.

#### IV. EL ARTÍCULO 25 COMO EJEMPLO DE LA JUSTICIABILIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES

Aunque la Constitución japonesa reconoce otros derechos sociales clásicos, el derecho a un nivel mínimo de vida, regulado en el artículo 25 constitucional, presenta un ejemplo especialmente atractivo para estudiar la justiciabilidad de los derechos sociales.

Primero, como ya se mencionó en la Introducción, este derecho fue reconocido constitucionalmente incluso antes de su formulación internacional en el PIDESC, por lo cual tuvo un desarrollo a nivel nacional paralelo al internacional. Segundo, la interpretación que los tribunales y la SCJ han hecho del artículo 25 permite identificar las doctrinas jurisprudenciales que se han aplicado a los casos de violaciones de derechos sociales en general. Por último, el número limitado de casos resueltos por la SCJ<sup>6</sup> permiten mostrar de manera objetiva y amplia los patrones comunes sobre justiciabilidad, deferencia con los demás Poderes y contención judicial en torno a los derechos sociales.

De conformidad con estos razonamientos, en esta sección se analizarán los tres casos más recientes que resuelven sobre la interpretación constitucional del derecho a un nivel mínimo de vida.

---

<sup>5</sup> Título con el que se le conoce al distanciamiento radical respecto a la postura incluyente y promotora de los movimientos sociales que en un principio tuvo el Ejército de Ocupación (1947-1949), para “girar” a una postura anti-comunista y represora de los derechos sociales (incluidos los de sindicalización del sector público y limitación de la huelga) (1949-1952). Dower, J. (1999), *Embracing defeat: Japan in the wake of World War Two*, London, England: Penguin Press.

<sup>6</sup> Solamente cinco desde 1947 a la fecha.

### 1. *Caso de Asistencia Social de Horiki (1982)*

En este caso, la demandante (la Sra. Horiki) era una mujer ciega quien recibía una pensión por su condición de discapacidad. Siendo madre soltera, la demandante se había ocupado de su hijo desde 1955 y en 1970 solicitó un subsidio público de manutención infantil. El Gobierno de la Prefectura de Hyogo rechazó su solicitud, señalando que la Ley para la Manutención Infantil (Ley para la Manutención Infantil, Ley No. 238, 1961, art. 3 y 4) prohibía el pago de subsidios a una persona que ya recibía asistencia social por otro medio.

Ante tal respuesta, la demandante argumentó en la Corte de Distrito de Kobe que la prohibición de pagos concurrentes era inconstitucional conforme al principio de igualdad del artículo 14 constitucional.<sup>7</sup> Asimismo, alegó la violación a su derecho a un nivel mínimo de vida conforme al artículo 25 (Corte de Distrito de Kobe, 20 de septiembre, 1972, 23 *Gyoshu*, p. 711). Aunque la Sra. Horiki ganó en la primera instancia, perdió la apelación que hiciera la Prefectura de Hyogo (Tribunal Superior de Osaka, 10 de noviembre de 1975, 26 *Gyoshu*, p. 1268). Finalmente, doce años después de su primera demanda, la discusión llegó hasta la SCJ.

En su sentencia definitiva, la SCJ examinó primeramente si la Ley para la Manutención Infantil se había aplicado adecuadamente por el gobierno de la Prefectura de Hyogo. La SCJ determinó que, en efecto, la Ley había sido aplicada adecuadamente ya que:

Al considerar su aplicación, [la autoridad] no debe pasar por alto las condiciones financieras de la nación, y debe hacer juicios particulares sobre las políticas públicas y asignaciones específicas a la luz de una variedad de factores complejos y altamente técnicos en varios campos. Por otro lado, la selección de medidas legislativas concretas para cumplir con el objetivo del artículo 25 de la Constitución se deja a la amplia discreción de la legislatura y no está sujeta a revisión judicial, excepto en casos obviamente irrazonables o que denotan un claro abuso por parte de la autoridad (Pleno de la Suprema Corte de Japón, 7 de julio, 1982, 36 *Minshu*, p. 1235 [caso Horiki]).

A continuación, la SCJ examinó el argumento acerca de la discriminación por haber homologado el estatus de la demandante como madre soltera y como persona en condición de discapacidad. Confrontando el acto

---

<sup>7</sup> Todos los ciudadanos son iguales ante la ley y no existirá discriminación política, económica o social por razones de raza, credo, sexo, condición social o linaje (Const., 1947, art. 14).

de autoridad contra la Ley y el artículo 14 constitucional, la SCJ consideró que la disposición que prohibía los pagos múltiples no era arbitraria ni irracional. Asimismo, como la propia Ley reconocía un margen de discrecionalidad en su aplicación por parte de las autoridades, el gobierno de la Prefectura de Hyogo había actuado dentro de sus facultades.

Finalmente, la SCJ desestimó la demanda de la Sra. Horiki y sentó un precedente sobre la implementación de normas sobre derechos sociales reconociendo “la discrecionalidad operativa de las autoridades”, así como una “amplia discreción legislativa”. En este caso también resulta relevante que la SCJ no entró al fondo del argumento relacionado con la violación al derecho de igualdad y solamente se pronunció sobre la racionalidad de la norma.

## 2. *Caso del Seguro de Salud del Municipio de Asahikawa (2006)*

En este caso, una persona en estado de indigencia demandó a las autoridades del municipio de Asahikawa por exigirle el pago de primas para el Seguro Nacional de Salud sin tomar en cuenta las excepciones contempladas por la Ley. En este sentido, aunque la Ley del Seguro Nacional de Salud (LSNS) (Ley No. 192, del 27 de diciembre de 1958, reformada el 10 de diciembre de 1980) exigía el pago de primas para lograr una cobertura universal, también reconocía que se debían hacer excepciones para personas en circunstancias especialmente vulnerables. No obstante, ya que a partir del Siglo XXI hubo una descentralización de la seguridad social y la asistencia pública, la regulación detallada y la aplicación de las excepciones de la LSNS quedó en manos de las autoridades municipales (Peng, 2001, p. 191).

En consecuencia, el reglamento municipal de Asahikawa solo permitía exenciones de pago y reducciones anuales si la vida de los asegurados “había sido afectada por desastres naturales o cuando sus ingresos se habían reducido significativamente *en ese año en particular*”. Cuando el demandante pidió una exención de pago, las autoridades recaudadoras del municipio de Asahikawa se la negaron. El razonamiento de las autoridades fue que el demandante no se ubicaba en el supuesto de “una reducción significativa del ingreso *en ese año en particular*”, sino que se encontraba en un estado de “pobreza continua y permanente”.

La SCJ validó este razonamiento y confirmó que las excepciones contenidas en el reglamento municipal no le eran aplicables al demandante. La SCJ también avaló que las autoridades recaudadoras de Asahikawa cumplieron con el artículo 25 (a pesar de forzar al demandante a cubrir las pri-



mas de seguro, junto con sus multas y actualizaciones), ya que estaba dentro de sus facultades discrecionales el evaluar la aplicación del reglamento municipal atendiendo a cada caso concreto (Pleno de la Suprema Corte de Japón, 1 de marzo, 2006, 60 *Minshu*, p. 587 [Caso Asahikawa]).

En suma, la SCJ desestimó definitivamente todas las pretensiones del demandante y privilegió nuevamente la discrecionalidad de las autoridades y de la reglamentación municipal por encima de los fines del artículo 25 constitucional.

### 3. *Caso de Subvenciones Adicionales para la Vejez (2012)*

En este caso, los demandantes eran unos ancianos residentes de la ciudad de Tokio, quienes recibían una pensión para la vejez en virtud de la Ley de Asistencia Pública (LAP) (Ley de Asistencia Pública decreto 158 del Ministerio del Trabajo y Bienestar Social, 1963), y subvenciones adicionales otorgadas por el gobierno de la ciudad para personas con más de 70 años de edad. A principios de 2009, los demandantes recibieron una notificación de que el monto total de asistencia pública que recibían se reduciría a partir del siguiente año fiscal (marzo de 2010). Esta reducción se debía concretamente a una reforma a la LAP del 2004 que permitía a los gobiernos locales la cancelación de subvenciones adicionales para la vejez.

Los demandantes argumentaron que tal cancelación violaba el artículo 25, párrafo 1ero de la Constitución. También argumentaron que dicho acto de autoridad iba en contra de la LAP por restringir diversos medios que garantizaban el derecho a un nivel mínimo de vida. Por último, argumentaron que la cancelación discriminaba a las personas mayores de 70 años y por tanto era contraria al artículo 14 constitucional. Conforme a estos argumentos, los demandantes exigieron la revocación del acto que cancelaba las subvenciones adicionales para la vejez.

En su sentencia de febrero de 2012, la SCJ estableció tres importantes puntos de referencia.

En primer lugar, la SCJ cuestionó la capacidad de las autoridades locales para determinar el nivel mínimo de vida y puso en duda que pudiera simplemente dejarse a su discreción administrativa. En este caso, la SCJ obligó al gobierno de Tokio a justificar, con extensos informes de un comité de expertos, que el nivel mínimo de vida para las personas mayores de 70 años no requería de subvenciones adicionales a los subsidios que ya recibían conforme con la LAP (3era Sala de la Suprema Corte de Japón, 28 de febrero, 2012,

66 *Minshu*, p. 27 [Caso de Subvenciones Adicionales para la Vejez]). Esto es relevante porque, como se explicó en los casos anteriores, la SCJ no había cuestionado los actos de autoridad, sino que les concedía, por principio, una amplia discrecionalidad. Este fue el primer caso en donde se rompió con tal interpretación ya que se exigieron justificaciones técnicas y precisas para actos de autoridad que limitaban derechos sociales.

En segundo lugar, la SCJ realizó una revisión judicial *de facto* de la LAP al afirmar que sus disposiciones, incluso después de la reforma, incorporaban el espíritu del artículo 25 de la constitución. Estas razones se basaron en el artículo 9 de la LAP el cuál en ambas versiones, original y reformada, establecía que “una decisión de reducción o supresión de subvenciones adicionales se debe tomar con base en la determinación de la existencia o ausencia de cualquier necesidad especial entre las personas mayores, misma que debe quedar justificada desde una perspectiva especializada y técnica” (Ley de Asistencia Pública decreto 158 del Ministerio del Trabajo y Bienestar Social, 1963). Dado que tanto la perspectiva especializada como la técnica estaban suficientemente probadas, la SCJ estimó que la cancelación de las subvenciones adicionales se hizo de conformidad con la Ley.

En tercer y último lugar, la SCJ analizó detenidamente la denuncia de presunta discriminación contra personas mayores de 70 años. La SCJ negó tal reclamo sobre la base de que la reducción de la asistencia social no era un acto de discriminación sino, por el contrario, un acto para evitar la discriminación. De hecho, la SCJ afirmó que la reforma del sistema de subvenciones adicionales se promulgó precisamente para mantener la igualdad entre las personas mayores de 70 años y las personas menores de 70 años.

En resumen, en este, el caso más reciente sobre el derecho a un nivel mínimo de vida, la SCJ realizó por primera vez un examen detallado y de fondo sobre la finalidad, alcances y razonabilidad de tal derecho social. No obstante, la interpretación judicial siguió siendo restrictiva y no sirvió para concretar el derecho que se supone está garantizado por el artículo 25. Aunque en este último caso pareciera haber un freno a las discrecionalidades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la deferencia que les sigue teniendo el Poder Judicial Japonés sigue siendo significativa.

## V. TEORÍAS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 25

Con la limitada jurisprudencia estudiada en la sección anterior, así como estudios de derecho comparado, Akira Osuka ha identificado las siguientes tres teorías sobre la interpretación del artículo 25.

### 1. *Teoría sobre el artículo 25 como norma programática*

La teoría más comúnmente invocada afirma que el artículo 25 de la Constitución japonesa impone una mera obligación moral al Poder Legislativo. Bajo esta teoría, no se reconoce judicialmente ningún derecho contra el Estado, ni se establece una sanción o un mandato en caso de que éste no cumpla con sus obligaciones de proteger y garantizar el derecho a un nivel mínimo de vida. El razonamiento para la teoría de la norma programática es el siguiente:

El Artículo 25 por sí mismo no otorga ningún derecho concreto a los individuos. Solo después de la promulgación de legislación para implementar los objetivos prescritos en el Artículo 25 se puede argumentar la existencia del derecho a un nivel mínimo de vida. Sin embargo, la decisión de promulgar tal legislación es completamente una cuestión de la política legislativa del estado (Osuka, 1990, p. 73).

La sentencia en el caso del seguro médico de Asahikawa del 2006, es un claro ejemplo donde la SCJ interpretó al artículo 25 como norma programática.

### 2. *Teoría sobre el artículo 25 como derecho abstracto*

Esta segunda teoría critica a la anterior y afirma que el artículo 25 garantiza:

1) El “derecho legal” mediante el cual es posible exigir que la Dieta promulgue las leyes necesarias para garantizar “un nivel mínimo de vida” y, 2) la “obligación legal” para que el estado establezca dichas leyes *aún sin el reclamo de la gente*. Esta teoría es más garantista que la anterior, y reduce la discrecionalidad legislativa y de las autoridades (Osuka, 1990, p. 71).

No obstante, conforme con esta teoría, los tribunales solo pueden declarar que no se ha garantizado el nivel mínimo de vida, sin considerar medidas concretas para subsanar esta violación u omisión (de ahí su denominación como derecho abstracto). Esta teoría puede verificarse únicamente en el caso más reciente sobre la interpretación del artículo 25; el caso de Subvenciones Adicionales para la Vejez (2012).

### 3. *Teoría sobre el artículo 25 como derecho concreto*

La tercera teoría afirma que:

Dado el principio conforme al cual todos los actos de autoridad deben estar fundados en la ley, y aunque el párrafo 1 del artículo 25 de la Constitución no es tan detallado como una ley reglamentaria, sí es suficientemente claro en sus fines como para obligar directamente a los tres poderes y sus representantes. De ahí que el derecho a un nivel mínimo de vida sea un derecho concreto cuya garantía y cumplimiento corresponde al Estado Japonés en su conjunto (Osuka, 1990, p. 78).

En esta teoría, el derecho a un nivel mínimo de vida es un derecho concreto mediante el cual las personas pueden exigir a las autoridades su garantía y cumplimiento. Esto incluye su debida concreción mediante leyes emanadas por el Poder Legislativo (de ahí su denominación como derecho concreto). Si el tribunal ordena a las autoridades cumplir con estas obligaciones y no lo hacen, el pueblo tiene el derecho de obtener una declaración judicial de que tales violaciones, incluidas las omisiones o deficiencias legislativas, son inconstitucionales. Pero aún más, y de forma muy importante, con la declaratoria de inconstitucionalidad se incluye una determinación sobre la forma y tiempo en que tales irregularidades deben corregirse. Es decir, de acuerdo con esta teoría la sentencia no sólo tiene efectos declarativos sino también prescriptivos para todas las autoridades. En la jurisprudencia japonesa aún no ha habido un caso que se resuelva conforme con esta teoría.

### 4. *Las teorías vs. la realidad*

Después de haber presentado las tres teorías anteriores, es importante señalar que, en la práctica, diferentes grupos relacionados con la interpretación del artículo 25 apoyan diferentes teorías con respecto al derecho a un nivel mínimo de vida.

Por ejemplo, la mayoría de académicos especializados en derecho constitucional japonés apoyan la teoría de los derechos abstractos (ya que consideran que la teoría de los derechos concretos es extrema e interfiere con el principio de separación de poderes). El Poder Judicial Japonés, por otro lado, defiende y mantiene casi por unanimidad la teoría del artículo 25 como nor-

ma programática. Algunos autores contemporáneos e incluso algunos legisladores defienden la teoría del derecho concreto y argumentan que, aun sin una regulación secundaria, el derecho a un nivel mínimo de vida es exigible simplemente con la redacción actual del artículo 25.

Sin embargo, y a pesar de estas teorías y sus defensores, en su aplicación cotidiana el derecho social a un nivel mínimo de vida se actualiza mediante políticas públicas (tales como programas de asistencia social y subvenciones), y su justiciabilidad tiene poca relevancia. En virtud de ello, los problemas de discriminación sistemática, parcialidad, manipulación política y falta de fondos, son más reales que las consideraciones teóricas de los tribunales y de la propia SCJ.

Por supuesto, el artículo 25 sigue siendo la base constitucional (y el fundamento legal más importante) para el derecho a un nivel mínimo de vida y hasta para la seguridad social y asistencia pública. Sin embargo, su importancia es secundaria con relación a la *praxis* del sistema de seguridad social y los programas asistenciales, que lejos de discusiones legislativas y judiciales, son diseñados y aplicados por los ministerios de Estado y su burocracia.

## VI. CONCLUSIONES

Cuando el artículo 25 se incluyó en la Constitución de Japón, ofrecía una visión progresiva y vanguardista sobre los derechos sociales, pero ésta pronto se desvaneció. Si bien la Constitución japonesa podría actualizarse y dar concreción al derecho a un nivel mínimo de vida mediante la interpretación judicial, los tribunales en general y la SCJ en particular, permanecen pasivos y reactivos a las líneas trazadas por la Dieta y la burocracia.

Hasta muy recientemente, la SCJ ha sido extremadamente deferente con los otros dos Poderes, dando lugar a una amplia discreción legislativa y operativa para las autoridades japonesas. De esta manera el artículo 25, revolucionario en la constitución, se ha subordinado a los cambios en las políticas públicas y a los intereses de cada nuevo gobierno. Al privilegiar la teoría programática y abstracta, los tribunales han vuelto al derecho a un nivel mínimo de vida una mera aspiración, socavando su fundamento constitucional.

Además, aunque ha habido un número reducido de casos en que se ha invocado este derecho constitucional (lo que lo hace formalmente justiciable), en todos esos casos la interpretación resultó más restrictiva y contraproducente para los demandantes. Aunque la última resolución de la SCJ puede marcar un nuevo estándar de limitación a la autoridad, parece ser

que las mejoras en el bienestar en Japón están relacionadas con otras variables no judiciales, como pueden ser las políticas, sociales y económicas, que exceden el alcance de este análisis.

Para concluir, la *praxis* del derecho a un nivel mínimo de vida en Japón tiene poco que ver con su justiciabilidad y es más bien desarrollado por los ministerios y agencias administrativas que implementan sus leyes y programas. Sin embargo, de la interpretación y análisis que ha hecho el Poder Judicial sobre este derecho, podemos inferir patrones que comunes respecto de los derechos sociales en su conjunto. Estudios posteriores podrían ahondar en cómo es que esos patrones se particularizan o confirman en los demás derechos sociales a fin de elaborar una teoría general sobre su justiciabilidad en Japón.

## VII. REFERENCIAS

- Bowen, R. (1980), *Rebellion and Democracy in Meiji Japan: A study of Commoners in the Popular Rights Movement*, Berkeley, USA: University of California Press.
- Dower, J. (1999), *Embracing defeat: Japan in the wake of World War Two*, London, England: Penguin Press.
- Esselstrom, E. (2008), The Life and Memory of Hasegawa Teru: Contextualizing Human Rights, Trans/Nationalism, and the Antiwar Movement in Modern Japan, *Radical History Review*, 101, 145-170.
- Ishii-Chambliss, R. & William, J. (1958), *Japanese Legislation in the Meiji Era*, Tokyo, Japan: Pan-Pacific Press.
- Maki, J. (1968), Japanese Constitutional Style, en Dan Fenno Henderson (ed.), *The Constitution of Japan: Its First Twenty Years, 1946*, 67, 893-915. Seattle, USA: University of Washington Press.
- Matsui, S. (2006), The protection of “Fundamental Human Rights” in Japan, en Randall, C., Petersen, J. & Chen, A. (eds.), *Human Rights in Asia: A Comparative Legal Study of Twelve Asian jurisdictions*, London, England: Routledge.
- Matsui, S. (2011), *The Constitution of Japan: a Contextual Analysis*, Oxford, England: Hart Publishing.
- Osuka, A. (1990), Welfare Rights, Law and Contemporary Problems, *The Constitution of Japan: The Fifth Decade*, 53, 13-36.
- Peng, I. (2001), Women in the Middle: Welfare State Expansion and Devolution in Japan *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 8, 191-196.

- Sasanuma, H. (2010), *Un aperçu de la protection des droits sociaux au Japon*, Ebisu, Japan: Université du Tōhoku Press.
- Satoh, J. (2008), Judicial review in Japan: an overview of the case law and an examination of trends in the Japanese Supreme Court's constitutional oversight, *Loyola of Los Angeles Law Review*, 51, 603-628.
- Sato, T. (1994), NIHONKOKU KENPO SEIRITSUSHI [*A History of the Establishment of the Constitution*], Tokyo, Japan: Yuhikaku.
- Sloss, D. (2011), *Domestic Application of Treaties*, California, USA: Santa Clara Law Digital Commons.
- Tanaka, H. (2008), *The Japanese Legal System*, Tokyo, Japan: University of Tokyo Press.
- Takayanagi, K. (1963), A Century of Innovation: The Development of Japanese Law, "1868-1961", en Arthur Taylor Von Mehren (ed.), *Law in Japan: The Legal Order in a Changing Society*, Cambridge: Harvard University Press.
- Villaseñor, F. (2010), La importancia del derecho occidental en la creación del Estado Japonés. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 4: 127, 297-321.
- Webster, T. (2010), International Human Rights Law in Japan: The View at Thirty, *Columbia Journal of Asian Law* 23, 241-260.