

PRÓLOGO

Nacieron nuestras primeras inquietudes por el derecho constitucional y la ciencia política en las cátedras del doctor Mario de la Cueva, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; a él debemos buena parte de nuestros modestos conocimientos y para él guardamos un respeto y una gratitud imperecedera.

El presente ensayo pretende explicar someramente los principales aspectos de la estructura constitucional del Estado mexicano, para lo cual hemos creído conveniente analizar por separado cada uno de los principios político-jurídicos fundamentales o, para emplear la terminología de Schmitt, las decisiones político-jurídicas fundamentales que integran la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Al efecto, consideramos previamente cada principio a la luz de su desenvolvimiento histórico en general, y particularmente en México, y nos referimos a su situación en el constitucionalismo mexicano actual.

Dentro de la idea general del Estado de derecho, se han considerado algunos principios como fundamentales o esenciales que dan forma y contenido al cuerpo legal que lo rige; estos principios pueden ser varios y distintos de acuerdo con la época y el lugar en que se observan, si bien en las llamadas “democracias occidentales” algunos se han presentado con regularidad.

Jorge Jellinek expresa que

...para comprender en toda su amplitud la evolución de nuestro estado, debemos retroceder a los años de la Edad Media, a aquella época en que se derrumbó el Imperio Carolingio y cedió el campo al Sacro Imperio Romano.¹

En esta época, la actividad del Estado se encontraba limitada tanto en el interior como en el exterior; condes, barones y ciudades desempeñaban actividades que correspondían al Estado, y hacia el exterior eran el Imperio y la Iglesia los que inclusive pretendían desconocerle derecho a la vida. El Estado, pues, tuvo que luchar para la afirmación de su existencia en contra de la Iglesia, del Imperio y de los poderes estamentales. El Estado moderno se presenta con las siguientes características:

¹Jorge Jellinek. *El origen de la idea del Estado moderno*, “Rev. Fac. Der.”, t. XI, 1961, núms. 43, 44, pp. 521 y 522. Trad. Mario de la Cueva.

1. El nacimiento de los Estados nacionales, principalmente España, Inglaterra y Francia; 2. La centralización del poder, que comprendía: monopolio del ejército; monopolio en materia fiscal por el Estado; monopolio del Estado en la acuñación de moneda; facultad exclusiva del Estado en la designación de los funcionarios públicos, con lo cual nace la burocracia; promulgación y aplicación del derecho a cargo del Estado. 3. Independencia respecto de la Iglesia y del Imperio e inclusive su destrucción como potencias internacionales; 4. Punto de partida del derecho internacional, con Francisco de Vitoria y Francisco Suárez y posteriormente Hugo Grocio; 5. Doctrina filosófica individualista.²

La realización de estos principios se logró gracias a la consolidación de las monarquías, ya que “la monarquía absoluta —dice Jellinek— devino así la forma originaria del Estado y a ella va unida la idea moderna del cuerpo político”, y es además “... el primer gran portaestandarte del pensamiento nacional”.³

La unidad e independencia del Estado moderno conducen a la idea del Estado soberano; y “este pensamiento excelso de la soberanía, creado e impuesto por la monarquía, es la base sobre la cual está asentada la idea del Estado moderno”. Tan luego como quedó de esta manera establecido el Estado:

una protesta colosal se elevó en contra de la monarquía absoluta, un grito que nació de lo más profundo de los corazones afirmando que existen límites al poder del Estado, que en manera alguna es absoluto; el hombre se sublevó en contra del absolutismo, con la exigencia de que se reconociera la existencia de derechos originarios e innatos, que no derivan del Estado, sino que constituyen el derecho a la libertad...⁴

y precisamente —agregamos— libertad frente al Estado.

Durante la época en que encontramos al Estado monárquico, detentador del poder aunque limitado por los derechos fundamentales que le reconocía a los hombres, se decía, que si bien el origen del poder venía del pueblo, es decir, la soberanía reside en el pueblo, éste, la había transmitido definitivamente al monarca; pues bien, una segunda lucha surgió en contra de esta idea, exigiéndose una participación directa y actual del pueblo en el ejercicio del gobierno, es decir, resurge la idea de la democracia, y en este sentido dice Jorge Jellinek:

... la concepción antigua de la libertad pudo festejar su renacimiento: los estados de la antigüedad clásica, en su época de mayor florecimiento se llamaban a sí mismos, estados libres, porque sus ciudadanos eran a la vez

² Mario de la Cueva. *Teoría del Estado*, pp. 11 y 55.

³ Jellinek. *Ob. citada*, p. 523.

⁴ Jellinek. *Ob. citada*, p. 524.

los gobernantes y por que el “demos”, el pueblo, era el titular del poder supremo.⁵

Ahora bien, en este aspecto encontramos como antecedente el pensamiento de Fernando Vázquez de Menchaca, ya que entre las conclusiones de su doctrina se encuentran: la idea de que el hombre posee derechos naturales inmutables, que todo mandato está destinado a servir a los mandantes, y que al efecto nos interesa, que “la soberanía no sólo emana del pueblo, sino que siempre permanece en él. Al gobernante se transmite únicamente el ejercicio del poder estatal”.⁶

En concordancia con los razonamientos anteriores, encontramos el texto vigente de nuestro artículo 39 constitucional: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.” Este principio obligaría al establecimiento de una democracia directa.

Sin embargo, algunos años después se comprueba (los grandes estados nacionales con un elevado número de habitantes son el escenario de ello) que la democracia directa es irrealizable; en esas condiciones, la idea que viene a salvar a la democracia, haciéndola aplicable en los estados existentes, es la representación; “el pueblo no puede dictar directamente su derecho y, por ello, necesita crear un organismo encargado de dictar ese derecho”.⁷ En nuestro medio,

la participación por igual en la designación de los representantes, y no el gobierno directo del pueblo, es lo que caracteriza a nuestra democracia, cuando el artículo 40 establece como forma de gobierno el régimen representativo.⁸

Al cobrar auge la idea de la representación como medio para la conservación del sistema de gobierno democrático en las condiciones referidas, pueden observarse fundamentalmente dos sistemas democráticos: la democracia directa y la democracia representativa o indirecta; es indudable que la primera representa el grado más elevado, en tanto que la segunda debe su existencia a necesidades prácticas, consideramos entre otras, al crecimiento demográfico. Lo anterior puede deducirse del pensamiento de Kelsen:

La llamada democracia directa se caracteriza por el hecho de que la legislación, lo mismo que las principales funciones ejecutivas y judiciales, son ejercidas por los ciudadanos en masa, reunidos en asamblea. Tal organiza-

⁵ Jellinek. Ob. citada, p. 527.

⁶ Alfred Verdross. *Filosofía del derecho del mundo occidental*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1962, p. 173. Trad. Mario de la Cueva.

⁷ Mario de la Cueva, Ob. citada, p. 52.

⁸ Felipe Tena Ramírez. *Derecho constitucional mexicano*, México 1963, p. 89.

*ción únicamente resulta posible dentro de comunidades pequeñas y en condiciones sociales sencillas.*⁹

Puede decirse que desde mucho tiempo atrás, sólo la democracia representativa, excepcionalmente con tendencia hacia la democracia directa como en los regímenes en que existen la iniciativa popular o el referéndum o ambos, denominados democracias semidirectas, es la que ha podido aplicarse; en este sentido se expresa el jurista Jean Dabin:

*La verdad es que, en la mayoría de los países y en la mayoría de los casos, el pueblo confía a otros el cuidado de ejercer, bajo su control más o menos estrecho y efectivo, las principales funciones del poder. En otros términos, la forma de gobierno democrático más comúnmente practicada, porque es de ordinario la única practicable, es la de la democracia indirecta, llamada también representativa.*¹⁰

Independientemente de las críticas a la idea de la representación, calificada como una simulación por Kelsen,¹¹ por ejemplo, admitimos el valor tan elevado que tuvo para la forma de gobierno democrática y consideramos, además, que constituye uno de los principios fundamentales consagrados a través de toda nuestra historia constitucional, porque por él puede conservarse incólume el principio de la soberanía del pueblo, base del mismo régimen democrático, ya que sólo en éste puede cumplirse aquél. En resumen, podemos decir que “el sistema representativo consiste en que los gobernantes no ejercen el poder a nombre propio, sino en representación del titular de la soberanía”. De lo anterior se derivan dos consideraciones: La primera, “la aceptación del principio de la soberanía nacional”; y la segunda: . . . “el ejercicio limitado del poder público”,¹² y en este sentido se expresan la mayoría de nuestros documentos constitucionales, desde el artículo 44 de la Constitución de Apatzingán de 1814, hasta el vigente artículo 40 de la Constitución de 1917.

Jellinek considera,¹³ como otro factor importantísimo contribuyente a la formación de la idea del Estado moderno, la idea de la nacionalidad, que hizo que el Estado abandonara en buena medida su actitud abstencionista por una positiva, principalmente la conservación y fomento de

⁹ Hans Kelsen. *Teoría general del derecho y del Estado*. Traducción de Eduardo García Máynez, México, 1949, p. 303.

¹⁰ Jean Dabin. *Doctrina general del Estado*. Traducción de H. González Uribe, México 1946, p. 203.

¹¹ Hans Kelsen. *Teoría general del Estado*. Trad. L. Legaz Lacambra, Editorial Labor, 1934, p. 435.

¹² Cámara de Diputados. *Derechos del pueblo mexicano*, XLVI Legislatura. México, 1967, t. v, p. 450.

¹³ Jellinek. Ob. citada, pp. 532 y 533.

todos los intereses culturales, que constituyen en última instancia, el núcleo en la idea de la nación. Por otra parte, en la segunda mitad del siglo XIX las clases trabajadoras de la sociedad exigen del Estado en forma cada vez más apremiante, el mejoramiento de sus condiciones de vida, lo que ha conducido a que el Estado desarrolle no sólo una política nacional, sino también una política social, que en los primeros años del siglo XX, particularmente en las constituciones mexicana de 1917 y de Weimar de 1919, han dado origen al reconocimiento al rango constitucional, de otros derechos humanos al lado de los individuales: los derechos sociales.

Encontramos, en el breve desarrollo anterior, cómo fueron apareciendo los diversos principios fundamentales que hoy integran el contenido básico de las constituciones contemporáneas, las cuales tienen su génesis en la historia del pensamiento político y social en el desenvolvimiento mismo de cada pueblo.

Con los principios expuestos, que conjuntamente e inclusive como bases, marcharon con la democracia a través de la historia de los pueblos que luchaban por vivir con un sistema que los acercara a la autodeterminación de los individuos, como diría Rousseau, es decir, un sistema que les garantizara una existencia dentro del Estado, con libertad, llegamos a un momento histórico, geográfico y humano en que todo lo anterior no fue suficiente para asegurar la libertad de los hombres. Particularmente los pueblos de América durante los años de la dominación española, presentaban un aspecto radicalmente diferente al de las naciones europeas y aun a las colonias inglesas del norte del continente, que serían las primeras en independizarse; la Nueva España en concreto, era un inmenso territorio irregularmente poblado, contando sus habitantes, empero, con un idioma, una religión y costumbres comunes heredadas de España (sin considerar a los grupos indígenas que hasta la fecha, muchos de ellos, no se han integrado plenamente con el resto de la población), por lo que podemos afirmar que constituían ya una nación. León Duguit considera varios aspectos al tratar de precisar su idea de nación, noción primordial en el conocimiento del Estado según su doctrina y que son: la unión política, la idea de la raza, el lenguaje, la cultura, el derecho, la religión; pero ninguno considerado individual y aisladamente es esencial.¹⁴

La América, dominada por España, se encontraba gobernada desde el centro por el virrey, representante directo de la corona española. La centralización del poder evitaba el desarrollo de las provincias, sobre todo las lejanas, que por carecer de gobierno propio dependían directamente del virrey y hacía que los hombres carecieran de libertad política y se encontraran muy lejos de una democracia. En tal situación, principalmente

¹⁴ Mario de la Cueva. *Teoría...*, p. 66.

en los primeros años del siglo XIX, surgió la corriente descentralizadora que buscaba restar poder al centro para otorgarlo a las provincias, para su mejor gobierno. Las célebres Cortes de Cádiz, de cuya reunión y desarrollo nos volveremos a ocupar más tarde, fueron el escenario de la expresión pública de los deseos descentralizadores provenientes de las provincias americanas, que buscaban liberarse del excesivo poder del centro y marchar a un régimen de más libertad. En el episodio de Bayona, en que la familia real española peleó entre sí por ambiciones personales con la participación de Napoleón y, por otra parte, el hecho de que la llamada "Carta Otorgada" de Bayona, en que, dice Juan Pablo García Álvarez (en el capítulo "México y las Cortes de Cádiz" del tomo I de la obra de XLVI legislatura...) "por primera vez, en dicha constitución se establece la igualdad de las colonias con España, y se legisla directamente para ellas tanto como para la metrópoli", presionan a los españoles que anhelaban el reinado de Fernando VII y contrarios a Napoleón, "a seguir las huellas de los legisladores de Bayona, hasta desembocar en la Constitución de 1812".¹⁵ Esta Constitución en su título II, capítulo I, denominado "del territorio de las Españas" establece como parte de su división administrativa en su artículo 10: "...En la América Septentrional, Nueva España, con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, Provincias Internas de Oriente, Provincias Internas de Occidente..." y esto, al decir de García Álvarez, "al constituir sobre el antiguo territorio de la Nueva España cinco grandes regiones autónomas, sienta las bases para el futuro federalismo del México independiente".¹⁶

El federalismo mexicano tradicionalmente se expone, por los autores de derecho constitucional, como inspirado en el federalismo norteamericano principalmente. En tal sentido se expresa Tena Ramírez... "El federalismo de los demás países que han adoptado el sistema, se mide por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano" y agrega... "lo dicho tiene especial significación para nosotros, que al imitar deliberadamente aquel sistema, le imprimimos nuestros propios rumbos".¹⁷ Sin embargo, otros autores (consideramos más cerca de la verdad), establecen como su antecedente principal a las diputaciones provinciales, dedicando Nettie Lee Benson a ese fin su interesante estudio muy bien documentado.¹⁸

Nosotros pensamos, y nuestro ensayo se propone desarrollar, entre otras, esta idea, que el federalismo mexicano tiene un carácter sui generis, es

¹⁵ Juan Pablo García Álvarez. "México y las Cortes de Cádiz". *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, t. I, México, 1967, p. 313.

¹⁶ García Álvarez. Obra citada, p. 322.

¹⁷ Felipe Tena Ramírez. *Derecho constitucional mexicano*, México, 1963, p. 94.

¹⁸ Nettie Lee Benson. *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, 1955, p. 9.

decir, que no es una imitación extralógica del modelo norteamericano, sino que es consecuencia de los deseos del pueblo por gozar de un régimen donde pudiera realizarse la democracia sin perder la unidad como Estado, y para esto se buscó descentralizar el poder, restarlo al gobierno central y otorgar a las provincias, más tarde Estados, una autonomía que el centro les negaba. Tal era el deseo de los hombres habitantes de las provincias, que el sentimiento federalista no transigía con otra forma de gobierno, llegando antes al separatismo, especialmente las provincias de Nueva Galicia, Yucatán y Guatemala; en este último, dice Justo Sierra:

... la tendencia federalista tomó un carácter marcadamente separatista y nacional. Llegó el momento en que el Congreso mexicano, con honradísima cordura, se creyó obligado a respetar este sentimiento; consultó legalmente la voluntad de los habitantes, que votaron por su independencia (con excepción de Chiapas, que empeñosa y firmemente manifestó su deseo de quedar incorporada a la República Mexicana), retiró las guarniciones mexicanas y reconoció solemnemente la nacionalidad nueva.¹⁹

Por otra parte, la idea federal triunfó en el Congreso Constituyente de 1823-1824, ya que desde antes

... en un intento de contener la desmembración disipando la desconfianza de las provincias acerca de sus intenciones, el Congreso de México emitió el 12 de junio lo que se conoce por el "voto del Congreso", en virtud del cual aquel cuerpo legislativo, en vísperas de disolverse por no ser ya constituyente sino sólo convocante, se declaraba por el sistema federal.²⁰

Así fue como el artículo 4º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824, establece: "La nación mexicana adopta para su forma de gobierno la forma de república representativa popular federal."²¹

El pensamiento de que la única forma de gobierno que México puede tener es el sistema federal nunca más se ha discutido, y las decisiones que el pueblo tomó en 1856 de constituirse en una república popular, representativa y federal, ni siquiera fueron tema de debate en el Constituyente de 1917.²²

Luis F. Canudas, tras analizar someramente algunos sistemas de revisión constitucional y esbozar la naturaleza de la Constitución, basado principalmente en Karl Schmitt, intenta aplicando la teoría de este autor alemán

¹⁹ Justo Sierra. *Evolución política del pueblo mexicano*. México 1957, p. 185.

²⁰ Felipe Tena Ramírez. *Leyes fundamentales de México*, México, 1964, p. 147.

²¹ Felipe Tena Ramírez. *Leyes...*, p. 168.

²² Jorge Carpizo. *La Constitución mexicana de 1917*, México, 1969, p. 296.

enumerar “las decisiones políticas fundamentales adoptadas por el pueblo mexicanos, a través de su titular, el Constituyente 1916-1917”.

Y considera que son:

1. En el Estado mexicano la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo; 2. Que todo poder público dimana del pueblo; 3. Que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; 4. Se adopta la forma republicana de gobierno; 5. Se adopta el sistema federal; 6. Se adopta una democracia constitucional de carácter representativo; 7. Se reconocen los derechos individuales y los derechos sociales; 8. Se establece la división de poderes, y 9. El municipio libre es la base de la división territorial y la organización política y administrativa.²³

Ahora bien, las cuatro primeras decisiones a que se refiere Canudas, son en realidad una sola: la soberanía del pueblo. Las siguientes, sistema federal, representación, derechos individuales y sociales del hombre y del ciudadano y división de poderes, han sido clásicas en las constituciones modernas, no así el municipio libre, que fue una de las innovaciones introducidas por el Constituyente de 1916-1917.

Creemos que los principios fundamentales consignados en nuestra Constitución vigente son: 1. La titularidad de la soberanía del pueblo; 2. El sistema representativo; 3. Los derechos humanos; a) Individuales, b) Sociales; 4. La separación de poderes; 5. La intervención del Estado en la Iglesia; 6. El sistema federal, y 7. El municipio libre.

En México nació en el siglo pasado un procedimiento especial cuyo fin es el respeto directo a la Constitución, e indirecto a las leyes ordinarias: el juicio de amparo. Analizaremos además, los principales aspectos que se refieren a la integración y funcionamiento del poder revisor de la Constitución.

²³ Luis F. Canudas. *Irreformabilidad de las decisiones políticas fundamentales de la Constitución*, “Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia”, núms. 18, 19 y 20, México 1943, pp. 107 y 108.