

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO*

SUMARIO: I. *Antecedentes históricos*. II. *La idea moderna de Estado de derecho*. III. *La doctrina demoliberal*. IV. *El Estado social de derecho*. V. *El constitucionalismo social*. VI. *Los valores protegidos por la Constitución*. VII. *Los valores protegidos por el derecho penal*. VIII. *Régimen jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos de la federación*. IX. *Algunos comentarios sobre la situación actual del Estado de derecho en México*. X. *Bibliografía*.

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Cualquier sociedad relativamente evolucionada ha tenido un derecho como conjunto de normas que regulaban su convivencia, tanto en las relaciones de sus miembros entre sí como con la autoridad política.

En las sociedades primitivas las normas imperantes eran las que dictaba la autoridad, fuera ésta el jefe guerrero, el supremo sacerdote o la junta de ancianos. Al evolucionar las sociedades fueron produciendo un conjunto de normas consuetudinarias que regulaban las relaciones entre sus miembros y las de éstos con la autoridad y que fueron integrando un orden normativo permanente de cumplimiento obligatorio y exigible por la fuerza de la autoridad. Sin embargo, en muchos casos la autoridad del jefe era tal que tenía la potestad aceptada por los miembros de la sociedad para cambiar e interpretar, e inclusive violar, las normas establecidas.

En Roma, durante la República, la creación e interpretación del derecho se ejercía a través del Senado o de otros cuerpos colegiados, quedando su aplicación atribuida a los cónsules y a los jueces. Al advenir el Imperio se fortaleció el poder del emperador y se debilitaron los

* Conferencia pronunciada en el Segundo Congreso de Derecho del TEC de Monterrey, Campus Ciudad de México, 10 de octubre de 2001.

cuerpos colegiados y las demás magistraturas. La última lucha del Senado contra las tendencias autoritarias fue el asesinato de Julio César; pero se impuso la tendencia centralizadora del poder en los sucesivos emperadores en los tiempos posteriores, con un ejercicio arbitrario de la autoridad.

Durante la Edad Media se dispersó el poder político y, por ende, el derecho, aunque subsistieron grandes codificaciones de derecho común que regulaban la vida de la sociedad feudal. Jesús Reyes Heróles, en sus *Apuntes sobre la idea de Estado de derecho*, nos dice que Otto von Gierke puso en boga este concepto y afirmó que esta idea existía desde el derecho germánico. Se trata —decía este jurista alemán— de que el Estado sólo existía para y por el derecho, considerándose la vida entera y las relaciones públicas y privadas como un “orden legal reglado”. Se creaba así la concepción de una dependencia recíproca del Estado y del derecho.

Max Weber opinó que el Estado medieval fue un perfecto Estado de derecho.

Sin embargo, la cuestión de las relaciones entre el poder y el derecho se había planteado desde la cultura griega. “¿Es mejor el gobierno de las leyes o el gobierno de los hombres?”.

Platón, distinguiendo el mal del buen gobierno, decía: “Veo pronto la destrucción del Estado... donde la ley es súbdita y no tiene autoridad; en cambio donde la ley es patrona de los magistrados y éstos son sus siervos, yo veo la salvación y toda clase de bienes que los dioses dan a los Estados (*Leyes*)”.

Santo Tomás de Aquino distinguía el régimen político del régimen real, por el hecho de que mientras este último está caracterizado por la potestad plena del gobernante, el primero tiene lugar cuando quien está a la cabeza del Estado tiene limitado su poder con base en las leyes de la ciudad.

II. LA IDEA MODERNA DE ESTADO DE DERECHO. LA DOCTRINA DEMOLIBERAL

Pero cuando surge realmente la idea moderna de Estado de derecho es a finales del siglo XVIII y principios del XIX, cuando las revoluciones demoliberales postulan la necesidad de superar el absolutismo mo-

nárquico mediante regímenes democráticos que, para proteger la libertad de los hombres, supeditaran el ejercicio del poder político al orden jurídico —principalmente a Constituciones escritas—. El sustento de esta concepción fue el respeto y protección de la dignidad de la persona humana. Estas ideas se recogieron en las monarquías constitucionales y en las repúblicas democráticas.

La doctrina demoliberal del Estado de derecho se manifestó en la exigencia de supeditar el ejercicio del poder político a un marco legal que fijara la estructura y las atribuciones de los órganos del Estado, los cuales sólo podrían actuar con base en facultades expresamente conferidas por el orden legal, en tanto que los particulares podían actuar en todo lo que no fuera prohibido por la ley. También una idea central de la doctrina demoliberal fue la necesidad de reconocer en el orden jurídico vigente un catálogo de libertades del individuo —los derechos del hombre— que fueran un valladar contra el abuso de los poderes del Estado.

Con el fin de evitar la concentración del poder, la doctrina demoliberal estableció también la necesidad de dividir o separar el poder para que se repartiera en diversos órganos, generándose así mecanismos de frenos y contrapesos recíprocos.

Los autores clásicos de la teoría del Estado y el derecho discutieron permanentemente el problema de las relaciones entre ambos. Jorge Jellinek afirmó que el derecho no es sino el mínimo ético que la sociedad precisa en cada momento de su vida para continuar su existencia. El derecho representa las condiciones de conservación de la sociedad, en tanto que estas condiciones dependan de la voluntad humana. De ahí que este autor afirmara que “el fin del Estado es fortalecer los intereses solidarios, individuales, nacionales y humanos en la dirección de una evolución progresiva y común”. Este indispensable autor definió al Estado como la “corporación formada por un pueblo, dotada de poder de mando originario y asentado en un territorio determinado”.

Otro autor clásico de estos temas, Herman Heller, afirmó que el Estado es una realidad social, cultural y jurídica que está sometida a principios jurídicos suprapositivos, por lo que sin la forma del derecho no tendría poder ni legitimidad. Este autor definió al derecho como “un orden social establecido por la autoridad de la comunidad, a fin de limitar normativamente la conducta externa, es decir, la conducta social de los entes dotados de voluntad”. Demócrata convencido, Heller conside-

raba al derecho como “el orden social establecido por el poder organizado de la comunidad soberana”.

Hans Kelsen, otro gran clásico del siglo XX, subrayó la identidad de Estado y derecho. Para él, Estado y orden normativo son indispensables y consustanciales.

Rodrigo Borja, en su *Diccionario de política*, señala que la característica fundamental del Estado de derecho es su entera sumisión a las normas jurídicas. Sólo así los derechos de las personas están garantizados y la sociedad puede marchar confiada y libre bajo el imperio de la ley, y no de la arbitrariedad. A esta certidumbre sobre los alcances y efectividad de la ley se le llama seguridad jurídica, por lo que este valor es deber primordial del Estado. Sin seguridad no florecen la libertad, la democracia y la justicia; sin seguridad no es posible el desarrollo de los pueblos. De ahí que la seguridad es el primer deber del Estado.

En la doctrina demoliberal se han definido como elementos del Estado de derecho los siguientes:

- a) Una Constitución escrita como ley fundamental del orden jurídico, que garantice determinados derechos básicos para los individuos. Las garantías individuales se refieren a ámbitos de libertad, de seguridad jurídica y de justicia.
- b) La integración democrática de los órganos superiores del Estado, mediante voto universal, directo y secreto de los ciudadanos. Esta norma se aplica a los órganos ejecutivos y legislativos y, en forma indirecta, por lo general, al Poder Judicial.
- c) El principio de legalidad respecto a todos los actos de autoridad; esto es, que la actuación del poder constituido debe estar ajustada al derecho.
- d) La separación o distribución de las principales funciones del Estado —legislativa, administrativa y jurisdiccional— en órganos diversos.
- e) La existencia de tribunales independientes respecto de cualquier otro poder legal o fáctico.

Quisiera subrayar que la idea demoliberal del Estado de derecho, aunque en forma destacada somete la autoridad al orden jurídico, aspira a regular también la conducta y las relaciones externas de los particulares, que deben darse en un ámbito de gran libertad, encargando al Poder Judicial la solución de los conflictos y controversias que entre ellos se

den, y obligando al Poder Ejecutivo a asegurar el cumplimiento de las sentencias de los jueces, de ser necesario con la coacción. En ciertas materias, el Poder Ejecutivo puede ejercer directamente facultades coactivas frente a los particulares en los términos que fijen las leyes, como es el caso del derecho fiscal.

La Constitución mexicana de 1857 siguió en lo general las doctrinas demoliberales del Estado y el derecho.

III. EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

Ante la crítica socialista respecto al Estado demoliberal, que surgió desde el siglo XIX, empezó a difundirse la idea de que el Estado no podía permanecer impasible ante la realidad; que el principio de igualdad no se cumplía en la práctica, ni el de libertad y la justicia en consecuencia, por lo que el Estado y el derecho debían proteger los derechos de los más débiles y establecer las condiciones materiales y sociales indispensables para el goce efectivo de la justicia y la libertad real para todas las personas.

La Constitución mexicana de 1917 fue la primera carta constitucional que garantizó, al lado de los derechos individuales, derechos de los campesinos (artículo 27) y los obreros (artículo 123), y, además, sentó las bases para que el Estado asumiera la función de rector y regulador del desarrollo nacional. Desde entonces, siguiendo la costumbre de reformar y adicionar la ley fundamental cada vez que se considera necesario para adecuarla a las cambiantes condiciones y demandas sociales, la Constitución mexicana vigente fue incorporando ciertos derechos sociales específicos, entre los que cabe señalar el derecho a la educación, que deberá ser laica y gratuita cuando la imparta el Estado; la autonomía de las instituciones de educación superior para gobernarse a sí mismas y realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura respetando la libertad de cátedra y el libre examen y discusión de las ideas; el derecho a la multietnicidad y pluriculturalidad en relación con las comunidades indígenas; el derecho a la paternidad responsable, esto es, el derecho de la pareja de decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos; el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa; el derecho a la

protección de la salud; el derecho a la información y el derecho al trabajo.

En la evolución constitucional mexicana son importantes las reformas y adiciones de 1983, que definieron las bases del sistema económico mexicano estableciendo la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional y el reconocimiento de su carácter mixto, al establecer que al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado.

Dichas reformas definieron también las áreas estratégicas que debe tener a su cargo el Estado, manteniendo siempre el gobierno la propiedad y el control sobre los organismos que, en su caso, se establezcan para gestionarlos. Éstas son, en el texto vigente: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; y electricidad. Mediante reformas posteriores, la comunicación satelital y los ferrocarriles dejaron de considerarse como áreas estratégicas, pero se calificaron como áreas prioritarias para el desarrollo nacional, correspondiendo al Estado, al ejercer sobre ellos su rectoría, proteger la seguridad y la soberanía de la nación y, al otorgar concesiones y permisos en estas áreas, se proteja el mantenimiento o establecimiento del dominio público sobre las respectivas vías de comunicación. También se ha calificado como área estratégica el banco central y, por su conducto, la acuñación de moneda y la emisión de billetes.

La reforma de 1983 reiteró la facultad del Estado para concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la federación (artículos 25, 27 y 28). Las mismas reformas establecieron las bases de una planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación (artículo 26).

Otro principio fundamental de la Constitución es la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, estableciendo que la nación ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada, a la cual impondrá las modalidades que dicte el interés público, así como la facultad de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, lograr

el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana (artículo 27, en relación con el artículo 3o., fracción II, inciso *a*).

El constitucionalismo social mexicano, que estableció y viene desarrollando México desde 1917, se fue generalizando a lo largo del siglo XX, desde las Constituciones soviética y la alemana de Weimar de 1919 hasta la mayoría de las Constituciones contemporáneas, que han reconocido la responsabilidad de los Estados para intervenir en el desarrollo económico y social de los Estados y han establecido diversos derechos sociales. Estas mismas tendencias se han impreso en el moderno derecho internacional, sobre todo a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, se han multiplicado los organismos especializados para organizar la cooperación mundial para el desarrollo económico y social: consejos económicos y sociales, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial de Comercio, Organización Internacional del Trabajo, Organización Mundial para la Salud, etcétera. Observamos la misma tendencia en el derecho interamericano.

Así, aparecieron los conceptos de Estado social de derecho y el constitucionalismo social, superando la concepción demoliberal individualista que no preveía la responsabilidad de los Estados para regular e intervenir en los procesos del desarrollo económico y social, porque confiaba en que el interés privado y el juego libre de la economía de mercado producirían naturalmente el disfrute de la libertad para todos los miembros y clases de la sociedad, así como la realización de la justicia social. La concepción liberal del Estado y el derecho limitaba la participación del Estado en la economía al establecimiento de un orden legal que garantizara la libertad de los hombres en su aspecto individual y el funcionamiento libre de los mecanismos de mercado protegiendo el principio de la libre competencia.

IV. LOS VALORES PROTEGIDOS POR LA CONSTITUCIÓN

Si el derecho es un código de ética social destacado y protegido por el Estado, es conveniente enumerar, así sea sumariamente, los valores protegidos por el texto constitucional.

Ignacio Burgoa, el ilustre tratadista de derecho constitucional mexicano, clasifica en cuatro grupos básicos las garantías individuales que consagra la Constitución mexicana:

- a) *Garantías de igualdad*, como la de que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece (artículo 1o.); la prohibición de la esclavitud (artículo 2o.); la igualdad entre el hombre y la mujer (artículo 4o.); la prohibición de títulos de nobleza y de prerrogativas y honores hereditarios (artículo 12); la prohibición de leyes privativas y tribunales especiales, así como fueros especiales, salvo el de la guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar (artículo 13).
- b) *Garantías de libertad*, tales como la de profesión, industria y comercio (artículo 5o.); la de manifestación de las ideas, salvo el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público (artículo 6o.); la de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia (artículo 7o.); libertad y derecho de petición (artículo 8o.); de reunión y asociación (artículo 9o.); de poseer y portar armas (artículo 10); de tránsito y residencia (artículo 11); de profesar la creencia religiosa que el individuo decida, así como practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo (artículo 24); de circulación de correspondencia sin registro alguno (artículo 16), y la libre concurrencia o competencia económica (artículo 28). El ejercicio de estas libertades se regula en la propia Constitución o en las leyes reglamentarias a las que la misma remite.
- c) *Valores de propiedad privada*, como la prohibición de la confiscación (artículo 22), garantías diversas (artículo 16) o la protección a la propiedad, aunque con las limitaciones impuestas por el poder público (artículo 27).
- d) *Garantías de seguridad jurídica relacionadas con la justicia y la igualdad*, tales como la irretroactividad perjudicial de la ley, la garantía de audiencia en los diferentes procesos, el previo establecimiento de tribunales, el respeto a los procedimientos judiciales, la garantía de legalidad en materia civil, administrativa y penal, la exacta aplicación de la ley penal sin que pueda imponerse pena alguna por simple analogía o mayoría de razón; en materia civil y administrativa, la interpretación conforme a la letra o interpretación jurídica de la ley y, a falta de ésta, la aplicación de los principios generales de derecho (artículo 14); la prohibición de trata-

dos de extradición de reos políticos y esclavos, o bien de convenios y tratados que alteren las garantías y derechos que la Constitución establece; la garantía de mandamiento escrito, fundado y motivado para la interferencia de la autoridad en la esfera jurídica de los particulares (persona, familia, domicilio, papeles y posesiones); la competencia legal de la autoridad interferente; las formalidades y requisitos para una orden de aprehensión, requisitos de cateos y visitas legales (artículo 16); la prohibición de prisión por deudas de carácter puramente civil; la prohibición de hacerse justicia por propia mano o de ejercer violencia para reclamar los derechos; la administración de justicia pronta, expedita y gratuita (artículo 17); garantías específicas para los detenidos, procesados y sentenciados en procesos de naturaleza penal (artículos 18, 19, 21 y 23), así como la prohibición de penas inusitadas o trascendentales (artículo 22).

En la parte inicial de este trabajo hicimos mención de los valores políticos y sociales que protege la Constitución. Aun siendo reiterativos, conviene señalar los *principios políticos fundamentales* que dan base a nuestra ley suprema y, en consecuencia, al Estado social de derecho. Éstos son la soberanía popular, la república representativa, los derechos individuales y sociales, la división o distribución de poderes, el sistema federal y el municipio libre, la separación de Estado e iglesias, y la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional en un sistema de economía mixta con la coexistencia de los sectores público, social y privado y el establecimiento de un sistema nacional de planeación democrática.

También debemos citar como elementos que caracterizan nuestro Estado de derecho *los principios normativos que la Constitución prescribe en la dirección de la política exterior*: la autodeterminación de los pueblos (soberanía), la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (artículo 89, fracción X).

Importante también es el principio de la *supremacía de la Constitución*, cuando establece que “esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la Repúbli-

ca, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puede haber en las Constituciones de los estados”. Esta disposición es la que establece el carácter de ley suprema de la Constitución federal (artículo 133). La legislación de los estados, las federales ordinarias y los tratados internacionales no pueden reformar, contrariar y menos reformar los preceptos de la Constitución federal.

En general, las ramas del derecho interno, además de respetar las normas de la Constitución federal, sancionan y protegen valores que el legislador ha querido destacar y darles el carácter de norma jurídica, esto es, con la posibilidad de hacer práctica su obligatoriedad, de ser necesario con la coacción del poder público.

V. LOS VALORES PROTEGIDOS POR EL DERECHO PENAL

Sólo a manera de ejemplo analizaremos los valores o bienes jurídicamente protegidos por el Código Penal para el Distrito Federal.

La razón última que justifica la pena y, por tanto, al derecho penal, no son valores de orden ético ni valores espirituales en sí mismos; son bienes individuales o colectivos de índole social objetiva congruentes con la función prevencionista de la pena. Ninguna otra área del derecho protege bienes de la magnitud de los que ampara el derecho penal ni consigna respuestas tan severas. Los tipos delictivos que protegen bienes sociales en relación con el Estado y con la humanidad; los que atañen a la sociedad; posteriormente los relativos a la familia y, el último espacio, a los tipos que protegen los bienes de las personas.

El Código Penal Federal vigente tiene, en su libro segundo, título primero, la tipificación de delitos contra la seguridad de la nación: traición a la patria, celebración o ejecución o pactos de alianza ofensiva contra un Estado que produzcan o puedan producir la guerra de México con otro o admita tropas o unidades de guerra en el país; espionaje, revelación de documentos o información confidenciales de un gobierno extranjero; sedición por actos que resten o ataquen a la autoridad o dirijan, organicen, inciten, compelan o patrocinen a otros para cometer el delito de sedición; motín; rebelión; atentados contra el gobierno de algunos de los estados de la federación que inviten a la rebelión; homici-

dio de prisioneros; uso de explosivos, sustancias tóxicas, armas de fuego o por incendio, inundación u otros actos violentos; sabotaje, y conspiración. En su título segundo, capítulo I, tipifica conductas delictivas contra el derecho internacional, tales como ejercicio de violencia a las personas de la tripulación de una nave mercante mexicana o de otra nación o sin nacionalidad, complicidad en actos de piratería, el corso sin carta de marca o patente de ninguna nación, la violación de inmunidad y la neutralidad en perjuicio de agentes diplomáticos o parlamentarios, y todo ataque o violencia de cualquier género a los escudos, emblemas o pabellones de una potencia enemiga. En el título tercero se tipifican los delitos contra la humanidad y el de genocidio, y en sus demás disposiciones tipifica delitos para efectos de jurisdicción federal regulados también por los códigos penales locales.

Ante la situación derivada de los ataques terroristas a los Estados Unidos de América el 11 de septiembre pasado, el tema de delitos contra la seguridad nacional y, en particular, contra el terrorismo, ha cobrado inusitada importancia. Las Naciones Unidas, bajo cuyo amparo se han celebrado diversos tratados y convenciones con relación al terrorismo y delitos análogos, varios de los cuales ha suscrito México, están en proceso de preparar una nueva normatividad sobre esta materia. Seguramente, las normas establecidas por Naciones Unidas darán pie a nuevos convenios internacionales y a la actualización de las leyes internas correspondientes.

La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de 1996 tipifica como delitos contra la seguridad del Estado el terrorismo, el acopio y tráfico de armas, el tráfico de indocumentados y el asalto, para proteger también la seguridad de la nación o la de los particulares (artículo 2o.).

En el título cuarto del Código Penal para el Distrito Federal, referente a los delitos contra la seguridad pública, se protege la seguridad de la sociedad, que se afecta con la evasión de presos, el quebrantamiento de sanción, las conductas afectadas con relación a las armas prohibidas y la asociación delictuosa. En la tipificación de estos delitos, el bien jurídico protegido es la adecuada administración de justicia.

El título quinto del mismo Código, delitos en materia de vías de comunicación y de correspondencia, contiene los tipos de ataques a las vías de comunicación, uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo y la violación de correspondencia.

En el título sexto, concerniente a los delitos contra la autoridad, se protege, como bien jurídico genérico, el buen funcionamiento de la administración pública y, en forma específica, la adecuada administración de justicia (con el tipo de su desobediencia y resistencia de particulares), la seguridad de la inviolabilidad del lugar sustraído al uso de las personas (con el quebrantamiento de sellos) y el sentimiento de respeto a los símbolos nacionales, con el delito de ultrajes a las insignias nacionales.

El título séptimo recoge los delitos contra la salud, es decir, un gran abanico de conductas relativas a los narcóticos, tales como la producción, transporte, tráfico, comercio, suministro, prescripción, introducción al país, extracción del país, aportación de recursos económicos, realización de actos de publicidad, etcétera. Los bienes jurídicos que se pretenden garantizar son muy variados y numerosos, destacándose como los más significativos la salud de las personas, la seguridad de la sociedad y el sano desarrollo psicofisiológico de las personas. También se regula el tipo de peligro de contagio, con lo cual se salvaguarda la seguridad de la salud frente a las relaciones sexuales u otras conductas transmisoras de enfermedades.

El título octavo regula los delitos contra la moral y las buenas costumbres, que pretenden proteger, conjuntamente con la moral pública, el normal desarrollo psicosexual de los menores, la salud personal y las buenas costumbres, la dignidad humana, el derecho a no ser explotado y la seguridad social, así como la libertad de las personas para determinarse, con los tipos de provocación de un delito y apología de éste o de algún vicio.

El título noveno se refiere exclusivamente a la revelación de secretos, amparando la inviolabilidad del secreto o comunicación reservada.

El título décimo agrupa a los delitos cometidos por servidores públicos, mismos que son: ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, colusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito. Con esta protección se pretende garantizar la adecuada administración pública, la legal y legítima prestación del servicio público y, en un número considerable de hipótesis, el patrimonio estatal, incluyendo los organismos descentralizados y el patrimonio de los particulares.

El título decimoprimer, concerniente a los delitos cometidos contra la administración de justicia, contiene dos apartados: uno dedicado a la descripción de conductas que pueden cometer los servidores públicos en el área de la administración de justicia, y otro que establece el ejercicio indebido del propio derecho. Muchos de estos bienes guardan estrecha relación con las garantías constitucionales del procesado y del sentenciado, así como la seguridad en el cumplimiento cabal de los servidores públicos relacionados con la administración de justicia.

El título decimosegundo se ocupa de la responsabilidad profesional, conteniendo prohibiciones de conductas realizadas por médicos, directores y administradores de centros de salud y abogados. Los bienes jurídicos protegidos son, obviamente, el derecho a la atención médica y la seguridad o confianza en la conducta del médico y, por cuanto a los abogados concierne, se tutela la confianza en el ejercicio de la actividad en la prestación del servicio profesional, la seguridad en la defensa y la correcta administración de justicia.

El título decimotercero reúne todos los tipos de falsedad, comprendiendo la falsificación, alteración y destrucción de moneda, la falsificación de títulos al portador y documentos de crédito público, la falsificación de sellos, llaves, cuños o troqueles, marcas, pesas y medidas, la falsificación de documentos en general, la falsedad en declaraciones judiciales y en informes dados a la autoridad, la variación del nombre o domicilio, usurpación de funciones o de profesión y el uso indebido de condecoraciones, uniformes, grados, divisas, insignias y siglas. Todos esos tipos protegen la seguridad en los bienes jurídicos tutelados.

El título decimocuarto, “Delitos contra la economía pública”, se integra con un único capítulo en el que se ubican los delitos contra el consumo y la riqueza nacionales. En los tipos correspondientes se tutelan la economía pública, la libre concurrencia en la producción y el comercio, el acceso a los satisfactores de primera necesidad, la calidad de los productos, la economía nacional y la seguridad de la economía rural y forestal y de la riqueza zoológica del país.

En el título decimoquinto se describen los delitos contra la libertad del normal desarrollo psicosexual, como son los delitos de hostigamiento sexual, abuso sexual, estupro, violación, incesto y adulterio, en este último también para proteger la integridad de la familia.

El título decimosexto recoge los delitos contra el estado civil y la bigamia, protegiéndose la fe pública en los documentos del Registro

Civil y los derechos de familia, particularmente la institución del matrimonio.

El título decimoséptimo sanciona los delitos en materia de inhumaciones y exhumaciones, protegiendo la salud pública, el respeto al cadáver y la adecuada administración de justicia.

En el título decimooctavo, “Delitos contra la paz y seguridad de las personas”, se establecen dos tipos penales: amenazas y allanamiento de morada. Se ampara así la integridad de las personas y la inviolabilidad del domicilio.

El título decimonoveno, “Delitos contra la vida y la integridad corporal”, se protege la vida —valor supremo— de todas las personas (homicidios, el abandono de personas y las lesiones).

En el título vigésimo quedan situados los delitos contra el honor, la difamación y la calumnia, protegiéndose la reputación o fama de las personas y la administración de justicia.

El título vigésimo primero se ocupa de la protección a la libertad y de otras garantías, penalizando el plagio o secuestro, la privación ilegal de la libertad de la persona, protegiendo la inviolabilidad de derechos y garantías establecidos por la Constitución; también la libertad de trabajo con la retribución debida, el rapto y el supuesto de integrar o recibir ilegalmente a una persona para su custodia indebida, protegiendo el derecho de familia y la patria potestad.

El título vigésimo segundo reúne los delitos contra las personas en su patrimonio: el robo, el abuso de confianza, el fraude, el despojo de cosas inmuebles o de aguas y el daño en propiedad ajena. Obviamente los bienes jurídicos protegidos son el patrimonio —propiedad o posesión—, así como la seguridad personal y el patrimonio cultural de la nación.

El título vigésimo cuarto se refiere a los delitos electorales. En materia de registro nacional de ciudadanos se protegen la legalidad y limpieza electoral, el normal desarrollo electoral, la inviolabilidad del secreto de voto, la veracidad, autenticidad y uso legal de los documentos relativos al Registro Federal de Electores, la seguridad en el cumplimiento cabal de las obligaciones de los funcionarios, el derecho a la información veraz de la jornada electoral, el real ejercicio de la representatividad popular, la veracidad del Registro Nacional de Ciudadanos y del registro de electores y los padrones correspondientes, la incorruptibilidad de los servidores públicos en el proceso electoral y la neutralidad de los bienes y servicios públicos ante los procesos electorales.

VI. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA FEDERACIÓN

Deseo comentar también, así sea brevemente, la orientación moral que tiene el marco constitucional sobre responsabilidades de los servidores públicos de la federación y sus leyes reglamentarias, que fueron reformadas en 1982 (título cuarto, artículos 108-114 y 134).

Pueden distinguirse con precisión cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, así como el establecimiento de la autonomía de los procedimientos respectivos: política, penal, administrativa y civil.

La responsabilidad política está referida a las conductas ilícitas de mayor gravedad en que pueden incurrir los servidores públicos, como son: el ataque a las instituciones democráticas o a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; los perjuicios graves a la federación, a uno o varios estados o a la sociedad, o se motive algún trastorno en el funcionamiento de las instituciones.

La responsabilidad penal está referida a las conductas ilícitas de mayor gravedad en que puedan incurrir los servidores públicos, como son el uso indebido de atribuciones y facultades, la intimidación, el ejercicio abusivo de funciones, el tráfico de influencia, la deslealtad y el enriquecimiento ilícito. En aquellas reformas se ampliaron los tipos penales de abuso de confianza, cohecho y peculado en el Código Penal para el Distrito Federal aplicable en materia federal (título décimo, artículos 212-224).

La responsabilidad administrativa procede por los actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad y eficiencia que deben observar los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

La responsabilidad civil, en virtud de la cual los servidores públicos son responsables por las conductas ilícitas de derecho civil en que incurrían, sin gozar de fuero o impunidad.

Es mucho lo que se ha avanzado al prever a nivel normativo las conductas que pueden conducir al fincamiento de responsabilidad y la tipificación de delitos relacionados con el servicio público, así como en los aparatos encargados de cumplir la ley en esta materia. Sin embargo, debe revisarse continuamente la suficiencia de las normas y la eficacia de

los organismos públicos encargados de aplicar la ley. También hay que estar en guardia para evitar el exceso de intervenciones y controles por parte de la autoridad encargada, y poner más énfasis en la prevención, con objeto de no estorbar indebidamente el eficiente y ágil funcionamiento de las instituciones a las cuales debe dotarse de un amplio margen de autonomía de gestión compatible con los controles indispensables de las instancias respectivas.

De la misma manera, creo que deben reforzarse los mecanismos de defensa de los servidores públicos para evitar que sean objeto de injusticias. Creo que debe estudiarse y ponerse en práctica un seguro para gastos para la defensa legal de los funcionarios, sobre todo al terminar su responsabilidad.

De particular importancia en el régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos es el artículo 134, que prescribe que los recursos económicos de que dispongan el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados. Las adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo mediante licitaciones públicas a través de convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, salvo los casos que la propia ley señala.

El Congreso de la Unión ha expedido leyes reglamentarias en materia de adquisiciones y arrendamientos y de obra pública. El Ejecutivo Federal también ha expedido disposiciones reglamentarias sobre dichas leyes.

Finalmente, debo reconocer que en los últimos años y en el presente, los poderes del Estado, tanto a nivel federal como local, han estado impulsando programas y acciones para fortalecer y hacer respetar al Estado de derecho. Mis propuestas van en el sentido de enfatizarlos y darles mayor rigor y eficacia y perfeccionarlos.

Normas y procedimientos no serán suficientes para asegurar la conducta debida de los servidores públicos. La eficacia de la norma dependerá de la conciencia ética individual y de grupo, la cual debe fortale-

cerse a través de la educación, la capacitación y la vigilancia social. Mucho es lo que falta para afianzar entre todos nosotros la cultura de la legalidad.

Expreso nuevamente mi oposición a los intentos de establecer instancias extralegales que investiguen y juzguen supuestas responsabilidades diversas por actos atribuibles a servidores públicos civiles y militares en el pasado remoto o próximo. Estas investigaciones y juicios deben llevarse a cabo, en su caso, de acuerdo con la legislación aplicable y ante los órganos del Estado competentes, y no mediante procesos y tribunales especiales, que están proscritos por nuestra Constitución. Aceptar estas instancias extrajurídicas sería un grave atentado contra el Estado de derecho y daría pie a actitudes de resentimiento y terror, que en nada contribuirían a la seguridad jurídica y la paz social.

VII. ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO

Aunque la vocación del pueblo mexicano por vivir dentro de un Estado de derecho no se ha cumplido a cabalidad y presenta serias deficiencias en la práctica, es evidente que sigue siendo una de las aspiraciones más importantes de nuestra nación.

Hay una manifiesta insatisfacción en la sociedad mexicana por una delincuencia creciente e incontrolada, así como por el desempeño real de las instituciones encargadas de la procuración de justicia, la investigación de hechos delictuosos, el ejercicio de la acción penal, la actuación de los tribunales federales y locales, sobre todo de estos últimos, y la situación que guarda nuestro sistema penitenciario.

Todo lo anterior tiene rezagos muy profundos y complejos en nuestra historia, inclusive desde la época colonial, pero últimamente se han visto agravados por las distintas formas de la delincuencia organizada, sobre todo en materia de narcotráfico, y la aparición de fenómenos delictivos tales como el rompimiento del Estado de derecho a través de movimientos guerrilleros y mediante operaciones de lavado de dinero ilícito realizado mediante distintas formas.

Hay que reconocer, por otra parte, que nuestra cultura de legalidad es muy insuficiente y que también padecemos el fenómeno, desde hace muchos años, de la propensión de los particulares para infringir normas jurídicas en los distintos ámbitos de la vida social.

Por otra parte, nuestro sistema educativo no ha sido capaz de inculcar en forma efectiva los valores del Estado de derecho.

Frente a esta grave situación, es necesario continuar y reforzar las siguientes acciones:

1) Seguir insistiendo en nuestro sistema de división de poderes, tanto a nivel federal como local y municipal. La situación de la división del poder que se ha venido presentando en nuestro país durante las últimas décadas, tanto a nivel federal como local y municipal, está mostrando que todavía no aprendemos a manejar esta situación, que, por otra parte, me parece irreversible. El poder dividido, que se presenta por una mayor pluralidad de los partidos políticos, y su participación en los poderes legislativos, presenta riesgos de ingobernabilidad.

Debemos tomar partido frente a esta circunstancia. Estoy de acuerdo con que se acote el poder de los ejecutivos, pero sin que los demeritemos a tal grado que no puedan cumplir eficazmente con sus delicadas responsabilidades. No creo que México tenga la cultura y la estructura de partidos adecuadas para sustituir el sistema presidencial por uno parlamentario; las condiciones de gobernabilidad se podrían ver seriamente afectadas.

Debemos seguir fortaleciendo al Poder Legislativo en los tres niveles de gobierno. Para ello deben establecerse sistemas de asesoría técnica profesional al servicio de los poderes legislativos, de tal manera que los legisladores cuenten con este apoyo para sus importantes funciones. No podemos exigir que los legisladores sean enciclopedistas ni individual ni colectivamente. Esto es valedero tanto para el Poder Legislativo federal como para los locales, así como para la esfera municipal en lo que toca a su facultad reglamentaria.

Debemos impulsar un código de urbanidad política para evitar las lamentables manifestaciones que se dan en los trabajos legislativos cuando, con frecuencia, contemplamos actitudes reprochables y aun primitivas.

2) Por lo que toca al gobierno federal, estoy de acuerdo en que se sigan impulsando el federalismo y el municipalismo, pero mediante un programa gradual y sensato, para no debilitar los poderes federales en el cumplimiento de sus responsabilidades en la vida nacional e internacional y no indigestar prematuramente a los gobiernos locales y municipales con atribuciones para los que no cuentan todavía con el equipamiento técnico necesario.

3) Debe fortalecerse el servicio profesional de carrera para que en los tres poderes, tanto federales como municipales y locales, se establezcan procedimientos adecuados para el reclutamiento, la capacitación, la promoción y la separación de los servidores públicos del nivel medio y medio superior, ya que debe seguirse respetando la facultad de los ejecutivos de nombramiento de los funcionarios superiores de las dependencias y organismos correspondientes. Aun en estos casos deben fijarse reglas y criterios para que el nombramiento de los servidores públicos superiores —secretarios, oficiales mayores, cuerpos de planeación y asesoría, titulares de entidades paraestatales— sean hechos sobre bases adecuadas. Sobre el particular, hay avances notables en las fuerzas armadas, el servicio exterior, en el Banco de México, en el Instituto Federal Electoral, y en otras dependencias del Poder Ejecutivo. No obstante, deben seguirse perfeccionando los sistemas en estas instituciones.

Por lo que se refiere al Poder Ejecutivo Federal, existe ya una propuesta de ley en el Senado de la República para el servicio público profesional. De esta manera se implantarán sistemas adecuados en el reclutamiento, capacitación, promoción y separación en los niveles correspondientes. Lo mismo es recomendable para los poderes ejecutivos de los estados y de los municipios, con el fin de desterrar el vicio que todavía se observa en muchos casos de considerar como un botín político los puestos relativos, demeritando la seguridad en el empleo y la calidad de los servicios correspondientes.

4) También considero conveniente que se impulsen los estudios conducentes para permitir la reelección continua por plazos limitados en cargos legislativos, a efecto de apoyar la profesionalización de los parlamentarios y propiciar una mayor responsabilidad de éstos frente a los electores.

5) Por lo que se refiere al Poder Judicial federal, si bien es cierto que el servicio profesional de carrera ha logrado también avances notables, particularmente en su sistema de reclutamiento, formación, capacitación y separación, es necesario seguir avanzando y removiendo los actuales defectos de operación del sistema.

Por lo que se refiere a los poderes judiciales locales, es necesario que se implanten efectivamente las normas que prescribe el artículo 117 constitucional en sus fracciones III y IV, en lo que se refiere a la independencia de los magistrados y jueces, las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirven a estos poderes, asegurando

la inamovilidad de los magistrados de los tribunales superiores de justicia estatales al ser reelectos y aseguren también los términos legítimos de su separación. No menos importante es que los magistrados y los jueces perciban una remuneración adecuada, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

Algunas Constituciones de los estados han recogido ya estas normas, pero otras han sido omisas.

Por otra parte, la diferencia de las remuneraciones entre los miembros del Poder Judicial y los locales es todavía muy pronunciada. Si queremos un buen Poder Judicial tenemos que retribuir a sus miembros en todos sus niveles con remuneraciones adecuadas y competitivas en el mercado de trabajo. También se deben establecer sistemas de pensiones para los miembros de los poderes judiciales locales al término de su gestión.

6) Por lo que se refiere a las autoridades municipales, es necesario aplicar y seguir perfeccionando el artículo 115 de la Constitución, que establece para los municipios un campo propio mínimo en el ejercicio de sus funciones y les atribuye importantes facultades reglamentarias y potestades fiscales, destacando el impuesto predial. En este aspecto es aconsejable que los municipios ejerzan a plenitud sus funciones tributarias. Conviene mejorar la legislación constitucional y reglamentaria en los estados en esta materia.

Considero adecuada la tendencia de ampliar la duración de la gestión de los ayuntamientos y deben impulsarse los estudios correspondientes para permitir su reelección por una sola vez.

7) En cuanto al llamado acceso a la justicia o a la jurisdicción, es indispensable fortalecer los mecanismos correspondientes para que las clases populares puedan hacer valer sus derechos ante los órganos judiciales y administrativos. Actualmente sólo aquel que tiene recursos económicos suficientes y educación tiene acceso a la justicia, y la mayoría de las clases populares no pueden cubrir los costos de los servicios profesionales correspondientes. Deben reforzarse las instancias de asesoría y defensoría a lo largo de los procesos de procuración y administración de justicia. Los sistemas de asesoría y defensoría de oficio son notablemente débiles. Éstos pueden reforzarse con el servicio social de pasantes de derecho.

8) Es evidente la insatisfacción de la población respecto al desempeño promedio de las fuerzas policiales, el Ministerio Público y aun de

los juzgados y tribunales, así como en oficinas administrativas, donde hay trámites largos y enredados que prolongan los tiempos de los procesos correspondientes, con el consiguiente sentimiento de indefensión e ineficacia, cuestiones que demeritan seriamente los valores de seguridad y justicia, con el incumplimiento consecuente de la garantía constitucional de tener una justicia expedita, completa e imparcial, así como su carácter gratuito, induciendo así conductas ilícitas o violentas para reclamar el derecho. Hay insatisfacción en los medios correspondientes respecto a las leyes y procedimientos en cuanto al cumplimiento de las obligaciones patrimoniales entre particulares —particularmente en el sistema bancario—, lo cual obstaculiza el desarrollo económico de la nación.

Deben pues reformarse las leyes correspondientes, así como los procedimientos, haciéndolos más sencillos y ágiles.

9) Es indispensable que nuestro sistema educativo dé mayor énfasis a la enseñanza de los valores protegidos por el derecho y la cultura de legalidad. Si bien esta educación debe empezar desde la familia, la escuela y los medios de comunicación también deben hacerse cargo de esta insoslayable responsabilidad. En consecuencia, deben fortalecerse los programas de enseñanza de historia nacional y de civismo o ética e inducir a los medios de comunicación para que apoyen esta tarea. Debemos fortalecer la moral de la sociedad, ya que ésta es indispensable para una convivencia pacífica, segura y justa.

10) Debemos lograr que las escuelas de derecho eleven la calidad de su enseñanza y actualicen sus programas de estudios para formar juristas con la suficiente capacidad para cumplir con sus responsabilidades ante la sociedad.

11) Debe revisarse la cuestión de la colegiación de los abogados. Actualmente el país adolece de una grave dispersión y debilidad de los colegios y barras. Hay que revisar nuevamente la opción de la colegiación obligatoria, con el debido respeto a la libertad de ejercicio profesional y a los valores locales.

Los problemas internacionales presentes y, particularmente, la guerra que ha estallado en Afganistán, obligan a un comentario de mi parte. No dudo de la necesidad y justificación de las acciones contra el terrorismo, que han sido apoyadas por la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, y cuentan con el apoyo y la colaboración no militar del gobierno mexicano. Los compro-

misos de México en esta peligrosa situación deben cumplirse principalmente en los sistemas de seguridad nacional interna. Habrá que actualizar la legislación y fortalecer a los órganos del Estado encargados de la seguridad nacional: inteligencia política, civil y militar, fuerzas armadas y Procuraduría General de la República, induciendo acciones paralelas en los gobiernos de los estados.

Sin embargo, estas medidas correctivas y preventivas no serán suficientes si hemos de tener una visión global y de medio y largo plazos de los problemas internacionales. En mi opinión, la comunidad mundial, y México en lo particular, deben impulsar las acciones para fortalecer al derecho internacional; esto es, el Estado de derecho a nivel mundial, para perseguir la paz, desterrar la violencia, nuevos y más sólidos compromisos para lograr un orden económico y social más equilibrado y justo mediante la cooperación internacional para el desarrollo económico y social y el desarme.

México debe jugar un papel activo en esta materia, de acuerdo con las mejores tradiciones de nuestra política exterior.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 2001.
- CARPISO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1969.
- CASTRO, Juventino V., *La mutación estructural del derecho mexicano*, México, Porrúa, 1998.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Estado social y derecho de prestación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.
- , *Cambio social y cambio jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa-ITAM, 2001.
- CUEVA, Mario de la, *La idea del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa-UNAM, 1999.

- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (coord.), *Los valores en el derecho mexicano. Una aproximación*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1997.
- GÓMEZ SANDOVAL, Fernando, *Teoría del Estado*, México, Diana.
- HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *La Constitución mexicana. Rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1995.
- ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga, “Valores éticos tutelados por el derecho penal mexicano”, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (coord.), *Los valores en el derecho mexicano. Una aproximación*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1997.
- JELLINEK, Jorge, *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- KAPLAN, Marcos, *Estado, derecho y sociedad*, México, UNAM, 1981.
- KELSEN, Hans, *Problemas capitales de la teoría jurídica del Estado*, México, Porrúa-UNAM, 1987.
- LUGO VERDUZCO, Adolfo, “La ética en el servicio público”, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (coord.), *Los valores en el derecho mexicano. Una aproximación*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1997.
- MADRID, Miguel de la, “El régimen jurídico de la economía mexicana”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución de 1917*, México, UNAM, 1992.
- PRI, *Plan Básico de Gobierno, 1976-1982, VIII Asamblea Nacional Ordinaria*, 25 de septiembre de 1975.
- RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- REYES HEROLES, Jesús, “Apuntes sobre la idea de Estado de derecho”, *Obras completas. Política*, México, Fondo de Cultura Económica, t. I, 1995.
- SÁNCHEZ CORDERO, Olga, “El Poder Judicial hacia el siglo XXI”, *Cuadernos de Debate*, núm. 23, Fundación Colosio.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Diccionario de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, “En torno al Poder Ejecutivo”, *Cuadernos de Debate*, núm. 22, Fundación Colosio.