

LOS VALORES EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Miguel de la MADRID H.

I. INTRODUCCIÓN

1. *Moral, ética y derecho*

Moral y derecho son ámbitos cercanamente emparentados, pero diferentes. Ambos son órdenes de la conducta que regulan las relaciones de los hombres. La moral, que se refiere a los valores individualmente aceptados, al volverse parte de la cultura de una sociedad se convierte en moral social, esto es, en el conjunto de valores comúnmente aceptados por un grupo humano en un tiempo y un espacio determinados.

Las diferentes escuelas filosóficas afirman que el contenido moral de un acto implica la conciencia individual de su valor y la libre decisión de realizarlo, en tanto que el derecho parte de la moral al determinar sus contenidos e impone a sus mandatos la coerción, independientemente de la intención moral del sujeto obligado (García Máynez, *Introducción al estudio del derecho*). Y así como la moral social se forma de la agregación consensual de las morales individuales, el derecho consigna, con la fuerza de su imperatividad, los valores morales que la sociedad considera necesarios para su orden, subsistencia y desarrollo. Por ello se ha dicho que el derecho es la moral social destacada.

El derecho —dice Preciado Hernández— no tiene como propósito inmediato el perfeccionamiento individual del hombre, sino que trata de establecer las condiciones sociales que hagan posible la pacífica coexistencia o convivencia humana (*Lecciones de filosofía del derecho*).

La moral y el derecho cambian al variar el contenido de su función social a través del tiempo. Estas formas de la conducta humana tienen un carácter histórico.

Empero, como en todo proceso cultural, la formación de la moral y el derecho es, en gran parte, un fenómeno acumulativo y gradual. Por ello las sociedades heredan códigos de conducta con valores más o menos

permanentes que, a su vez, ellas matizan, transforman o innovan de acuerdo con sus propias circunstancias y mentalidades. Moral y derecho, como productos históricos, son una creación continua.

Desde un punto de vista filosófico, el concepto de valor implica preferencia o selección. Algunos autores identifican la idea de bien con la de valor. Kant decía que “cada quien denomina bien a lo que aprecia o aprueba, o sea aquello en lo que existe un valor objetivo”.

Los valores morales que una sociedad considera indispensables para ordenar, asegurar y encauzar su convivencia se convierten en normas jurídicas, que se hacen obligatorias con la sanción del Estado, esto es, del poder político jurídicamente organizado.

2. *Los valores o fines del derecho*

A su vez, el derecho tiene sus propios valores que, según consenso generalizado entre los tratadistas, son la justicia, la libertad y el orden o seguridad.

A. *La justicia*

La clásica definición de Ulpiano dice que la justicia es *dar a cada quien lo suyo*. Esto significa que cada ser humano tiene como suyo un conjunto de bienes espirituales o materiales que le deben ser reconocidos y respetados.

En lo individual, la justicia —señala Preciado Hernández— ordena los actos de los hombres al bien personal, recordando a Platón, para quien la justicia es una regla de conducta que establece la armonía entre las tres distintas partes o potencias del alma: la sabiduría, el ánimo o coraje —que ahora llamamos voluntad o fortaleza— y la templanza. En el individuo, la justicia establece el orden o jerarquía, la relación armónica entre estas tres partes del alma y sus operaciones.

La justicia social, por su parte, significa el principio de armonía en la vida de relación. Se divide en general o legal y particular, y esta última se subdivide en distributiva y conmutativa. La justicia general considera los actos humanos con referencia al interés de la sociedad, y la particular, las relaciones entre los individuos de la misma. La justicia distributiva regula la participación de cada uno de los miembros de la sociedad en el bien común, así como las tareas o cargas con que ellos deben contribuir. La justicia conmutativa rige las operaciones de cambio y establece una rela-

ción de equivalencia entre la prestación y la contraprestación, el delito y la pena. La equidad es la justicia del caso concreto, que exige el empleo de un criterio racional en la aplicación de las normas jurídicas, que tome en cuenta las circunstancias específicas del caso en cuestión.

El concepto clásico de justicia implica la igualdad, lo cual no significa un tratamiento igual para todos los hombres y todos los hechos, sino la aplicación de una medida igual, esto es, un tratamiento igualitario, a quienes se encuentran en circunstancias iguales, y desigual o proporcional a quienes se hallen en condiciones diferentes. La norma jurídica debe ser general, pero su aplicación admite distintas hipótesis.

La justicia supone pluralidad de pensares, intereses, situaciones, cuyas relaciones recíprocas importa poner en claro, comparar, conciliar. El concepto de justicia supone también la existencia de conflictos que el derecho debe dirimir mediante la aplicación de normas generales a casos concretos.

B. *La libertad*

La libertad es otro de los conceptos fundamentales para la filosofía y el derecho que, como las demás ideas claves de estas disciplinas y de los saberes sociales —política, sociología, ética—, ha ameritado las interpretaciones más diversas y contradictorias. La concepción de la idea de libertad ha variado en dirección, extensión y significado a través del tiempo y según las distintas corrientes del pensamiento.

Con todo, puede afirmarse que la idea de libertad ha sido consustancial a los modernos Estados de derecho, es decir, a las organizaciones y al pensamiento político demoliberales, que arrancan de las revoluciones inglesa (1648), norteamericana (1776) y francesa (1789).

Para el pensamiento demoliberal, la libertad de los hombres es fundamento y objeto de las instituciones sociales —derecho y Estado—, de lo cual necesariamente se concluye que debe considerarse uno de los valores prototípicos del derecho actual.

Para el hombre, la libertad es la capacidad de autodeterminarse, es la elección que hace de su ser propio y del mundo. Decir hombre es decir libertad. Sin embargo, ni desde el punto de vista filosófico ni desde el político y jurídico, la libertad del hombre es absoluta. La facultad humana de elegir entre distintas opciones debe estar gobernada por la razón (y en ella se implica la ética o moral), y la libertad del hombre en sociedad —su

aspecto externo— está condicionada por el derecho, que es garantía de convivencia pacífica y justa. De ahí la necesidad de la democracia, para que el sometimiento del individuo a las leyes lo sea al derecho creado por los órganos legislativos de la sociedad en su calidad de representantes que expresan el consentimiento de la voluntad general. El derecho se ocupa de armonizar la libertad de todos, limitando la libertad de cada quien por la libertad de los demás. El derecho constitucional consigna y garantiza la libertad de los hombres frente al Estado, estableciendo un catálogo de derechos individuales que limitan y condicionan la esfera de acción de la autoridad.

En la crítica que del individualismo extremo hizo el socialismo en el siglo XIX, al abordar la idea de libertad consideró insuficiente el reconocimiento formal de las libertades individuales por el derecho, ante lo cual juzgó indispensable que la organización política y social y su derecho procuraran el establecimiento de las condiciones reales que emitieran el ejercicio efectivo de las libertades tradicionales, imposible si amplios grupos de la sociedad vivían en situación de desigualdad social en aspectos tan vitales como educación, salud, ingreso y patrimonio. De esta crítica provino la idea de las libertades o derechos económicos y sociales que resultó en el concepto del Estado social de derecho y dio origen al constitucionalismo social, inaugurado por la Constitución mexicana de 1917.

C. *Seguridad y orden*

La seguridad o el orden son también valores que generalmente se reconocen como naturales del derecho y que éste debe procurar y garantizar, en la medida de lo posible, para el desarrollo de la convivencia pacífica y armónica de la sociedad.

Bentham reconocía en la seguridad, según cita de Gustavo Radbruch,

el signo decisivo de la civilización, la marca distintiva entre la vida de los hombres y la de los animales. Es ella la que nos permite formar proyectos para el porvenir, trabajar y hacer economías; es ella sola la que hace que nuestra vida no se disuelva en una multitud de momentos particulares sino que esté asegurada en una continuidad. Es la seguridad la que une nuestra vida presente y nuestra vida futura por un lazo de prudencia y previsión, y perpetúa nuestra existencia en las generaciones que nos siguen.

La seguridad es la garantía que el poder estatal otorga a una sociedad para el establecimiento y aplicación de un orden jurídico que asegura al individuo y a la sociedad la vida pacífica y el respeto de los bienes y los derechos a través del tiempo. Sin seguridad y orden son imposibles libertad y justicia, pero para que la seguridad y el orden prevalezcan es indispensable procurar y garantizar la justicia y la libertad. Los excesos en la seguridad y el orden minan su propia subsistencia.

La seguridad jurídica se ha entendido también como el conocimiento de las personas sobre lo que pueden hacer o exigir, o acerca de lo que están obligadas a evitar o no impedir; esto es, el conocimiento de las libertades, derechos y obligaciones que les garantiza o impone el derecho positivo. Todo ello implica un saber a qué atenerse, lo cual es, más bien, la idea de la certeza jurídica.

La seguridad o el orden son un plan general de vida que establece una sociedad por conducto del derecho. Este orden es el medio que organiza la sociedad para que el hombre y sus instituciones puedan decidir y desarrollar su destino con certidumbre y tranquilidad.

A manera de conclusión podemos decir que justicia, libertad y orden o seguridad son valores que persigue naturalmente el derecho. La armonización de estos valores o fines es el reto fundamental del orden jurídico positivo y, sobre todo, de su aplicación.

D. *El derecho, código ético destacado*

El contenido moral de la voluntad política de un Estado, diferenciable de los contenidos morales de los individuos de la sociedad, da vida a un código ético específico, el cual quedará plasmado en un conjunto de estructuras normativas. De esta manera, un contenido moral primero, un código ético específico después, acaban por dar vida y forma a las estructuras normativas de una sociedad. Como hemos señalado, al igual que la moral y la ética de los particulares, la moral y la ética públicas no son rígidas ni inmutables: van cambiando con el transcurso del tiempo, dando nuevas pautas para la reforma de la ley o la sustitución de estructuras normativas.

El contenido moral de la voluntad política de un Estado, que acaba por ser plasmado en un sistema jurídico, se conforma, pues, por todo un código valorativo en donde se resolverán las cuestiones de lo que es bueno y de lo que se percibe como malo, así como por un código ético que

determine las conductas esperadas y las sancionadas, todo ello desde una perspectiva amplia y general, no específica, en que se establecen valores para la totalidad de los integrantes de un Estado, tanto los valores comunes de los particulares, como los de las entidades y representantes públicos. *La moral del Estado* comprende, por tanto, un conjunto muy amplio de valores, plasmados en el sistema jurídico, que no sólo ordena íntegramente los aspectos de la vida social y plantea finalidades que han de lograr todos los actores de la misma, sean éstos gobernados o gobernantes, sino también determina los mecanismos y procesos por medio de los cuales se crea o modifica ese mismo sistema.

Aun cuando se ha discutido largamente acerca de la diferenciación entre la moral (o la ética) y la política, no se puede pensar en el derecho sin relación con su contenido moral. Para que exista un conjunto ordenado y sistematizado de normas de conducta, tuvo necesariamente que existir un conjunto de valores que orientaran la formulación y creación de dichas normas de conducta, así como de las finalidades que éstas intentan alcanzar.

Si bien es cierto que tal conjunto de valores se encuentran diseminados en todo el orden jurídico, no menos cierto es que la Constitución, como norma jurídica fundamental, incluye a la mayoría de ellos, o al menos a los más importantes entre todos los que tutela el orden jurídico. Este hecho, por supuesto, depende de cada país y de la manera en que estructura su propio orden o sistema constitucional. Esta diferenciación o forma particular de ordenación jurídica depende asimismo de ciertos valores asumidos con anterioridad.

En países como México, de Constituciones escritas con un orden jurídico perteneciente a la tradición del derecho europeo codificado, que detalla al máximo su contenido, podríamos decir que los valores esenciales del Estado se encuentran en la propia estructura constitucional. Por ello, un examen del texto constitucional nos permitiría ver con bastante precisión el universo de valores éticos que nuestro sistema jurídico tutela.

II. LOS VALORES ÉTICOS Y LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Aun cuando el Estado mexicano nació en 1821, no sería correcto afirmar que apenas a partir de tal año se expresaron los valores fundamentales del pueblo mexicano. En realidad, dichos valores comenzaron a bosquejarse años atrás, durante los últimos de la Colonia, con los inicios de la

lucha por la independencia, manifestándose a través de los primeros postulados y programas políticos difundidos por los insurgentes.

El conjunto de valores que se plasmó como estructura fundamental del incipiente Estado mexicano puede clasificarse en tres grupos: los valores personales, los colectivos y los públicos. Cada uno de ellos se integra por una serie diversa de valores específicos, los cuales se señalan y analizan brevemente en los apartados siguientes.

El Estado mexicano contemporáneo cuenta con un marco general que, con modificaciones, está cimentado en varios de los principios y valores establecidos en 1824 y, sobre todo, en 1857.

La Constitución vigente, creada en 1917, también ha sido reformada en innumerables ocasiones como reflejo de la rápida dinámica social, que obliga a una continua adecuación de normas, estructuras e instituciones.

Si bien es cierto que vivimos en un Estado de derecho en que la Constitución ha cumplido su papel de norma fundamental, suprema y fundante de todo el orden jurídico, no menos cierto es que se trata de estructuras normativas e institucionales en proceso permanente de perfeccionamiento y consolidación. Muchas veces, la Constitución no ha podido cumplir plenamente con su papel normativo y ha quedado como un conjunto de disposiciones programáticas cuya realización depende de la dinámica social inducida por la propia carta magna. No es este el espacio para detallar las razones de tan complejo fenómeno, pero cabe señalar que tal disfuncionalidad apunta a problemas estructurales relacionados con la educación y la cultura legal y política de la sociedad que, a su vez, dependen de las condiciones generales de nuestro desarrollo económico y social.

1. *Valores personales. La libertad como valor supremo del Estado de derecho*

Los valores personales se refieren al conjunto de intereses, principios, aspiraciones y deseos que, dentro de la dimensión estatal, pertenecen a los individuos. Sin embargo, estos valores se confunden fácilmente con la moral de los individuos, puesto que, en general, se trata de los valores originalmente creados en el fuero interno de aquéllos, y que, por ser comunes a todos, o casi a todos, los miembros de una colectividad, son reconocidos como valores en la esfera pública.

En efecto, se trata de los valores que el Estado reconoce como pertenecientes o vinculados a los individuos y los que no sólo se abstiene de

infringir o vulnerar, sino que incluso se compromete a garantizar y hacer posibles mediante diferentes mecanismos a su alcance. Son, desde la perspectiva histórica del Estado contemporáneo, los valores fundamentales de la estructura del Estado liberal, puesto que gracias a su contenido ético la libertad se traduce en espacios de acción y reflexión claros y determinados y no en simples declaraciones. Sólo a partir de ellos se entiende la existencia y actuación de los órganos estatales como procuradores de la paz, la convivencia y la seguridad de los individuos. Por ello, éstos son los valores individuales básicos, traducidos en *libertades o derechos subjetivos* tales como las libertades de movimiento, de expresión, de asociación, de trabajo, por citar sólo algunas.

Estos valores personales se enumeran comúnmente en las Constituciones en la parte llamada *dogmática*, en las declaraciones de derechos fundamentales, pues a pesar de su gran variación de Estado a Estado, se nutren de las mismas fuentes y comparten objetivos similares.

No obstante que el Estado mexicano ha sufrido modificaciones importantes a lo largo de su historia, su estructura original es la de un Estado liberal, lo cual significa que se trata de una organización política cuyos principios, objetivos e instituciones están formulados principalmente para proteger el ejercicio de la libertad del hombre en todas sus manifestaciones sociales, políticas y económicas.

En esta idea subyace el individualismo de los siglos XVII y XVIII, que trajo consigo la secularización de la vida en todos los órdenes. Estas corrientes ideológicas, el individualismo ya citado y el liberalismo, agrupadas en movimientos políticos, dieron origen al Estado de derecho, cuyo objetivo primordial fue establecer un orden jurídico que normara toda la vida social, incluidos los órganos políticos. Por lo anterior, es posible entender cómo la libertad, base y fundamento del liberalismo, está vinculada estrechamente con el surgimiento del Estado de derecho, pues la idea de sometimiento de toda la organización social y política al derecho, tuvo la finalidad de proteger al hombre en lo individual y al ejercicio de su libertad. La concepción liberal ha descansado, a su vez, en la idea de la *dignidad* inmanente de la persona humana, que recoge expresamente el artículo 3o. de nuestra Constitución.

Sin embargo, con el paso del tiempo esta estructura básica jurídico-liberal incorporaría nuevos elementos que convertirían al Estado liberal en un *Estado social, democrático y de derecho*, puesto que si bien la libertad del hombre continúa siendo factor esencial en la estructura institucional y

en el cumplimiento de los objetivos estatales, en la actualidad forman parte de éstos, otros criterios tales como la satisfacción de las necesidades de los grupos más débiles o los que así lo requieren, y la democratización de la vida social en general. De la misma manera, el Estado democrático sólo tiene sentido en un espacio de interacción de individuos libres con capacidad de elección. La libertad, pues, sigue siendo un valor fundamental en la construcción del Estado y el derecho contemporáneos.

A. *El concepto de libertad y sus dos sentidos*

El concepto de libertad puede ser explicado en dos sentidos: uno negativo, otro positivo. Cada uno de ellos es susceptible de diferentes desarrollos según el sistema social o político donde sea planteado.

Por lo que toca al sentido negativo de libertad, éste implica las abstenciones, las no interferencias necesarias para que la libertad de un individuo sea una realidad. En este sentido, la defensa de la libertad consiste precisamente en la prevención de interferencias excesivas provenientes de la autoridad estatal. Desde este punto de vista la libertad presupone una libertad absoluta, natural que, en un principio, pertenece a todos los individuos por igual.

En contraste, la libertad en sentido positivo no tiene como objeto principal la coerción o los impedimentos para su realización, sino las posibilidades reales de elección de cada individuo. No atiende a las eventuales limitaciones o interferencias sino a las posibilidades efectivas de su realización. En este sentido, la libertad señala las potencialidades de realización de un ser que, en principio, puede llevar a cabo lo que se proponga sin ningún límite u obstáculo.

Estos sentidos del concepto de libertad han llevado, en el devenir de la civilización, a concepciones políticas y estructuras jurídicas diferentes. Mientras que para la primera el Estado es la organización política que debe garantizar el ejercicio de la libertad mediante sistemas que eviten su obstaculización, para la segunda, *es una creación de la propia libertad humana*, una proyección de sus propios alcances a través de la cual busca el cumplimiento de metas más complejas y elevadas. En este sentido, *derecho y Estado son condicionantes del ejercicio efectivo de la libertad*.

Para el concepto de libertad en sentido negativo, lo importante en un orden jurídico es el reconocimiento y establecimiento de un listado de derechos o libertades fundamentales, con el fin de impedir que sean obstrui-

dos u obstaculizados en su ejercicio. Asimismo, este punto de vista es el origen de los sistemas de control del poder político tales como la división de poderes, el federalismo o los sistemas de control orgánico, que tienen la misma finalidad de evitar que su autoridad atropelle a los individuos.

Para el concepto de libertad en sentido positivo, lo importante es la creación y formulación de instituciones y mecanismos que promueven acciones y actividades encaminadas al perfeccionamiento de los individuos y de la sociedad en general, tales como los sistemas de gobierno y sus instituciones democráticas.

Cabe señalar que ambos sentidos de libertad, diferenciables claramente en el plano teórico, en la realidad se mezclan en los sistemas jurídicos, dependiendo de otros valores, personales y públicos, que se quieren alcanzar.

B. *La declaración de derechos fundamentales*

De esta manera, el primer resultado directo de la concepción de libertad es la Constitución vigente en su *parte dogmática*, donde se listan los valores personales en la forma de garantías individuales. Con esta denominación se buscó imprimirle cierto sentido positivo, en cuanto que alude a la acción que 'garantiza' la existencia y ejercicio de dichos valores. *El derecho y el Estado son garantía de libertad.*

Tomando la clasificación hecha por diversos autores (Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*), podemos decir que hay cuatro grupos básicos de valores personales en la Constitución mexicana vigente.

En primer lugar se encuentran los clasificados dentro de las *garantías de igualdad*, como la igualdad para gozar de estos mecanismos (artículo 1o.), la prohibición de la esclavitud y la extensión de la libertad al esclavo extranjero (artículo 2o.), la igualdad entre el hombre y la mujer (artículo 4o.), la prohibición de los títulos de nobleza y prerrogativas (artículo 12), así como la prohibición de fueros y tribunales especiales (artículo 13).

En segundo término tenemos los valores clasificados dentro de la *garantía propiamente de libertad* tales como la de profesión, de industria o comercio (artículo 5o.), de expresión (artículo 6o.), de imprenta (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), libertad religiosa (artículo 24), de circulación y co-

rrespondencia (artículo 25) y, finalmente, la libre concurrencia o libre competencia económica (artículo 28).

El tercer grupo lo constituyen los *valores de propiedad*, como la prohibición de confiscación (artículo 22) o la protección a la propiedad, aunque con limitaciones impuestas por el interés público (artículo 27).

El último grupo lo forman *los valores relacionados más directamente con la justicia y la igualdad*, que se traducen en disposiciones conocidas como *garantías de seguridad jurídica*. Entre éstas encontramos la irretroactividad de la ley; la garantía de audiencia; el previo establecimiento de tribunales; el respeto a las formalidades de los procedimientos judiciales; la garantía de legalidad en materia civil, administrativa y penal; la exacta aplicación de la ley penal sin que pueda imponerse castigo 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 del derecho (artículo 14); la prohibición de tratados de extradición de reos políticos y esclavos, o bien de convenios o tratados que alteren las garantías y derechos de la Constitución (artículo 15); 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, posesiones); la competencia de la autoridad interferente, las formalidades y requisitos para una orden de aprehensión o detención, protección contra 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).

C. *El sistema de gobierno*

El sistema de gobierno del Estado mexicano es el resultado de toda nuestra evolución política y de los valores públicos que se han venido definiendo y consagrando jurídicamente. Son varios los principios que dan forma a un sistema de gobierno. En primer lugar, y de manera originaria, el concepto de libertad en sentido negativo determina los grandes principios organizativos del Estado, tales como la división de poderes y el siste-

ma federal, es el conjunto de instituciones creadas según el concepto de libertad en sentido positivo, que da origen a un sistema democrático y a todas las instituciones que éste crea para su operación y supervivencia. Sólo así el primer valor público, *la soberanía popular*, puede ser materializado, como veremos más adelante.

Sin embargo, antes de detallar lo que es un régimen democrático, resulta también muy importante hablar de *régimen republicano*. El régimen republicano está íntimamente ligado al concepto de soberanía, tanto porque en aquél existe la posibilidad de seleccionar a los individuos más aptos para gobernar, como porque el pueblo interviene periódicamente en dicha selección. Un régimen republicano impone límites al poder, ya que éste es entendido como un producto de los hombres para que sirva a los hombres y no para que los avasalle o explote. Es un régimen, por tanto, que en el establecimiento y acción de las organizaciones políticas introduce criterios racionales como la aptitud o la capacidad, en vez de criterios providenciales, hereditarios o religiosos, y, además, fija límites al ejercicio de la autoridad en el tiempo y alcance de sus atribuciones.

Cuando se instaura la república, ésta por sí sola no es una garantía contra el ejercicio oligárquico o despótico del poder. Incluso los más aptos pueden gobernar de manera indeseable o por periodos de tiempo demasiado largos para el bien de un Estado. Una vez que se crea el valor de la soberanía popular y que dicho valor es plasmado en la forma republicana de gobierno, surge la democracia como principio necesario para darle vida a través de instituciones.

D. *Mecanismos de garantía*

El último elemento que es necesario analizar en torno a la libertad, valor fundamental del Estado constitucional clásico que subsiste en el Estado contemporáneo, es el concerniente al principio de seguridad jurídica. Este principio busca la certeza en la aplicación y el cumplimiento de lo establecido por la norma jurídica y es vertido en instituciones y procedimientos. En otras palabras, nos referimos al sistema encargado de la aplicación de las normas jurídicas. Como podemos deducir, la importancia de este sistema es capital, puesto que de él depende la tutela efectiva de los valores protegidos por el orden jurídico.

Por esta razón se creó un mecanismo por el cual los habitantes salvaguardan sus valores individuales, recogidos en una declaración de derechos

fundamentales. Con todo y la significación de esta primera parte, aquí no se agotan los mecanismos de defensa considerados en la Constitución.

En la propia exposición de motivos del proyecto que dio lugar al amparo en la Constitución yucateca de 1841, gracias al genio de Manuel Crescencio Rejón, se expresaba ya la voluntad de revestir a la

Corte Suprema de Justicia de un poder suficiente para oponerse a las providencias anticonstitucionales del Congreso y a los actos ilegales del Poder Ejecutivo, en las ofensas que se hagan a los derechos públicos y civiles de los habitantes del Estado; y que los jueces se arreglen en sus fallos a lo prevenido en el Código Fundamental, prescindiendo de las leyes y decretos posteriores que de cualquier manera le contraríen.

De esta manera surgió en México el control de la constitucionalidad. No sólo se protegerían los derechos individuales de los oprimidos, sino que también quedaba establecido un mecanismo para custodiar la parte orgánica de la Constitución. Más adelante, las Constituciones de 1857 y de 1917 consagraron y mejoraron la institución del juicio de amparo que tan buenos resultados ha dado a partir de la segunda mitad del siglo XIX en lo relativo al desarrollo del Estado de derecho.

Desde un punto de vista general, corresponde al Poder Judicial, velar por la protección de los derechos y evitar los abusos en la aplicación de las leyes. Pero de manera más específica, de acuerdo con nuestro artículo 103 constitucional, corresponde también a los tribunales de la Federación conocer de toda controversia que se suscite por invasiones de competencias entre la Federación y las entidades federativas.

2. *Valores colectivos. La justicia, valor supremo del Estado mexicano*

Los valores colectivos surgieron como respuesta a la insuficiente acción del Estado para garantizar una auténtica libertad, ya que el individuo no puede gozar dicha libertad si está aislado del resto de su comunidad y si no tiene acceso al disfrute de ciertas condiciones de vida que le permitan elegir y decidir su propio destino. Los valores colectivos dependen de ciertos consensos también colectivos que dan lugar a la creación de los mecanismos legales indispensables para proyectarlos y salvaguardarlos.

De esta manera, no sólo hay valores morales que el individuo quiere proteger, tales como las libertades fundamentales, la justicia o la igualdad, sino que también existen ciertos valores, extraídos del medio social,

que pueden ser calificados de colectivos, pues expresan intereses, principios, aspiraciones y deseos de las comunidades que conforman al Estado. Estos valores son protegidos por los llamados “derechos o garantías sociales”, que establecen principios y beneficios para grupos en general, tales como el acceso al trabajo, la vivienda, la salud, la educación, o, para grupos específicos como campesinos y trabajadores.

El valor más importante en esta vertiente fue el reclamo fundamental de la Revolución de 1910-1917 por la justicia, no en su sentido meramente individualista, sino en su carácter distributivo, es decir, *la justicia social*. Si la libertad fue un valor fundamental recogido por el Estado de derecho para dar forma a un espacio de interacción de los individuos, la justicia fue el valor que consolidó a muchas de las instituciones ya existentes, perfeccionando los objetivos mismos del Estado. Ahora ya no importaría únicamente la protección de la libertad de los individuos y los mecanismos para lograrlo, sino la búsqueda por parte del Estado de una mayor igualdad entre sus habitantes, a efecto de que la libertad fuera un goce de todos y no sólo de unos cuantos privilegiados.

Por su naturaleza, este tipo de valores y las disposiciones legales que los reconocen, se asocian con una fase evolutiva del Estado liberal de derecho conocida como el estado de bienestar o Estado social de derecho. En esta fase se concibe al Estado ya no sólo en el papel de “protector” o árbitro de las libertades individuales, sino en un papel mucho más activo, proveyendo todos los medios a su alcance para lograr oportunidades equitativas para la totalidad de los individuos y grupos sociales.

En nuestro país, el reconocimiento de estos valores en el plano constitucional se dio en 1917, si bien reivindicando aspiraciones que habían sido expresadas desde el surgimiento del Estado mexicano al observarse las grandes diferencias sociales de una sociedad fuertemente estratificada.

A. *El Estado de bienestar*

Así, pues, el pensamiento de la Revolución mexicana, y lo que le da un tinte originalísimo a nuestro movimiento, radica en hacer coexistir dos valores de la vida social, política y económica —la libertad y la dignidad del hombre—, con la justicia social. En este aspecto, la Constitución mexicana de 1917 representa una original y ambiciosa combinación de dos tendencias políticas: la que afirma la invulnerabilidad de la libertad personal y la que postula la necesidad de que el Estado promueva un orden

en el cual se propicie la justicia social, como protección a la misma libertad personal.

Por eso se puede decir que la carta magna de 1917 es una Constitución social, que impone una obligación de hacer al poder público en favor de las clases económicamente débiles. La Constitución mexicana tiende a equilibrar los dos valores clásicos de la vida social, económica y política —la libertad y la dignidad del hombre— en un orden de justicia social, un orden que no solamente le garantice la libertad a un grupo minoritario, sino que extienda el goce auténtico de la vida humana o todas las clases y a todos los sectores de la población.

La principal modificación que experimentaría el Estado liberal mexicano con la Constitución de 1917 estuvo en sus responsabilidades económicas. Apartándose del modelo liberal clásico, el artículo 27 sentó las bases para la intervención del poder público en la vida económica.

Por otra parte, el artículo 27 constitucional instituyó el régimen jurídico denominado del dominio directo de la nación, bajo el cual se pusieron algunas categorías de bienes, principalmente del subsuelo, minería y petróleo, que después permitirían al país aprovechar los beneficios de la explotación de estos recursos.

B. *Contenidos programáticos*

La Constitución de 1917 no sólo fue la primera en establecer un modelo económico basado en la intervención del Estado en las actividades económicas; también fue la primera en tutelar los derechos de los obreros y los campesinos con objeto de alcanzar la justicia en la vida social. Estos principios quedarían incorporados en nuestra Constitución como programas que el Estado debería ir cumpliendo gradualmente, puesto que el constituyente fue consciente de que se trataba de objetivos ambiciosos que tomaría muchos años y esfuerzo lograr.

Así, el artículo 3o. prescribe que es derecho de todo individuo recibir la educación que el Estado estará obligado a impartir, de acuerdo con los lineamientos de la propia disposición.

El artículo 4o. establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud. Asimismo, este artículo recoge el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

De manera particular, el artículo 27, además de instituir el régimen de propiedad y las bases para la intervención estatal, fija también las bases

de la reforma agraria y, en su fracción XX, obliga al Estado a promover las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su incorporación al desarrollo nacional.

El artículo 123 estableció las bases mínimas de la legislación laboral, los derechos mínimos que correspondían a los trabajadores mexicanos, los derechos que no podían tocarse y que debían respetarse en la legislación ordinaria.

Finalmente, el artículo 130 consignó las disposiciones que ratifican la separación entre el Estado y las Iglesias conquistada por la *Reforma* para asegurar la libertad religiosa y consolidar el Estado democrático.

3. *Valores públicos*

Por lo que toca a los valores públicos, éstos se refieren específicamente al contenido de los deberes del Estado, no sólo en la simple protección de espacios de acción de particulares, sean éstos individuos o grupos, sino también en lo relativo a todo lo que subyace y orienta la compleja red de actividades que los órganos públicos, los órganos de gobierno, en sentido amplio, deben llevar a cabo para asegurar el orden social.

Los valores públicos, a diferencia de los personales, no reflejan directamente valores creados con anterioridad en el fuero interno del individuo y que, al encontrar cierto consenso social o político, son transportados a la esfera pública. Son valores que se formulan y se crean en la propia dimensión pública, en la interacción social, pero además en una interacción de tipo político, donde existen órganos o instituciones que tienen la obligación de conducir los destinos de una comunidad. Ejemplos de estos valores son la soberanía, la división de poderes, o la democracia, en general.

Estos valores, tan variados en número y naturaleza, inciden de manera directa en la caracterización de un Estado y en sus diferencias cualitativas con otros. Una peculiaridad formal muy importante de dichos valores es que, en ocasiones, no son explícitos en disposiciones constitucionales que parecen tener una naturaleza técnica, funcional o procedimental, a diferencia de los valores personales o colectivos, que claramente son recogidos por las propias disposiciones legales. Sin embargo, aunque se trata de un tema que ha motivado largos debates y discusiones, *todo precepto constitucional, de manera directa o indirecta, tiene en sus entrañas la protección de algún valor*. Un ejemplo de esto puede ser el precepto

constitucional que otorga atribuciones a algún órgano de poder, o que determina sus formas de estructuración y organización, estableciendo límites y condiciones para sus atribuciones, con lo que también está protegiendo la libertad y la seguridad.

En la Constitución de 1917 se estatuyó la misma organización política fundamental adoptada en 1824 y sistematizada brillantemente en 1857. Existe, como ya se ha afirmado en otros estudios, una identidad de decisiones políticas fundamentales, lo que significa una continuidad evidente en los valores públicos recogidos y adoptados por el orden jurídico constitucional a través de nuestra evolución política. Así, la Constitución de 1857 consolida al Estado federal mexicano, plenamente soberano dentro de los moldes del pensamiento liberal y democrático, y la de 1917 incorpora ciertos principios que le otorgan carácter social a los fines del poder político, como se mencionó en el apartado anterior.

A. Soberanía

La soberanía popular es otro valor público sustantivo dentro del constitucionalismo moderno. Es el originario de este tipo de valores, el valor que conecta los valores personales con la construcción de espacios comunes, colectivos, como son los espacios políticos. La forma en que ésta se convierte en un régimen de gobierno con instituciones reales y operativas es a través del principio democrático y de las instituciones sobre las cuales éste se construye.

La soberanía popular hace su primera aparición en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución de 1824, al establecer que la nación mexicana adopta la forma de gobierno republicana, representativa, popular y federal. Sin embargo, es la Constitución de 1857 la que en su artículo 39 afirma que “*la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno*”. Este artículo pasaría sin modificación alguna a la Constitución de 1917.

Observada como un valor fundamental, *la soberanía es a los pueblos lo que la libertad a los individuos*. En ese aspecto, la soberanía significa que todo poder público dimana del pueblo y que ninguna autoridad puede ejercer un poder distinto al que se le ha confiado por el poder jurídico. En

general, la soberanía popular es el fundamento del derecho de autodeterminación y de la independencia del pueblo mexicano.

Con base en este valor se construye toda la organización política para dar vida al Estado, construcción que funciona como una cadena, mediante la adopción de principios que van consolidando los valores ya adoptados e introduciendo nuevas modalidades, de conformidad con la voluntad mayoritaria.

El valor de la soberanía popular es también el fundamento de los criterios que nuestra Constitución impone para la conducción de la política exterior del Estado mexicano: autodeterminación de los pueblos, no intervención, solución pacífica de las controversias, proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, igualdad jurídica de los estados, cooperación internacional para el desarrollo, y lucha por la paz y la seguridad internacionales (artículo 89, fracción X).

B. *La representación política y la supremacía normativa*

La primera institución democrática necesaria para dar vida a la soberanía popular es la representación política. De acuerdo con el texto constitucional, la titularidad de la soberanía se encuentra en el pueblo; pero ante la imposibilidad de que éste ejerza directamente la facultad de autodeterminarse políticamente y de gobernarse a sí mismo, se estableció la teoría de la representación para que el pueblo, por conducto de quienes ostentan esta representación, sea efectivamente el que decida su vida y su destino político.

En México, el sistema representativo ha experimentado una larga evolución, lo que significa pasar, en el último medio siglo, de un sistema de partido hegemónico o dominante a un sistema plural de partidos políticos competitivos. Tanto las cámaras federales como los órganos legislativos locales y los ayuntamientos adoptan hoy en día el sistema de representación proporcional, al lado de los sistemas de mayoría relativa, lo que estimula la competencia de distintas fuerzas políticas y respeta los derechos de las minorías.

Todavía queda un largo camino que recorrer en el perfeccionamiento de estos esquemas electorales y de partidos, sobre todo en su práctica; pero el Estado mexicano ha ido incorporando gradualmente una serie de

principios y mecanismos institucionales con la finalidad de ir adecuando el marco jurídico a la realidad y, al mismo tiempo, impulsar la democracia.

Un primer acercamiento a la idea de la representación nos hace pensar que las autoridades no tienen un título propio, inmanente, de poder político, sino solamente las facultades que les otorga el orden jurídico, son representantes del pueblo y en su nombre ejercen el poder político.

El propio orden jurídico, que fija los alcances y las limitaciones al poder político y a los representantes del pueblo es una creación de estos mismos representantes. La soberanía popular, por conducto de la representación política —si bien una representación política extraordinaria a través del poder constituyente originario o del poder revisor de la Constitución—, crea todo un régimen legal a efecto de organizar a la sociedad y proyectar los valores fundamentales que ésta ha elegido como paradigmas y objetivos de la vida social.

Así, la primera consecuencia de la elección de estos valores es el establecimiento de otro valor esencial para la edificación de un Estado de derecho: el principio de la supremacía constitucional. Este valor significa que la Constitución es el vértice de todo el sistema jurídico y la norma fundamental del Estado, y que el ejercicio y la estructuración misma del poder político deben estar basados en dicho ordenamiento. La propia Constitución determina la forma de producir el restante orden jurídico y el contenido básico de éste.

Cierto es que a nuestra Constitución vigente se le ha comparado en ocasiones con las Constituciones de otros países que, más antiguas en su formulación, han sufrido un número significativamente menor de reformas. Sin embargo, cabe decir que no sólo se trata de países con realidades políticas y sociales muy diferentes de la mexicana, sino a menudo de sistemas jurídicos distintos, los cuales se apoyan en otra serie de mecanismos para lograr su adaptación, como ocurre con la interpretación judicial.

De esta manera, el constitucionalismo mexicano ha experimentado una serie de ajustes y modificaciones que gradualmente han venido adaptando al Estado mexicano a las dinámicas circunstancias del país, aunque conservando la esencia de la filosofía política de 1917.

C. La construcción democrática

Una de las consecuencias naturales del régimen republicano, que se basa en el principio de la soberanía popular, es la democracia, ya que ésta

lo consolida y perfecciona. La democracia no existe sólo como principio teórico pétreo, sino que, en realidad, lo constituye una variedad de instituciones y procedimientos que procuran que el gobierno esté integrado por representantes del pueblo y se ejerza en beneficio del interés público. La democracia es el sistema de gobierno en que el poder lo tiene la mayoría o está determinado por decisiones de la mayoría pero con respeto a las minorías.

Es así como podemos entender la relación entre estos conceptos. El origen de la república, gobierno de los hombres, se remonta a la antigua Roma y se creó con el fin de secularizar los sistemas de gobierno. La soberanía popular, producto del racionalismo y de la Ilustración, se forjó como principio en los siglos XVII y XVIII, con el propósito de eliminar a las monarquías absolutistas y organizar democráticamente al gobierno, así como proteger del despotismo y el abuso del poder la libertad de los hombres.

La democracia moderna surge del liberalismo político, el cual trata de conciliar la libertad individual y la coacción social. Como diría Rousseau, concilia la libertad de los individuos con el orden político que surge de la voluntad general.

La forma de gobierno que consagra nuestra Constitución en su artículo 39 es la *democracia*. Más amplio resulta aún el artículo 3o., que recoge el valor democrático como valor público esencial de nuestra vida en común, en sus diferentes aspectos. Este precepto considera a *“la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”*.

El artículo 3o. establece la concepción integral de la democracia como valor que busca acercarse cada vez más a la realización de la justicia, en armonía con la libertad. Por tal razón, hoy hablamos de una democracia económica y social y no solamente política.

La democracia moderna, como ya mencionamos, se instituye por diversas instituciones políticas, tales como el sistema representativo, el sistema electoral, la división de poderes, el federalismo y el municipio, y un sistema de justicia y de responsabilidad de servicios públicos, los cuales analizamos a continuación.

a. Separación de poderes

Aun cuando sus antecedentes se remontan a la antigüedad, la división de poderes se convirtió en un valor reconocido unánimemente desde la

Ilustración con las formulaciones de Carlos de Secondat, barón de Montesquieu. Para él, la llamada “división de poderes” en realidad significa el reconocimiento de que el Estado debe cumplir con determinadas funciones (la división del trabajo aplicada a los órganos políticos), cuyo ejercicio resulta más benéfico si son realizadas por diferentes órganos. En adición, la libertad se protege con este valor público, ya que al distribuir el poder en órganos distintos, éstos se controlan y equilibran recíprocamente.

La división de poderes sigue siendo uno de los mecanismos más importantes del Estado contemporáneo, aunque su aplicación ha variado a través del tiempo. Lo que en realidad se mantiene viva es la idea de que entre los órganos que ejercen el poder político, sin aislarlos ni enfrentarlos, exista un control recíproco de unos sobre los otros, sin excluir una adecuada colaboración. De esta manera se impide la concentración excesiva del poder, pero también se garantiza la regularidad y eficacia del funcionamiento de los diferentes órganos del poder público.

b. El federalismo

El propósito de controlar al poder político no se logra únicamente con la división horizontal del poder. La Constitución estadounidense de 1787 estableció por primera vez un Estado federal que, además de la división del poder tradicional, creaba una segunda vía, ésta vertical, al dividir al Estado en esferas o entidades integrantes de una unión general, pero con un conjunto de competencias reservadas en relación con los poderes federales, que les confieren un amplio grado de independencia y autonomía, tanto en lo que toca a su régimen interno de gobierno, como en lo que corresponde a su organización jurídica.

Este valor fue adoptado por la Constitución mexicana de 1824 en lo que sería probablemente la mayor influencia del constitucionalismo estadounidense, pero también para atender una enérgica demanda de las provincias que, de no adoptarse la forma federal, amenazaban con segregarse del nuevo Estado.

Para la correcta operación de un sistema federal se instituye un procedimiento de distribución de competencias en que se determinan las atribuciones del poder central y las correspondientes a los poderes locales. Así, desde la Constitución de 1857 se establecería el principio, todavía en vigencia, por el cual *“las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden re-*

servadas a los estados” (artículo 117 de la Constitución de 1857, y 124 de la vigente).

A pesar de que en México el federalismo es una de las instituciones democráticas que más han resentido y resistido los embates del centralismo, en la actualidad no es posible concebir ningún proyecto de cambio o modificación sin pensar en el esquema plural del país, el cual tiene su reconocimiento y sus mecanismos de operación en el sistema federal, que sigue siendo una convicción de la mayoría de los mexicanos.

Dentro de las múltiples reformas que se han dado en esta materia, cabe distinguir las relativas al municipio. El reconocimiento del municipio, al final de cuentas, parte de la idea de que el gobierno estará más legitimado y contará con más eficacia en cuanto más cerca se encuentre de los gobernados. El municipio desempeña el papel de célula básica de gobierno, a partir de la cual es posible estrechar el vínculo entre los que gobiernan y los gobernados. Por ello se ha considerado al municipio como la escuela primaria de la democracia e instrumento fundamental de la descentralización de la vida del país.

No sólo existe un artículo 124 que determina el principio general de la distribución de competencias entre las autoridades federales y las locales, sino que hay varios preceptos que consolidan y regulan esta institución. El artículo 116 establece principios obligatorios de organización para los estados; el 115 fija las atribuciones mínimas del municipio; los artículos 74, 89, 103 y 105, en concordancia con el 124, otorgan facultades expresas a los órganos federales; el artículo 73 aborda las facultades legislativas; el 89 se refiere a las atribuciones ejecutivas; los artículos 103 y 105 tratan de las jurisdiccionales; adicionalmente, los artículos 117 y 118 imponen prohibiciones a los estados, absolutas y relativas, respectivamente, y otros artículos, como el 119 y el 121, establecen disposiciones específicas para ciertas materias.

Si se analiza con cuidado este complejo engranaje, es posible advertir que, lejos de existir una entidad unitaria, como se concibió al Estado por siglos, hoy en día se trata de un conjunto de espacios que se coordinan para obtener resultados comunes.

c. La impartición de justicia

El sistema de administración y procuración de justicia ha recorrido un largo camino en la historia política de nuestro país. Se trata de un sis-

tema cuyas tareas se enfocan en la protección de uno de los valores más antiguos y básicos de la esfera privada y de la esfera pública: la justicia.

La justicia no es tan sólo una. Su concepto ha derivado en innumerables acepciones, por las cuales, o bien se mezcla con otros valores, a veces individuales, a veces colectivos, a veces públicos, tal como la “justicia social” que ya mencionamos, o bien se relaciona con la democracia.

No es posible imaginar un auténtico régimen democrático que no esté sustentado en un Estado de derecho auténtico y eficaz. Para ello se requiere de la conjunción de múltiples elementos, pero, básicamente, de la existencia de un poder encargado de hacer respetar y cumplir las diferentes disposiciones constitucionales. Éste es uno de los papeles fundamentales de la justicia dentro de un sistema democrático.

Proveniente de la Constitución yucateca de 1841 y del Acta de Reformas a la Constitución federal de 1847, la Constitución de 1857 sería la primera en instaurar sistemáticamente y darle vigencia al juicio de amparo como una gran innovación constitucional mexicana.

Mediante esa figura procesal se creaban dos instrumentos simultáneos: un mecanismo de protección directa, recurrente ante los tribunales federales, para salvaguarda de todos los valores personales cuando un derecho fundamental había sido violado, y un instrumento por el cual la Federación o los estados podrían recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para denunciar invasión de competencias y proteger de esta manera el sistema federal.

El juicio de amparo sería un instrumento que no sólo se perfeccionaría con los años, sino que incluso vería ampliado su rango de acción para convertirse, dentro del sistema constitucional actual, en el instrumento procesal más importante.

Dentro de los cambios que ha experimentado el aparato encargado de administrar justicia, es decir, el aparato jurisdiccional del Estado, se encuentra la reforma llevada a cabo apenas en diciembre de 1994, mediante la cual se buscó fortalecer las funciones del Poder Judicial Federal, perfeccionando su papel de árbitro supremo de las controversias que surgen entre los poderes (controversias constitucionales) y el de supervisor general del cumplimiento e interpretación de la Constitución (acciones de inconstitucionalidad).

De acuerdo con estos cambios, la primera parte del artículo 105 establece que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las llamadas controversias constitucionales, excepto las relativas a la materia electoral, que

se susciten entre las instancias que componen al Estado (Federación, entidades federativas, municipios y Distrito Federal y sus órganos).*

La segunda parte del mismo artículo 105 señala que será también la Suprema Corte de Justicia la que conozca de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, con excepción de las relativas a la materia electoral. Es sorprendente que el conocimiento de dichas acciones quedó, conforme a la disposición constitucional, en manos de múltiples actores, tales como la Cámara de Diputados (33% de sus miembros cuando menos), el Senado (33% de sus integrantes como mínimo), el procurador general de la República, los órganos legislativos estatales (cuando menos el 33% de sus miembros), y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (cuando menos el 33% de sus componentes). Esperemos la puesta en marcha de este riesgoso sistema que puede enfrentar al Poder Judicial Federal con los otros dos poderes, ya que se trata de un recurso netamente político.

El sistema jurisdiccional también fue ajustado, no sólo en lo relativo a la integración de la Suprema Corte de Justicia, sino en lo que se refiere a sus funciones, pues se implantó un Consejo de la Judicatura, que ha de encargarse de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia, funciones que anteriormente desempeñaba el pleno de la misma.

No obstante los cambios, cabe señalar que el Poder Judicial, tanto en el plano federal como en el local, aún tiene por delante el más grande de los retos: consolidar sus funciones jurisdiccionales con profesionalismo, independencia y honestidad, con lo que deberá perfeccionarse un auténtico Estado de derecho.

d. Responsabilidad de los servidores públicos. La moralidad pública

Pocas instituciones en la sociedad contemporánea tienen tanta importancia como el establecimiento de un sistema de responsabilidades de servidores públicos. Se trata de un elemento fundamental en la construcción de todo Estado democrático, pues gracias a él se evita el abuso en el ejercicio del poder y se adjudica a los integrantes de la clase gobernante el

* Al cierre de este artículo (junio de 1996) el gobierno federal y los partidos políticos todavía discutían la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia tuviese competencia en materia de controversias relativas a la constitucionalidad de leyes electorales.

papel de un trabajador más, con una serie de derechos y obligaciones, así como, en caso de incumplimiento, de sanciones que van desde las de tipo administrativo hasta las penales y políticas.

En México, a lo largo de nuestra historia constitucional, la aspiración de *republicanizar* o acercar a la sociedad el ejercicio del poder político ha sido una constante. Sin embargo, fue hasta 1982 cuando mediante una serie de reformas a la Constitución y sus leyes reglamentarias, se pretendió crear un sistema unitario, coherente y completo del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, el cual quedó ubicado dentro del título cuarto de la Constitución.

La evolución histórica de nuestra sociedad y de nuestro sistema político llegó a un punto tal, que al comenzar el periodo gubernamental de 1982 era una notoria exigencia social y política contar con un nuevo marco jurídico que redimensionara la actividad pública, estableciendo claramente los objetivos que la propia sociedad buscaba en dicho ejercicio, no sólo como una forma de hacer frente a la corrupción y a los abusos del poder, sino como una manera de legitimar y adecuar el ejercicio gubernamental al nuevo escenario democrático internacional. Dichas reformas obedecieron al compromiso político de impulsar la *renovación moral de la sociedad*.

El artículo 113 habla de las responsabilidades de tipo administrativo, y señala como valores que deben salvaguardarse en el servicio público, *la seguridad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia*. (Véase también el artículo 109, fracción III.)

Otro precepto constitucional que señala los valores que deben observar los servidores públicos de la Federación es el artículo 134, el cual prescribe que “los recursos económicos de que disponga 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 estén destinados”.

e. Rectoría del Estado

Como ya se mencionó, durante el siglo XX los Estados fueron ampliando progresivamente sus responsabilidades en el campo de la política económica y social, así como, en general, en las políticas de desarrollo. Ya se tratara de los Estados socialistas, o de las democracias industrializadas de Occidente, o de la mayoría de los países en proceso de desarrollo,

todos los gobiernos se han visto obligados a atender la demanda social para actuar en tal forma que se regule e impulse el proceso económico y se preste atención a los aspectos sociales derivados del mismo.

De esta manera, en 1982 se reformaron los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución para que, de forma conjunta con el artículo 27 constitucional, se estableciera un capítulo (informalmente hablando) económico en el texto constitucional. Esto no quiere decir que ningún otro artículo se refiera al régimen económico, sino que en dichos artículos se encuentran las directrices fundamentales del mismo.

En este sentido, el artículo 25 reviste una importancia primordial, puesto que instituye el concepto de *rectoría económica del Estado*. Este concepto se define como la facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional así como regular y fomentar las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución.

El artículo 25 señala que la rectoría del desarrollo nacional debe garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.

El artículo 26, de conformidad con los principios antes señalados, fija las bases para la creación de *un sistema nacional de planeación democrática* del desarrollo nacional. El artículo 27, como ya dijimos, contiene las bases de la propiedad y de la explotación de los recursos naturales, así como los principales derechos de los campesinos y el régimen de explotación en el campo. El artículo 28, finalmente, impone la prohibición de los monopolios y sienta las bases para las actividades económicas que lleve a cabo el propio Estado. De trascendencia económica y social son el artículo 123, que regula las relaciones de trabajo, y el 131, que confiere al Estado diversas facultades de intervención en materia económica.

D. *Seguridad*

La seguridad, como un valor público, se ha ido desarrollando, tal y como ha sucedido con otros valores tutelados por nuestro sistema, hasta alcanzar, en realidad, definiciones conceptuales claramente diferenciables entre sí. De ahí que sea oportuno diferenciar entre seguridad nacional, se-

guridad del Estado, a su vez dividida en seguridad de la Federación y seguridad de las entidades federativas, y seguridad de la sociedad. Cada una de ellas obedece a concepciones distintas, mediante las cuales es posible entender el espectro tan amplio de valores que el sistema jurídico tutela.

a. Seguridad nacional

La seguridad nacional es un concepto elaborado con motivo de la polarización política de la segunda posguerra mundial, en que el mundo quedó dividido en dos grandes bloques ideológicos, económicos y políticos. Como parte de la lógica de confrontación entre las dos superpotencias, varios países, principalmente los Estados Unidos y algunos de sus aliados en América Latina, idearon la doctrina de la seguridad nacional, como un concepto integrador de políticas que garantizan estabilidad y paz en la región, de acuerdo con sus intereses ideológicos y económicos.

Si bien es cierto que dicha doctrina no fue adoptada por México, en nuestra Constitución existen, como en las de otros países, principios fundamentales que permiten hablar de este concepto como un valor autónomo que es tutelado por el orden jurídico en su totalidad. La seguridad nacional considera al Estado mexicano en forma integral y prevé situaciones de protección general tanto para sus instituciones como para su sociedad, sin mayores matices políticos o jurídicos. En este sentido, la seguridad nacional es un concepto derivado de la soberanía desde su perspectiva exterior, como el derecho inalienable del Estado para proyectar todos los mecanismos necesarios para proporcionar seguridad contra cualquier peligro externo. Lógicamente, la primera forma de consagrar este valor es mediante la declaración de independencia política, la cual se formalizó desde los Tratados de Córdoba de 1821, pero sería recogida por la Constitución Federal de 1824 y por las Constituciones posteriores.

En relación con la seguridad nacional, es indispensable tomar en cuenta el concepto de nacionalismo que adopta el artículo 3o., al prescribir los criterios que deben orientar la educación, la cual *“será nacional, en cuanto —sin hostilidades ni exclusivismos— atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura”*.

A partir de ahí, el primer artículo perteneciente a esta categoría es el 29, que habla de un mecanismo de emergencia que, mediante ciertos procedimientos, posibilite suspender transitoriamente las garantías individuales, que se pudieran convertir en un obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a situaciones críticas que afecten gravemente a la sociedad.

Podemos mencionar también la disposición contenida en el artículo 33, que faculta al Ejecutivo federal para expulsar del territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Importante asimismo es el 42, que desde una perspectiva geográfica, señala las partes que integran el territorio nacional, a efecto de poder delimitar claramente el ámbito de protección física sobre el mismo. Este artículo debe relacionarse con el 89, cuya fracción VI faculta al Ejecutivo federal a disponer de la totalidad de las fuerzas armadas permanentes, o sea el ejército terrestre, la marina de guerra y la fuerza aérea, para la *seguridad interior y la defensa exterior* de la Federación. Precisamente dichas fuerzas armadas tendrán como ámbito de acción todo el territorio que describe el propio artículo 42.

Otra forma de tutelar la seguridad nacional la constituye el conjunto de disposiciones mediante las cuales los poderes federales pueden declarar la guerra a otro Estado. Asimismo, una vez que se atribuye al Ejecutivo federal la jefatura del Estado, se le erige como cabeza de las fuerzas armadas —ejército, armada y fuerza aérea.

Finalmente, el artículo 129 establece que en tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión.

b. Seguridad del Estado

La seguridad del Estado es un concepto relacionado con la soberanía desde su perspectiva interior, es decir, se refiere a todas las disposiciones necesarias, no para enfrentar una amenaza exterior, sino para proteger a la organización política existente de cualquier trastorno o conflicto interno que amenace la paz social o la estabilidad y vigencia del Estado y el derecho mexicanos.

Por esa razón, ahora se analizará, desde una perspectiva jurídica, la seguridad del Estado en lo concerniente a sus partes integrantes, la Fede-

ración y las entidades federativas, así como la seguridad de la sociedad y de la propia Constitución.

a' *De la Federación*. Por lo que respecta a la seguridad de la Federación, la primera disposición que en cierta forma la alude es la relativa al derecho de la nación para transmitir, en todo momento, a los particulares, el dominio de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, constituyendo la propiedad privada, tal y como se prescribe en el artículo 27 constitucional. También en el mismo artículo se establece que la nación podrá *imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público*, así como *el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación*. Las disposiciones del artículo 27 relativas al dominio directo de la nación, lo mismo que la declaración de soberanía sobre la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial, protegen la seguridad nacional con un claro tono de nacionalismo económico.

Otra disposición al respecto forma también parte del capítulo segundo del título segundo, que define las partes del territorio nacional (artículo 48).

El artículo 76, fracciones V y VI, establece otra importante disposición relativa a la seguridad de la Federación. Es la llamada *garantía federal*, que señala la facultad de un órgano federal, el Senado, para declarar desaparecidos todos los poderes constitucionales de un estado y resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.

Finalmente, la Constitución impone una serie de prohibiciones a los estados, mediante las cuales no sólo se perfecciona el sistema de distribución de competencias para todo el sistema federal, sino que se protege a la Federación de invasión de funciones, tal y como se puede desprender del análisis de los artículos 117 y 118.

b' *De las entidades federativas*. Por lo que se refiere a la seguridad de las entidades federativas, la propia Constitución les otorga una serie de garantías con las cuales queda salvaguardada su integridad y autonomía.

En este sentido, los artículos 45 y 46 protegen la integridad física de las entidades. El primero, al determinar que dichas entidades conservarán la extensión y límites que habían tenido hasta el momento de que se promulgara la Constitución de 1917, y el segundo, al disponer que las entida-

des pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero que no se llevarán a efecto dichos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.

Los artículos 115 y 116 establecen la existencia y facultades del municipio, así como los principios básicos que las entidades deberán observar para su organización interior. Son artículos que tutelan la seguridad de las entidades al proteger su autonomía, lo que también hace el artículo 105, que indica el mecanismo de las controversias constitucionales cuando dicha autonomía ha sido vulnerada por alguna otra autoridad, sea federal o de otra entidad.

c' *De la sociedad.* La seguridad de la sociedad se refiere a disposiciones más concretas, mediante las cuales los habitantes del Estado mexicano, de manera particular y específica, quedan protegidos de ciertas circunstancias que podrían poner en peligro su interacción y condiciones de vida.

Un buen ejemplo de este tipo de seguridad es el que queda protegido por el artículo 37, apartado A), que señala las causas de la pérdida de la nacionalidad o, de manera más específica, el apartado B), que se refiere a las causas de la pérdida de la ciudadanía. Con estas disposiciones, el Estado busca proteger a los habitantes de ciertas situaciones que pondrían en riesgo sus valores individuales, tales como la libertad o la igualdad, o bien el concepto mismo de independencia nacional.

d' *Seguridad constitucional.* Finalmente, un concepto clave relativo a la seguridad del derecho y del Estado está contenido en el título noveno de la Constitución, que se refiere a su inviolabilidad. El artículo 136 establece que:

Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

Este precepto supone que la soberanía popular se expresó mediante el ejercicio del poder constituyente al darse su carta magna y que ésta sólo puede ser cambiada o modificada por el órgano y el procedimiento que la

misma señala en el artículo 135, y jamás por medios violentos, y que en este sentido debe interpretarse lo prescrito por el artículo 39 acerca de que el pueblo tiene en todo momento el derecho de modificar su forma de gobierno.

III. REFLEXIONES FINALES

La Constitución general de la República está basada en un código ético de conducta social y política que destaca y da fuerza jurídica a un conjunto de valores que la nación mexicana ha venido elaborando a lo largo de su vida independiente. Los valores que integran esta moral social destacada provienen de la ideología del Estado democrático y liberal de Europa occidental y de los Estados Unidos de América de finales del siglo XVIII, que inspiró a nuestra revolución de Independencia y orientó al movimiento liberal mexicano durante el siglo XIX. La Revolución mexicana de 1910-1917, sin abandonar la ideología liberal en su aspecto espiritual y político, introdujo en la técnica constitucional la doctrina del constitucionalismo social, esto es, el Estado social de derecho, que transformó la teoría de los derechos del hombre y la concepción de los fines del Estado. De acuerdo con esta innovación, al lado de los derechos individuales del hombre —esfera de libertad protegida para todos— estableció los derechos sociales, que hacen hincapié en el deber del Estado de propiciar la justicia social en favor de individuos y grupos con el fin de procurar una mayor igualdad mediante la generalización de mejores niveles de vida a través de una decidida rectoría del Estado en el desarrollo nacional.

De esta manera, la Constitución de 1917, emanada de la Revolución mexicana de 1910, estableció un régimen político y social que aspira a armonizar los dos valores supremos del derecho: la libertad y la justicia.

Esta síntesis filosófica sigue vigente; es el producto de nuestra evolución histórica. Es una decisión política fundamental de la mayoría de los mexicanos. El valor de la seguridad es instrumental y sirve a los valores sustantivos del derecho y del Estado: libertad y justicia.

Aún no cumplimos a cabalidad nuestro ideario constitucional, pero nos hemos ido aproximando a ello gradualmente. Las insuficiencias y fallas, y aun las desviaciones en la realidad, son el resultado de nuestras carencias ancestrales, de nuestro crecimiento demográfico vertiginoso y, sobre todo, del grave problema de la desigualdad social, que se finca, a su

vez, en nuestros bajos niveles educativos y en la inmadurez de nuestra cultura política.

Pero no hay crisis de valores si ésta se entiende como desorientación y confusión. Podrá haber deficiencia en su cumplimiento, pero no ausencia de los valores y fines de la sociedad y del Estado, que están nítidamente definidos en la Constitución.

Los mexicanos tenemos una clara orientación filosófica y política para seguir construyendo nuestro destino: una sociedad de hombres libres en una nación soberana e independiente que viva cada vez más en un régimen de justicia.