

CAPÍTULO IV: EL MARCO INSTITUCIONAL	79
1. La institución de la República	83
2. La institución de la democracia	87
3. La institución de la representatividad	89
4. La institución del federalismo	90
5. La institución del Congreso	93
6. La institución de la cámara de diputados	96
7. La institución del Senado	100
8. La institución del presidente de la República	105
Carácter	109
Designación y duración	109
Requisitos de elegibilidad	109
Nacionalidad y ciudadanía	110
Edad y residencia	112
Religión	112
Cargo público	112
No reelección	112
Atribuciones	112
9. La institución de la Suprema Corte de Justicia	113

CAPÍTULO IV EL MARCO INSTITUCIONAL

SUMARIO: 1. La institución de la república. 2. La institución de la democracia. 3. La institución de la representatividad. 4. La institución del federalismo. 5 La institución del Congreso. 6. La institución de la Cámara de Diputados. 7. La institución del Senado. 8. La institución del presidente de la República. 9. La institución de la Suprema Corte de Justicia.

Mauricio Hauriou es el creador de la teoría de la institución, para el distinguido jurista francés, “una Institución es una idea de obra o de empresa que se realiza y permanece jurídicamente en un medio social”.⁷⁵ Aclara “Una institución social consiste esencialmente en una idea objetiva transformada en una obra social por un fundador, idea que recluta adhesiones en el medio social y sujeta así a su servicio voluntades subjetivas indefinidamente renovadas”.

Acorde con esta tesis, Marcel Prelot afirma que la institución aparece cuando en una colectividad determinada las voluntades individuales, acordes también con una idea directriz o coligándose según una necesidad, toman parte en una misma empresa y se sujetan, para su ejecución, a una autoridad y a una reglamentación comunes.⁷⁶

Un enfoque moderno lo desarrolla con gran amplitud Shmuel N. Eisenstadt, quien afirma que pueden definirse las instituciones “como aquellos principios reguladores que organizan la mayoría de las actividades de los individuos de una sociedad en pautas organizacionales definidas, desde el punto de vista de algunos de los problemas básicos perennes de cualquier sociedad o vida social ordenada”.⁷⁷

⁷⁵ HAURIOU, Maurice, **Obra escogida**, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, p. 266.

⁷⁶ Cfr., SERRA ROJAS, Andrés, **Ciencia política**, México, Editorial Porrúa, S. A., 1978, p. 519.

⁷⁷ EISENSTADT, Shmuel N., “Instituciones sociales”, en **Enciclopedia Interna-**

Nos dice Pablo Lucas Verdú que las “instituciones son usos, conductas e ideas, aceptados e impuestos con carácter permanente, uniforme y sistemático”. Este autor señala como elementos de las instituciones la permanencia, o al menos la intención de lograrla, la dirección uniforme que vincula los usos y conductas, el carácter sistemático que permite a las instituciones integrar dinámicos cuadros institucionales, y los instrumentos materiales, normativos, simbólicos, etcétera. Lucas Verdú, concluye: “institución es la consolidación permanente, uniforme y sistemática del conductas, usos e ideas mediante instrumentos que aseguran el control y el cumplimiento de una función social”.⁷⁸

En otra dimensión, en la de la administración pública, institución es “la organización de carácter público o semi-público que supone un cuerpo directivo y, de ordinario, un edificio o establecimiento físico de alguna índole, destinado a servir a algún fin socialmente reconocido”.⁷⁹ Pero este otro enfoque de la institución es el específico de la administración pública institucional que desarrollaremos con mayor amplitud en capítulo posterior.

El doctor Andrés Serra Rojas, por su parte, señala: “Las instituciones —como parte de la cultura de un pueblo— comprenden las formas y condiciones de conductas, es decir, un conjunto de actos, usos, creencias, principios regulados o los propósitos sociales que desempeñen las personas, originándose por la actividad social y aceptados o impuestos como pautas organizacionales definidas, con carácter permanente, uniforme y sistemático, las cuales se objetivan y consolidan en instituciones”.⁸⁰

En lo personal interpreto las instituciones como la conformación conductal y consuetudinaria de acuerdo con los principios reguladores de las relaciones de los individuos entre sí y de esos individuos con los grupos que integran, así como de los grupos entre sí.

Entre las principales instituciones encontramos a las familia-

cional de las Ciencias Sociales, Madrid, Aguilar, S. A., de Ediciones, 1975, vol. VI, p. 85.

⁷⁸ LUCAS VERDÚ, Pablo, **Instituciones políticas**, Nueva Enciclopedia Jurídica, Barcelona, Editorial Francisco Seix, S. A., 1968, tomo XIII, p. 84.

⁷⁹ **Diccionario de Sociología**, Fairchild, editor, México, Fondo de Cultura Económica, , p. 156.

⁸⁰ SERRA ROJAS, Andrés, **Ciencia política**, México, Editorial Porrúa, S. A., 1978, p. 509.

res, las económicas, las políticas y las culturales o educativas. Entre las familiares destacan las del matrimonio y la de la familia; entre las económicas, la producción de bienes y de servicios; entre las políticas, el Estado, el gobierno, la administración; entre las culturales o educativas, la universidad.

Andrés Hauriou afirma que “las instituciones políticas son, pues, cosas establecidas por los hombres en el campo de la vida política”.⁸¹

Por su parte, Pablo Lucas Verdú expresa: “Si no yerro resulta entonces que podemos definir la institución política como la entidad jurídica social que organiza y asegura duraderamente la realización del proceso de orientación política”.⁸²

El derecho constitucional ha venido a ser, en parte, el derecho de las instituciones políticas; Mauricio Duverger sostiene: “El derecho constitucional estudia las instituciones políticas desde un ángulo jurídico”. Y agrega: “el derecho constitucional es un elemento importante de estudio de las instituciones políticas. Pero no puede ser su elemento exclusivo, como sucedía con frecuencia en Francia a mediados del siglo XX, ya que el aspecto jurídico sólo es una parte de las instituciones políticas”.⁸³

Para dar marco institucional al tema central de este trabajo, habré de remitirme, pues, al análisis, aunque sea somero, de algunas de las instituciones políticas contenidas en nuestra Constitución Política.

El término de Constitución no fue desconocido para la antigüedad; en **La Política**, Aristóteles lo emplea para referirse al principio conforme al cual se estructura la autoridad política. Cicerón utiliza la voz latina **constitutio**, para indicar la forma de un régimen. Jellinek identifica la Constitución con el sistema empleado para constituir y llevar a cabo la actividad estatal.

Requisito esencial de cualquier Estado es tener una Constitución, sin ella no puede existir, porque para ser Estado deberá constituirse de alguna manera y esa manera de constituirse vendrá a ser su Constitución.

⁸¹ HAURIOU, Andrés, **Derecho constitucional e instituciones políticas**, Buenos Aires, Editorial Ariel, p. 31.

⁸² LUCAS VERDÚ, Pablo, “Sobre el Concepto de Institución Política”, **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, núm. 108, p. 29.

⁸³ DUVERGER, Maurice, **Instituciones políticas y derecho constitucional**, Barcelona, Ediciones Ariel, 1970, p. 59.

Suele distinguirse el sentido material de la Constitución del sentido formal de la misma. Para Kelsen: "La Constitución en sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la creación de leyes".⁸⁴ Aclara el fundador de la Escuela Vienesa que el concepto de Constitución que desarrolla la teoría del derecho no coincide enteramente con el de la teoría política: "El primero es lo que previamente hemos llamado Constitución en el sentido material del término, y abarca las normas que regulan el proceso de legislación. Tal como se usa en la teoría política, el concepto ha sido forjado con la mira de abarcar también aquellas normas que regulan la creación y la competencia de los órganos ejecutivos y judiciales supremos".⁸⁵

Karl Schmitt considera que todo Estado es Constitución, pues cualquier Estado constituye un **status** de unidad y de ordenación, y si desapareciera esa Constitución, igualmente desaparecería esa unidad y esa ordenación, de donde, Schmitt, concluye que el alma del Estado, lo que permite su existencia y su vida, es la Constitución que viene a ser la unidad política y la ordenación social del Estado.⁸⁶

El doctor Burgoa Orihuela al proponer una idea de Constitución jurídico-positiva de índole político-social, expresa:

*Nos es dable afirmar que dicha Constitución es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que: a) establece su norma y la de su gobierno b) crea y estructura sus órganos primarios, c) proclama los principios políticos y socio-económicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales, y d) regula sustantivamente y controla objetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados.*⁸⁷

Según Herman Heller, la Constitución representa los preceptos jurídicos contenidos en el texto constitucional escrito, es decir,

⁸⁴ KELSEN, Hans, **Teoría general del derecho y del Estado**, México, 1949, p. 129.

⁸⁵ KELSEN, Hans, **op. cit.**, p. 272.

⁸⁶ **Cfr.**, SCHMITT, Karl, **Teoría de la Constitución**, México, Editorial Nacional, 1970, p. 109.

⁸⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, **Derecho constitucional mexicano**, México, Editorial Porrúa, S. A., 1973, p. 376.

que, para Heller, la Constitución formal viene a ser el texto escrito, el documento unitario legalmente normado.⁸⁸

El doctor Serra Rojas considera: “La Constitución es el conjunto de normas supremas que dirigen la estructura y las relaciones entre los poderes público, y la situación de los individuos frente al Estado”.⁸⁹ De acuerdo con la definición anterior, las Constituciones se integran con una parte dogmática y otra orgánica; la primera es la que se refiere a los derechos del individuo y a su situación frente al Estado; la segunda es la relativa a la estructura y funcionamiento de los órganos estatales.

El Estado mexicano está organizado políticamente con base en cuatro pilares institucionales, que son: la república, la democracia, la representatividad y el federalismo, de ahí que tengamos un gobierno republicano, un régimen democrático, un sistema representativo y una estructura federal.

1. La institución de la república

Como forma de gobierno contrapuesto a la monarquía ya encontramos la república en la antigua Grecia, al terminar la época heroica e iniciarse la histórica. Cuando supuestamente Homero escribió *La Iliada* y *La Odisea*, la monarquía era la única forma de gobierno existente en el universo griego; más tarde se había de convertir con los dorios en república aristocrática en Esparta y todo el Peloponeso, y se transmutaría en república democrática con los jonios, en Atenas y la antigua Hélade.

La república aristocrática espartana operaba sobre la base de una asamblea popular, denominada **Agora**, la cual votaba, pero no deliberaba; posteriormente, se crearon las magistraturas populares a cuyos titulares se les denominó **éforos**, a quienes se encomendó presidir el **Agora**. Había en Esparta, además, un senado de carácter aristocrático, conocido como **Gerucia** y dos magistraturas también aristocráticas, cuyos titulares venían a ser una especie de reyes.

En Atenas, la república democrática funcionaba con base, como dice Jellinek:

⁸⁸ Cfr., HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 289.

⁸⁹ SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia política*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1978, p. 520.

tanto sobre la idea de la identidad del ciudadano y miembro activo del Estado cuanto sobre la igualdad completa de los miembros de éste en lo que toca a la capacidad para la vida pública. Así pues, los únicos medios apropiados para nombrar a los funcionarios públicos en ella, son la suerte o la regulación por la ley. La elección en la que se tienen presentes las cualidades personales del candidato, la consideraban ya, por el contrario, como institución aristocrática. Por tanto, en la antigüedad, este tipo correspondiente a la antigua idea democrática, sólo muy rara vez se realiza en toda su pureza.

La república ateniense se apoyaba en una asamblea popular llamada **Eclesia**, en senado colectivo integrado por 400 miembros y en una especie de poder ejecutivo compuesto de 9 miembros llamados **Arcontes**, que duraba en el cargo un año y que inicialmente eran designados por sorteo y más tarde lo fueron por elección. Por el régimen económico imperante en todo el mundo griego antiguo, se ha dicho que aun la más democrática de las repúblicas helenas, como pudo haber sido Atenas, no fue sino una cerrada aristocracia, dado su régimen económico esclavista, en el cual los esclavos estaban absolutamente marginados de la vida ciudadana y carecían obviamente de derechos políticos.

En Roma, también sustituye la república a la monarquía; pero inicialmente es tan aristocrática como en la época de los reyes, quienes simplemente fueron sustituidos por los cónsules, con la diferencia de que éstos sólo duraban un año en el cargo; así, al advenimiento de la república, los patricios se adueñaron de todo lo trascendente de la vida pública y privada de Roma, con ello se petrificó el privilegio aristocrático. El **jus suffragii** y el **jus honorum**, entre los derechos públicos, y el **jus conubii** y el **jus commercii** entre los privados, eran exclusivos de los **quirites**. Así pues, en los primeros siglos, la república romana es definidamente aristocrática, hasta cuando los plebeyos, en señal de protesta por ese régimen antidemocrático, se retiran al monte Aventino; a partir de ese momento se inicia el proceso de democratización de la república romana, el cual se refleja en la transferencia de los atributos de la soberanía de los comicios por curias y los comicios por centurias y, de éstos, a los comicios por tribus y llega a su apogeo cuando los plebeyos tienen acceso a todas las magistraturas; después la democracia —aunque relativa— degeneraría en demagogia, para dar paso al Imperio, con Octavio, el triunfador de Actium. La república

romana, sin embargo, aun en su momento más democrático, no deja de ser una aristocracia, dado su régimen esclavista, base de un sistema económico.

En la Edad Media, la república se refugia en Italia; Venecia y Génova, primero; Milán, Florencia, Pavia y Piza, después, adoptaron esta forma de gobierno, con regímenes aristocráticos apoyados por los güelfos, o relativamente democráticos, promovidos por los gibelinos, cuando estas denominaciones perdieron su connotación racial, italiana en el primer caso y germana en el segundo, para adquirir la de corrientes aristocrática y democrática, respectivamente, según se acaba de indicar.

En la Edad Moderna reaparece la república, casi simultáneamente, en Norteamérica y en Francia. Robespierre, al propugnar por el establecimiento de la primera república francesa, habría de decir, con su arrolladora elocuencia, en su memorable discurso del 18 de pluvioso del año II:

Queremos reemplazar en nuestro país el egoísmo por la moral, la honra por la probidad, las tradiciones y costumbres por los principios, la comodidad por el deber, el menosprecio del infortunio por el del vicio, la insolencia por el orgullo, la vanidad por la grandeza del alma, el amor a la intriga por el amor a la gloria, hacer que se busque la compañía de las gentes de bien antes que la de las gentes de pro, que se prefiera el mérito a la intriga, el genio al ingenioso, la verdad a la magnificencia, el encanto de la felicidad al tedio del placer, la grandeza del hombre a la pequeñez de los grandes, la existencia de un pueblo magnánimo, poderoso y feliz a la de un pueblo amable, frívolo y sumido en la miseria; en suma, todas las virtudes y milagros de la república, a todos los vicios y la ridiculeces de la monarquía. Queremos, en una palabra, cumplir los deseos de la naturaleza, realizar los destinos de la humanidad, lograr lo que la filosofía ha prometido, absolver de su culpa a la Providencia por haber tolerado durante tanto tiempo el reinado del crimen y de la tiranía. ¡Que Francia, ilustre hasta ahora entre los países esclavos, eclipse de su gloria la de cuantos pueblos libres ha habido, siendo a la par modelo de las demás naciones, espanto de los déspotas, consuelo de los oprimidos, ornato, en fin, del Universo! ¡Y que sellando con nuestra propia sangre nuestra obra, podamos ver al menos resplandecer la aurora de la felicidad universal!... He

ahí nuestra ambición. He ahí nuestra meta. Mas ¿qué especie de gobierno realizará prodigios semejantes? El gobierno democrático o republicano únicamente; estas dos palabras son en efecto sinónimas, a pesar de los abusos del lenguaje vulgar, pues la aristocracia nada tiene que ver con la república como nada tiene que ver tampoco con la monarquía.

Etimológicamente, república significa cosa pública, Tena Ramírez señala: “Republicano es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino la renovación periódica, para lo cual se consulta la voluntad popular”.⁹⁰

El doctor Ignacio Burgoa Orihuela indica: “La república, como la monarquía, son formas de gobierno que se fundan en el aspecto orgánico de éste y no en el dinámico”. Y define a la república “como aquella forma en que el titular del órgano ejecutivo supremo del Estado es de duración temporal, no vitalicia, y sin derecho a transmitir su encargo, por propia selección o decisión a la persona que lo sucede”.⁹¹

Para el doctor Serra Rojas: “La república es una forma de gobierno popular cuyo titular o jefe del ejecutivo no es hereditario, sino elegible por el pueblo o por sus representantes”. Y agrega que es “genuinamente popular porque directa o indirectamente, permite la participación del cuerpo electoral en la construcción, legitimidad y permanencia de sus órganos directivos”.⁹²

La república, convengamos, es una forma de gobierno, y en la actualidad, además de ésta, sólo existe la monarquía, salvo casos excepcionales.

En mi concepto, la república es una forma de gobierno en la cual el ejercicio de la soberanía corresponde supuesta o realmente al pueblo, bien en forma directa, o por medio de instituciones representativas; en la forma moderna, de acuerdo con la división de poderes o de funciones, el poder ejecutivo se deposita en una o varias personas, quienes no lo ocupan con carácter vitalicio, sino

⁹⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe, **Derecho constitucional mexicano**, México, Editorial Porrúa, S. A., 1967, p. 91.

⁹¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, **Derecho constitucional mexicano**, México, Editorial Porrúa, S. A., 1973, p. 562.

⁹² SERRA ROJAS, Andrés, **Ciencia política**, México, Editorial Porrúa, S. A., 1978, p. 585.

temporalmente, mediante designación por elección y no por herencia.

La república puede ser aristocrática o democrática; en el primer caso no difiere mayor cosa de la monarquía, en el segundo puede ser directa o representativa; en cuanto a su sistema, la república puede ser central o federal. Otra clasificación de las repúblicas las agrupa en parlamentarias, presidencialistas y directoriales; Alemania Federal, México y Suiza, ilustran ejemplos de cada una de ellas, respectivamente.

En la república parlamentaria, el parlamento participa con el Ejecutivo en el gobierno; en la presidencialista, el gobierno está a cargo del Ejecutivo y, en la directorial, el Ejecutivo, o sea el directorio, llamado en Suiza Consejo Federal, está subordinado al Legislativo y depositado en una Asamblea Federal bicamarista; el Ejecutivo, pues, en la república directorial es un agente del Legislativo, por lo cual la denominación referente a directorio lo es en el sentido de la forma y no en el de esencia.

En el caso de México tenemos un república, como lo señala el artículo 40 constitucional, representativa, democrática, federal, del tipo presidencialista.

La realidad de la institución universal de la república nos enseña que esta forma de gobierno, tan afin a la democracia y a la representatividad, actualmente en muchos casos resulta sólo una etiqueta burdamente sobrepuesta a una realidad autárquica u oligárquica, dictatorial y despótica. En realidad, la clasificación tradicional de las formas de gobierno en monarquías y repúblicas, pierde interés en la práctica, pues, hoy en día, ambas formas resultan indiferentes al sentido ideológico otorgado a las instituciones gubernamentales y tan sólo atienden la configuración externa del gobierno y soslayan el aspecto dinámico del proceso del poder. Tanto la monarquía como la república pueden ser democráticas, oligárquicas o tiránicas, y lo mismo pueden estar organizadas bajo el régimen central o federal, y por ello, como decía, pierde interés día con día la clasificación tradicional de las formas de gobierno.

2. La institución de la democracia

Maximiliano María Robespierre, en su célebre discurso a que hemos hecho referencia, decía que: "La democracia es un Estado en el que el pueblo soberano, guiado por leyes que son obra suya, hace por sí solo cuanto puede hacerse bien de esa manera y por medio de sus representantes cuanto no puede hacer por sí solo...".

Etimológicamente, el vocablo *democracia* proviene de las voces griegas **demós**, que significa pueblo, y **cratos**, que quiere decir poder. El sentido ideal del régimen democrático será etimológicamente el mismo para que se dé el gobierno del pueblo.

Nuestra Constitución 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”.

Abraham Lincoln consideraba la democracia como “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.

Para Burgoa, los elementos de la democracia son: “declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía; origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado; control popular sobre la actuación de los órganos estatales; la juridicidad; la división o separación de poderes y la justicia social”.⁹³

La democracia, afirma Serra Rojas, “es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en el que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones”.⁹⁴

Pablo Lucas Verdú dice que: “El Estado democrático moderno se fundamenta en una clase política, más o menos extensa, que se atribuye la expresión verdadera de la voluntad popular y que obra en el marco de las instituciones representativas parlamentarias”.

La democracia es tanto un régimen político, como un tipo de formación de la voluntad estatal; como régimen político, la democracia representa un conjunto de elementos que revelan una dirección política; como tipo de formación de la voluntad estatal, trata de legitimar el poder estatal.

Entiendo a la democracia como un régimen político en el que la formación y ejercicio del poder político se realizan por voluntad de la ciudadanía o su mayoría. La autenticidad democrática estará en proporción directa con la amplitud de la base ciudadana; mientras más se restrinja, por razones de edad, sexo, religión, patrimonio, cultura, etcétera, la capacidad ciudadana, menos auténtica

⁹³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1973, p. 588.

⁹⁴ SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.*, p. 591.

será la democracia.

La democracia suele dividirse en directa, semi-directa y representativa; en el primer caso, la ciudadanía ejerce por sí misma las funciones que se desprenden de la soberanía; en el segundo caso, las funciones relativas a la soberanía la ejercen los representantes elegidos por la ciudadanía, salvo en casos especiales en los que la ciudadanía resuelve por medio del veto, la iniciativa de ley, el referéndum, el plebiscito, etcétera; en el tercer caso, las funciones de la soberanía las ejercen los representantes electos por la ciudadanía. Otra clasificación fundada en la ideología estima que la democracia puede ser liberal o clásica y marxista.

En México, nuestra democracia es representativa y liberal, la base de la ciudadanía que la sustenta no tiene limitaciones por razones de sexo, religión, educación, capacidad económica, o raza, sino sólo tiene limitación de edad.

3. La institución de la representatividad

Es dable calificar de representativo al sistema de organización política empleado por muchos Estados contemporáneos, mediante el cual la población estatal queda representada en el ejercicio de la soberanía por un electorado que nombra a otras personas para realizar las funciones del gobierno en su representación.

La representatividad sirve a la idea democrática; pero en la actualidad resulta difícil de aplicar en su modo directo, por lo cual se debe recurrir al sistema representativo para practicar la democracia en su forma indirecta.

Jaime Madison apunta: “las dos grandes diferencias entre una democracia y una república son: Primera, que en la segunda se delega la facultad del gobierno en un pequeño número de ciudadanos, elegidos por el resto; Segunda, que la república puede comprender un número más grande de ciudadanos y una mayor extensión de territorio”.⁹⁵ Obviamente, la comparación de Madison se refiere a la democracia directa que él menciona como democracia y a la representativa que alude con la voz “república”. En la actualidad se puede decir que hay dos grandes corrientes de sistemas representativos que tienen su origen uno en Inglaterra y otro en Francia.

La corriente inglesa constituye un sistema de representación

⁹⁵ HAMILTON, MADISON Y JAY, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 39.

electoral que produce solamente un representante por cada distrito, lo que, a la postre, fomenta un sistema bipartidista. La corriente francesa se funda en un sistema proporcional de representación electoral que concede un mayor número de alternativas al electorado y favorece, por lo tanto, el pluripartidismo. En tales circunstancias, puede decirse que la corriente inglesa sacrifica la representatividad del Parlamento en aras de un gobierno eficiente; en tanto que la corriente francesa sacrifica la eficiencia del gobierno en aras de la representatividad. Así pues, la primer corriente le da más importancia a gobernar y la segunda a reflejar la realidad.

En México, en la actualidad, nuestro sistema representativo es una combinación de las dos corrientes antes enunciadas, dado que, para la integración de la Cámara Federal de Diputados, se elige un diputado de mayoría relativa por cada uno de los 300 distritos electorales y hasta 100 diputados de representación proporcional por las circunscripciones plurinominales en que se ha dividido el país.

Entre las características del sistema representativo mexicano, podemos destacar las siguientes: lo gobernantes ejercen el poder no a nombre propio, sino en representación del pueblo titular de la soberanía; el ejercicio del poder, no parte de los representantes del pueblo, es limitado por el marco constitucional dentro del cual se ha organizado el Estado mexicano; el representante político lo es de todo el pueblo y no sólo de quien lo eligió.

4. La institución del federalismo

Nuestro federalismo encuentra sus primeras manifestaciones en el Acta Constitutiva y en la Constitución de 1824 y campea desde ese entonces, airesamente, en las páginas más importantes de nuestra historia; las más veces como precepto constitucional, las menos como estructura orgánica proscrita en el país por quienes han querido monopolizar desde un reducto oligárquico la toma de decisiones del poder público y, por consecuencia, la actividad gubernamental.

Quienes a través de nuestros documentos constitucionales de 1824 pretendieron forjar definitivamente nuestra nacionalidad y legarnos el sentido, idea y realidad de Patria, no fueron los primeros en descubrir el federalismo, porque nuestra primera estructura federal solamente significa un capítulo, para los mexicanos muy importante, pero que, desde luego, no es prólogo ni epílogo de la institución universal del federalismo.

En efecto, Miguel Ramos Arizpe, Valentin Gómez Farías, Prisciliano Sánchez, Andrés Quintana Roo, Manuel Crescencio Rejón y Francisco García Salinas no pretendieron inventar una nueva estructura estatal, sino solamente realizaron los modelos que pudieron conocer, cuyo número por cierto, no ha aumentado: centralización, federación y confederación, y de entre ellos, los constituyentes de 1823-1824, optaron por la estructura federal, cuyo modelo más cercano fue el federalismo establecido en los Estados Unidos de Norteamérica, por su Constitución de 1787.

Pero si el grupo encabezado por Ramos Arizpe y Gómez Farías pintó el primer federalismo mexicano en el lienzo de nuestra Constitución del 24, teniendo a la vista lo que consideró el modelo más perfecto y avanzado de la época, no dejó de introducir en su obra ciertas variaciones provenientes de los requerimientos del incipiente Estado mexicano, de sus propias ideas y de la influencia del pensamiento francés —Rousseau, Montesquieu, Diderot y Sieyes—, de la Constitución gaditana de 1808 y del derecho romano. Teorías doctrinarias y normas de derecho positivo que, amalgamadas no sin precipitación por los pioneros de nuestro federalismo, se ven presionadas en su manifestación por la urgencia de evitar el desmoronamiento del Estado mexicano en gestación, y se deforman por la fuerza poderosa del oscurantismo y ultramontanismo de las clases privilegiadas, para producir así una plástica de recios contrastes y fuertes contradicciones.

Fue un lugar común de los reaccionarios mexicanos, hasta hace pocos años, el tildar a nuestra Constitución del 24 de ser una mala copia, una imitación extralógica de la Constitución norteamericana de 1787, que absurda e infructuosamente trató de implantarse en México, cuya forma desde la Colonia era la de un Estado unitario, diferente por tanto a las trece colonias inglesas en Norteamérica, las cuales, desde su establecimiento, se manejaban separadas unas de otras. Así pues, afirmaban los enemigos del federalismo, resulta absurdo unir lo que ya está unido, federar lo que está centralizado, porque no entendían o no querían entender, Alamán, Facio, Bustamante y los demás abanderados de la reacción, que el federalismo no habría de ser exclusivo de los norteamericanos, sino, con las modalidades y requerimientos del caso, podía adaptarse a cualquier Estado aun cuando su gobierno fuere republicano o monárquico y su régimen democrático o dictatorial. En Estados Unidos sirvió para unir a trece colonias recién independizadas que previamente habían intentado sin éxito su unión a través de una

confederación, por este procedimiento los norteamericanos centralizaron el poder cuando el Estado central se desmoronaba tras de un desafortunado ensayo imperial.

No vamos a entrar en detalles históricos seguramente por todos conocidos, porque a nadie escapa que el federalismo ha regido constitucionalmente en el país salvo la aciaga época de 1835 a 1857, con la salvedad de la vigencia del Acta de Reformas de 1847; o sea, que nuestros textos constitucionales de 1824, 1857 y 1917 han consagrado el federalismo como estructura del Estado mexicano, históricamente identificada en México con la república, la democracia, el progreso y el cambio social.

El federalismo constituye la posición ecléctica entre las estructuras estatales conocidas, es la posición intermedia entre la federación en la cual se asocian, para fines económicos y de defensa, Estados separados, y absolutamente independientes y autónomos, y la posición opuesta, o sea el Estado unitario, centralista, en el cual desaparece la autonomía de las provincias que conforman un Estado. Federalismo, pues, es un proceso dialéctico, en el cual la tesis es el Estado central, la antítesis la constituye la confederación de estados y la síntesis la representa el Estado federal constituido por varios estados cuya autonomía interna no se pierde.

Nuestro federalismo estructura orgánicamente a la nación en tres esferas: la federal, correspondiente a todo el país; la estatal, tocante a cada una de las entidades integrantes del Estado federal mexicano, y la municipal, que constituye la división de cada uno de los estados federados. Asimismo, nuestra estructura federal se apoya en un supremo poder dividido para su ejercicio, según reza el artículo 49 constitucional, en legislativo, ejecutivo y judicial.

Podríamos caracterizar al federalismo mexicano como republicano, democrático y representativo. Se compone de estados libres y soberanos en lo relativo a su régimen interior. Con un poder supremo para toda la Federación dividido para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial, con el legislativo depositado en la institución denominada Congreso General dividida, a su vez, en dos instituciones: la Cámara de Diputados y la de Senadores; un ejecutivo depositado en la institución llamada presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y un poder Judicial que se deposita en la institución de la Suprema Corte de Justicia, en la de los Tribunales de Circuito y en la de los Juzgados de Distrito.

La soberanía de los estados federados en su régimen interior

ha producido largas discusiones doctrinales, pues la soberanía, se dice, es indivisible y el Estado federal no la puede compartir por tanto con sus estados miembros; sin embargo, este problema doctrinal lo supera nuestra Constitución al disponer en su artículo 39 que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; así pues, nuestra estructura federal no entraña una división de soberanía, sino la traslación del poder que implica la descentralización política y administrativa mediante la esfera federal y estatal y su respectiva distribución de competencias. Nuestro federalismo establece la superioridad jurídico-política del Estado federal mexicano respecto de sus entidades integrantes; ordena la prelación de la federación sobre sus federados a quienes solamente concede las atribuciones que no reserva para sí; confiere una sola nacionalidad para todo el país; señala la supremacía de la Constitución federal sobre las Constituciones locales, y dicta la obligación de la federación de defender a sus entidades contra invasiones extranjeras, ataques a la paz interna y a la forma republicana de gobierno.

5. La institución del Congreso

La depositaria universal del poder legislativo en los estados contemporáneos es la institución denominada Congreso en algunos países, Parlamento en otros, y Asamblea en algunos más. Esta institución puede ser de carácter unicameral o bicameral; en el primer caso está constituida por un solo cuerpo colegiado y, en el segundo, por dos cámaras.

La principal función de la institución que ahora se analiza es la legislativa, aún cuando, en el caso del Parlamento, pueda tener una importante injerencia y participación en el gobierno.

El Congreso federal mexicano se integra, de acuerdo con la tesis bicameral, con dos cámaras: la de diputados y la de senadores.

El bicameralismo legislativo surge por primera vez con rasgos claros y precisos, en la historia del derecho público universal, dentro de la monarquía inglesa de la primera mitad del siglo XIV. En efecto, como ya hemos visto al estudiar las instituciones romanas, ni la monarquía, ni la república, ni el imperio romano, conocieron el bicameralismo propiamente dicho, porque para ello hizo falta que la ciudadanía, en vez de concurrir masivamente a los comicios, hubiera sido sustituida por un grupo colegiado de representantes.

El bicameralismo parlamentario inglés, tiene su punto de partida en el Parlamento reunido en Westminster en 1295. Eduardo I

convocó a una verdadera asamblea nacional, en la cual deberían estar representados los tres grandes estamentos o clases sociales en que la sociedad medieval podía ser dividida: el clero, la nobleza y el Estado llano. Para tal efecto, convocó por el clero a los dos arzobispos, a todos los obispos y a los grandes abades; debiendo asistir además los arciprestes y archidiaconos, así como un procurador por el clero de cada catedral y dos por el de cada diócesis. Por la nobleza convocó a los siete condes y cuarenta y un barones, y por el Estado llano, ordenó a cada **sheriff** que fueran designados dos caballeros por cada condado, dos ciudadanos de cada ciudad y dos de cada villa.

Como el clero no acató en sus términos la convocatoria de Eduardo I, en virtud de haber optado por reunirse aparte en su propia asamblea y determinar en ella la aportación que harían para cubrir las necesidades regias, se presentaron al Parlamento de 1295 los arzobispos, obispos y grandes abades, no como representantes del clero, sino en su carácter de grandes terratenientes.

En esas condiciones los dignatarios eclesiásticos de alta investidura —arzobispos, obispos y grandes abades— formaron dentro del Parlamento, junto con los representantes de la nobleza, un solo cuerpo: el de los señores espirituales y temporales, que vino a constituir la Cámara de los Lores; en tanto los representantes del Estado llano —designados por los condados, las ciudades y las villas— constituyeron la Cámara de los Comunes. Así pues, al instituirse el bicameralismo parlamentario en Inglaterra, la Cámara de los Lores representó a la nobleza, a los terratenientes y al alto clero, y la de los comunes al pueblo. Siglos después, en Norteamérica también se establecería el bicameralismo legislativo, pero bajo bases diferentes, en un gobierno republicano y con una estructura federal; a la Cámara de Representantes se confirió la representación del pueblo y al Senado la de los estados federados.

Las características del bicameralismo podrían resumirse en las siguientes: Por su división resta fuerza al poder legislativo, con ello se mina su tendencia a dominar al ejecutivo, por lo cual se convierte en factor de equilibrio entre los poderes de la unión. Cuando surgen conflictos entre una de las cámaras y el ejecutivo, la otra cámara puede fungir como conciliadora. La segunda cámara sirve para combatir el error, la pasión política y la precipitación en el ejercicio de la función legislativa.

El sistema bicameral se implanta en México por vez primera, de acuerdo con lo establecido por los documentos constitucionales

de 1824 —Acta Constitutiva y Constitución—. Dicho sistema bicameral quedó enmarcado dentro de un régimen republicano popular de tipo federal. La anterior observación es oportuna si se recuerda cómo el bicameralismo legislativo es capaz de existir tanto en los regímenes aristocráticos u oligárquicos, como en los democráticos o populares; tanto en las repúblicas, como en las monarquías; lo mismo en las estructuras centralistas que en las de tipo federal. Asimismo, el federalismo puede funcionar con una o con dos cámaras legislativas, dentro de un régimen republicano o dentro de un monárquico, en una organización democrática o en una aristocrática.

Estas reflexiones vienen al caso porque tanto el bicameralismo como el federalismo se implantaron en México no como un fin o como una meta, sino como un medio del que sus promotores pretendieron valerse para combatir los privilegios, la ignorancia, la injusticia y la miseria; como un instrumento para asegurar la independencia, la libertad, la igualdad, la paz y el progreso.

En el caso de México esta institución está objetivada en un Congreso cuyas facultades son distintas a las exclusivas de cada una de sus cámaras, facultades que podrían resumirse en las siguientes:

Admitir nuevos estados a la federación; formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes; arreglar definitivamente los límites de los estados; cambiar la residencia de los supremos poderes federales; legislar en todo lo relativo al Distrito Federal; imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; impedir que en el comercio entre las entidades federativas se establezcan restricciones; legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear; crear y suprimir empleos públicos de la federación; declarar la guerra; formular leyes por las que se declaren buenas o malas las presas de mar y tierra; para levantar y sostener a las instituciones armadas del país, expedir reglamentos con el fin de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional; dar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la república; elaborar leyes sobre vías generales de comunicación; establecer casas de moneda; regular la ocupación y enajenación de terrenos baldíos; dictar leyes tendentes

a la organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos; definir los delitos y faltas contra la federación y las penas que por ellos deban imponerse; conceder amnistías por delitos de la competencia de los tribunales federales; formular la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor; legislar en lo relativo a escuelas rurales elementales, superiores, secundarias, profesionales, de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes del país; conceder licencia al presidente de la República; constituirse en colegio electoral, y nombrar al ciudadano que deba sustituir al jefe de la nación, con el carácter de sustituto, interino o provisional; aceptar la renuncia al cargo de presidente de la República; fijar contribuciones: al comercio exterior, al aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, a instituciones de crédito y sociedades de seguros, a los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación; contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza; legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales; dictar las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, y elaborar todas las leyes que sean necesarias a fin de que se hagan efectivas las facultades anteriormente señaladas.

6. La institución de la Cámara de Diputados

La tesis que combate el bicameralismo legislativo aboga por la desaparición del Senado, pero no pide la extinción de la Cámara de Diputados, cuyo antecedente se remontan en nuestro país a los **Elementos Constitucionales** elaborados por don Ignacio López Rayón en 1811, cuyo séptimo punto decía: "El Supremo Congreso constará de cinco vocales nombrados por las representaciones de las Provincias; mas por ahora se complementará al número de vocales por los tres que existen en virtud de comunicación irrevocable de la potestad que tienen, y cumplimiento del pacto convencional celebrado por la Nación en 21 de agosto de 1811".

El siervo de la nación, don José María Morelos y Pavón, en el

punto quinto de los **Sentimientos de la Nación**, sostenía: “La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad”.

La Constitución de Apatzingán, en su artículo 48, establecía: “El supremo congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad”.

Los antecedentes hasta ahora citados se refieren a textos constitucionales que no llegaron a tener vigencia real y, además, todo ellos sostienen el sistema legislativo unicameral; es el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824, el primer documento constitucional con vigencia real en México, y el que consagra el bicameralismo en su artículo 10 al señalar: “El poder legislativo de la federación residirá en una Cámara de Diputados y en un Senado, que compondrán el Congreso General”.

La Constitución de 1824 también previó en su artículo séptimo la existencia de dos cámaras legislativas y en su artículo octavo ordenaba: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los estados”.

La tercera de las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, señalaba en su artículo primero: “El ejercicio del poder legislativo se deposita en el Congreso General de la Nación, el cual se compondrá de dos cámaras”. Y al referirse a la Cámara de Diputados, el artículo segundo disponía: “La base para la elección de diputados es la población. Se elegirá un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes, y por cada fracción de ochenta mil. Los departamentos que no tengan este número elegirán, sin embargo, un diputado. Se elegirá un número de suplentes igual al de propietarios”.

La Constitución de 1857 regresó al sistema unicameral y en su artículo 52 preceptuaba: “El Congreso de la Unión se compondrá de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos”.

El 13 de noviembre de 1874 se reformó la Constitución de 1857 para regresar al bicameralismo, el artículo 52 quedó en los siguientes términos: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos”.

En su texto original, el artículo 51 de la Constitución de 1917

disponía: “La Cámara de Diputados, se compondrá de representantes de la Nación electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos”. En su texto vigente señala: “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente”.

Hasta 1963 la integración de la Cámara de Diputados había sido tradicionalmente conforme al sistema de elección por mayoría relativa; por reforma constitucional del 20 de junio de ese año, se introdujo en México la representación proporcional, a través de los “diputados de partido”, en los términos que establecía el reformado artículo 54, que entonces eran los siguientes:

La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se completará, además, con diputados de partidos, apegándose, en ambos casos, a lo que disponga la ley electoral y, en el segundo, a las reglas siguientes: I. Todo partido político nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país, en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos; II. Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje; III. Estos serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido, en todo el país. IV. Solamente podrán acreditar diputados en los términos de este artículo, los partidos políticos nacionales que hubieren obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos, con un año de anterioridad al día de la elección, y V. Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la Nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

La representación proporcional, que favorece al pluripartidismo

mo, se robustece con la reforma política promovida por el presidente López Portillo. A partir de la LI Legislatura y de acuerdo con las reformas a los artículos 52, 53 y 54 constitucionales:

La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta cien diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Art. 53. La demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría. Para la elección de los cien diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones. Art. 54. La elección de los cien diputados, según el principio de la representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la ley: I.- Para obtener el registro de sus listas regionales, el partido político nacional que lo solicite, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los trescientos distritos uninominales. III.- Tendrá derecho a que les sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que: A) no haya obtenido sesenta o más constancias de mayoría y B) que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales. III.- Al partido que cumpla con los supuestos señalados en las fracciones I y II de este artículo, le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente. La ley determinará las fórmulas electorales y

los procedimientos que se observarán en dicha asignación; en todo caso, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes. IV.- En el caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtengan en su conjunto noventa o más constancias de mayoría, sólo serán objeto de reparto el 50% de las curules que deben asignarse por el principio de representación proporcional.

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección del presidente de la República; vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor; nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina; examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior; conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla la Constitución por delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan del fuero constitucional cuando sean acusados por delitos del orden común; otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que le someta el presidente de la República; declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111, y las demás que le confiere expresamente la Constitución.

7. La institución del Senado

Los egipcios, los sumerios, los asirios, los caldeos y otros pueblos de la antigüedad, registran en sus formas de gobierno fuertes analogías en varios aspectos. Uno de ellos consiste en el hecho de que sus monarcas compartieron en mayor o menor grado y forma, el ejercicio del poder con el consejo de ancianos, cuerpo consultivo del monarca para la adopción de acuerdos en los más graves asuntos que éste afronta, y en ocasiones cuerpo colegiado legislativo.

Ese consejo de ancianos de los pueblos antiguos, representa al senado primitivo, y constituye el más remoto antecedente histórico de las actuales segundas cámaras o cámaras altas de los estados contemporáneos. Al correr los años se habrá de transformar para lograr en la Atenas de Solón y en la Esparta de Licurgo, una fisonomía claramente definida y una madurez y perfección admirables en la Roma de la república y de principios del Imperio.

La existencia de esos consejos de ancianos en la antigüedad, así como sus atribuciones legislativas que los acreditan como el embrión del Senado moderno, es sostenida desde hace siglos por multitud de historiadores, lo cual se corrobora con los descubrimientos arqueológicos realizados en diversas fechas, por ejemplo, la joya arqueológica conocida como el relieve con incrustaciones de lapislázuli del llamado "Estandarte de Ur", data aproximadamente del año 2,600 a. C., se conserva en el Museo de Londres, representa al rey de Ur, monarca de los sumerios, en unión de su consejo de ancianos.

El Senado inglés que actualmente conocemos como Cámara de los Lores, encuentra su propio antecesor más remoto en el **Witenagemot** sajón, el cual equivalía a los consejos de ancianos o senados primitivos, dado que era una asamblea nacional de sabios, de magnates, en fin, de los principales del reino, constituida para deliberar sobre los asuntos más graves del reino y para legislar sobre las materias correspondientes; sin su aprobación, el rey estaba impedido para actuar en asuntos de gran trascendencia. Al parecer la existencia del **Witenagemot** se remonta cuando menos al siglo XII; la conquista normanda y la consiguiente oposición de los sojuzgados, produjo profundos cambios en la organización política inglesa; como consecuencia, el **Witenagemot** se modifica en sus bases, y en su metamorfosis da lugar al bicameralismo parlamentario que surge, como indiqué páginas atrás, dentro de la monarquía inglesa de la primera mitad del siglo XIV; el sistema unicameral aparece en 1789, en la figura de la Asamblea Nacional en la revolución francesa.

Aun cuando la institución universal del Senado tiene raíces muy antiguas, se le ha dado en llamar la segunda cámara, dentro del bicameralismo legislativo; en el presente siglo, además de las segundas cámaras políticas, han aparecido las segundas cámaras económicas.

Duverger clasifica las segundas cámaras políticas en: aristo-

cráticas, federales y democráticas.

Las segundas cámaras aristocráticas confieren a la aristocracia una representación separada en el Congreso, el Parlamento o las Cortes. Estas cámaras aristocráticas generalmente constituyen un puente, una transición entre las estructuras caducas del Estado antiguo y las nuevas formas del Estado moderno; así, la presencia de estas segundas cámaras aristocráticas en la integración del bicameralismo legislativo, confiere el carácter de mixto al sistema de gobierno. Un ejemplo típico lo encontramos en la Cámara de los Lores del Parlamento británico: se crea hace siglos, como la reunión de los señores feudales, vasallos del rey, a la que concurrieron tanto laicos como eclesiásticos, con exclusión, evidentemente, de los representantes populares de los burgos y de los condados, quienes no son señores feudales; es la primitiva Cámara de Lores. Más tarde admite en su seno a los representantes populares; con posterioridad, se separan estos últimos para formar la Cámara de los Comunes. En su proceso evolutivo, la Cámara de los Lores va perdiendo sus poderes hasta quedar casi convertida en una institución simbólica y decorativa; en otros países como Finlandia, Noruega, Suecia y Dinamarca, la segunda Cámara aristocrática ha sido suprimida de plano, y en otros más, como Francia, Bélgica y Holanda, se ha democratizado en mayor o menor medida.

Las segundas cámaras federales caracterizaron, especialmente en sus inicios, la estructura misma del Estado federal, porque como dijera Hauriou: "permitieron asociar a un Senado representante de los estados federados, a una cámara baja, representante del Estado federal". Así pues, una cámara personifica al Estado federal y sus miembros se eligen en proporción al número de habitantes de cada Estado federado; la segunda cámara, en cambio, es el conjunto de representantes de los estados miembros, o sea es la representación de los estados federados, los que tienen el mismo número de representantes, sin importar que su población sea escasa o numerosa.

Las segundas cámaras democráticas, en los estados unitarios o centrales, le dan cierto aire federal a la fisonomía estatal, cuando se integran por medio de elecciones indirectas, a través de electores que representan a las colectividades locales y regionales.

Las segundas cámaras económicas aparecen hace apenas medio siglo, tanto en los regímenes fascistas como en los socialistas; en el primer caso se trata del corporativismo fascista, o sea una segunda cámara corporativa, integrada por representantes de las

diversas profesiones y actividades económicas, en su inicio alterna con la cámara política, pero con el tiempo tiende a eliminar a esta última, para sustituir al Parlamento político con una sola cámara corporativa o económica. En los regímenes socialistas no se tiende a la eliminación de la cámara política, pues se apoya el bicameralismo; pero sobre la base de que una cámara sea política y la otra económica, lo cual les permite la planeación de la economía y la realización de los programas de esa economía planificada.

El Estado federal mexicano ha adoptado en su Constitución vigente, lo mismo que en la de 1824, el bicameralismo legislativo compuesto de la Cámara de Diputados y de la de Senadores, motivo por el cual el Senado mexicano comparte el desempeño de la función legislativa con la Cámara de Diputados.

Como ya dijimos, la existencia de la Cámara de Senadores está prevista en la Constitución General de la República. En efecto, el artículo 50 que inicia el capítulo II —titulado “Del poder legislativo”—, del título tercero de nuestra carta magna, establece que el poder legislativo se confie a un Congreso General compuesto de dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores.

La anterior disposición constitucional aparece casi con idéntico texto en el artículo séptimo de la Constitución de 1824 y el artículo décimo del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824, contenía un precepto semejante.

Estos antecedentes ponen de manifiesto que el sistema bicameral nace en nuestro país al constituirse el Estado federal mexicano, el cual, como muchos otros, abrevó en la Constitución de los Estados Unidos de América, cuyo artículo 1º, sección I, previene: “Todos los poderes legislativos otorgados por esta Constitución residirán en un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes”.

Entre los países latinoamericanos, el bicameralismo legislativo está incorporado en la estructura constitucional de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Chile, aun cuando en varios de estos países no este funcionando el Congreso General por estar interrumpido el orden constitucional.

El artículo 56 constitucional determina los lineamientos para la composición del Senado, tanto en cuanto al número de miembros, como en cuanto al sistema de elegirlos y al tiempo de duración del cargo; dispone que la Cámara de Senadores se componga de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal,

electos directamente y en su totalidad cada seis años.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores son: Analizar la política exterior desarrollada por el ejecutivo federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; también, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas celebrados por el ejecutivo de la unión; ratificar los nombramientos expedidos por el ejecutivo para designar ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aéreas nacionales, en los términos dispuestos por la ley; autorizar al presidente de la República para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas; dar su consentimiento al presidente de la República para disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria; declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los estados no prevean el caso; resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso, el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado; erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios expresamente mencionados por la Constitución; otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las solicitudes de licencia y a las renunciaciones de los mismos funcionarios que le someta el presidente de la República; declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales hechas por

el presidente de la República, en los términos de la parte final del artículo 111.

8. La institución del presidente de la República

En sentido vulgar suele denominarse “gobierno” al llamado poder ejecutivo; en rigor, el gobierno se constituye con los llamados poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial, y sus respectivas funciones.

En realidad, el uso de los términos “división de poderes” y “poder” se debe en la actualidad tan sólo a una costumbre, porque el poder del Estado es único y no admite división, aun cuando sí se repartan las funciones atribuibles al poder, entre órganos diferentes.

Al ejecutivo suele llamársele el poder originario, porque en sus inicios el poder estatal se ejercía monolíticamente, pues las funciones no se repartían entre los diferentes órganos y cuando por fin se llevó a cabo la división de funciones, la legislativa y la judicial se desprendieron del tronco unitario para adjudicarse a órganos específicos; en cambio, la función ejecutiva fue retenida por el órgano que inicialmente las agrupaba a todas; así, el ejecutivo, además de ser el órgano originario, es el órgano residual, por retener todas las funciones no conferidas a los otros dos; por ello, el ejecutivo conserva como órgano originario todo lo que no es legislación ni administración de justicia, o sea la actividad política o gubernamental y la actividad administrativa.

En México, nuestra Constitución deposita el poder ejecutivo en el órgano-institución denominado “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

En su artículo 74, la Constitución de 1824 dispuso: “Se deposita el supremo poder ejecutivo en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, adoptó así el sistema ejecutivo unipersonal, por sus evidentes ventajas tanto en el orden político como en el administrativo.

La reelección del presidente, sólo se permitía cuatro años después de haber cesado en sus funciones como tal. La elección del presidente y del vicepresidente se establecía de acuerdo con una mecánica electoral sumamente complicada, mediante el siguiente procedimiento de elección indirecta:

Art. 79. El día 1º de septiembre del año próximo anterior a aquel en que deba el nuevo presidente entrar en el ejercicio de

sus atribuciones, la legislatura de cada Estado elegirá, a la mayoría absoluta de votos, los individuos, de los cuales, uno por lo menos, no será vecino del Estado que elige.

80. Concluida la votación, remitirán las legislaturas al presidente del Consejo de Gobierno, en pliego certificado, testimonio de la acta de la elección, para que dé el curso que prevenga el reglamento del Consejo.

81. El 6 de enero próximo se abrirán y leerán, en presencia de las cámaras reunidas, los testimonios de que habla el artículo anterior, si se hubieren recibido los de las tres cuartas partes de las legislaturas de los Estados.

82. Concluida la lectura de los testimonios, se retirarán los senadores, y una comisión nombrada por la Cámara de Diputados, y compuesta de uno por cada Estado de los que tengan representantes presentes, los revisará y dará cuenta con su resultado.

83. En seguida la Cámara procederá a calificar las elecciones y a la enumeración de los votos.

84. El que reuniere la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas será el presidente.

85. Si dos tuvieren dicha mayoría, será presidente el que tenga más votos, quedando el otro de vicepresidente. En caso de empate con la misma mayoría, elegirá la Cámara de Diputados uno de los dos para presidente, quedando el otro de vicepresidente.

86. Si ninguno hubiere reunido la mayoría absoluta de votos de la legislaturas, la Cámara de Diputados elegirá al presidente y vicepresidente, escogiendo en cada elección uno de los dos que tuvieren mayor número de sufragios.

87. Cuando más de dos individuos tuvieren mayoría respectiva e igual número de votos, la Cámara escogerá entre ellos al presidente o vicepresidente en su caso.

88. Si uno hubiere reunido la mayoría respectiva, y dos o más tuvieren igual número de sufragios, pero mayor que los otros, la Cámara elegirá entre los que tengan números más altos.

89. Si todos tuvieren igual número de votos, la Cámara elegirá de entre todos al presidente y vicepresidente, haciéndose lo mismo cuando uno tenga mayor número de sufragios, y los demás número igual.

90. Si hubiere empate en las votaciones sobre calificación

de elecciones hechas por las legislaturas, se repetirá por una sola vez la votación; y si aún resultare empataada, decidirá la suerte.

91. En competencia entre tres o más que tengan iguales votos las votaciones se dirigirán a reducir los competidores a dos o a uno, para que en la elección compita con el otro que haya obtenido mayoría respectiva sobre todos los demás.

92. Por regla general, en las votaciones relativas a elección de presidente y vicepresidente, no se ocurrirá a la suerte antes de haber hecho segunda votación.

93. Las votaciones sobre calificación de elecciones hechas por las legislaturas, y sobre las que haga la Cámara de Diputados, de presidente o vicepresidente, se harán por estados, teniendo la representación de cada uno un solo voto; y para que haya decisión de la cámara, deberá concurrir la mayoría absoluta de sus votos.

94. Para deliberar sobre los objetos comprendidos en el artículo anterior, deberán concurrir en la Cámara más de la mitad del número total de sus miembros, y estar presentes diputados de las tres cuartas partes de los estados.

Los requisitos para ser presidente o vicepresidente eran mínimos y se consignaban en el artículo 76: ser ciudadano mexicano por nacimiento, de edad de 35 años cumplidos al tiempo de la elección y residente en el país.

La duración del periodo constitucional lo fijaba, el artículo 95, en cuatro años.

Atribuciones del poder ejecutivo: fundamentalmente la Constitución de 1824 otorgaba al presidente tres tipos de atribuciones, unas de orden político, otras de naturaleza administrativa y, por último, las de índole financiera.

Las atribuciones de orden político estaban consignadas en los artículos 105, 106 y 110, fundamentalmente eran las de colegislador: proponer leyes o reformas de leyes, hacer observaciones dentro de 10 días hábiles, a las leyes y decretos que le enviase el Congreso y suspender su publicación hasta la resolución del propio Congreso; publicar y circular las leyes; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, o pedir al mismo la prórroga de sus sesiones ordinarias y, por último, dar reglamentos para el mejor cumplimiento de la Constitución, y las atribuciones de representación exterior; dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados

de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada y comercio; celebrar concordatos con la Silla Apostólica; recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras; declarar la guerra en nombre de la República.

Las atribuciones de carácter administrativo estaban contenidas en el artículo 110 y consistían principalmente en el nombramiento, remoción y suspensión de funcionarios y empleados de la federación (secretarios en el caso de remoción) incluyendo nombramiento de jueces de circuito y de distrito, a propuesta en terna de la Suprema Corte de Justicia.

Las atribuciones de índole financiera se establecían básicamente en la fracción V del artículo 110, consistiendo en: "Cuidar de la recaudación, y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes".

Básicamente, la estructura del poder ejecutivo delineaba en la Constitución de 1824, persiste en nuestra carta fundamental vigente, aunque obviamente, se han ampliado sus atribuciones y fortalecido sus facultades, aumentando la intervención del Estado y encaminado su gobierno hacia un régimen evidentemente presidencialista. La persistencia, en la actualidad, de muchas de las características constitucionales del ejecutivo de 1824, denota el buen tino de los constituyentes de esa época y particularmente de sus más connotados autores: Miguel Ramos Arizpe, Valentín Gómez Farías, Manuel Crescencio Rejón, Francisco García Salinas, entre los principales que dejaron a México el legado del federalismo, la semilla de la democracia, la herencia de la República. Ellos no pudieron plasmar, en su obra constitucional, todas sus ambiciones ideológicas, hubieron de transigir en la subsistencia de dos principios que ahora consideramos inaceptables: religión y fueros; pero en su momento histórico cumplieron su cometido con dignidad y habilidad; no pudieron cambiar de un tajo la fisonomía política y social del país, pero sí lo llevaron de la Monarquía a la República, del centralismo al federalismo y desde cuando entró en vigor la Constitución del 24, Gómez Farías, el doctor Mora, Rejón y muchos otros federalistas, se empeñaron de por vida en realizar en México un cambio social, económico y político que habrían de continuar, en relevo de generaciones, los pro-hombres de la Reforma, con Juárez a la vanguardia.

En la actualidad, la institución de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que la propia Constitución en sus artículos 83, 84, 86 y 88, entre otros, también denomina presidente de la Repú-

blica, tiene las siguientes características:

CARÁCTER

Es de carácter unipersonal y por ello se deposita en una sola persona, como siempre lo han dispuesto nuestros documentos constitucionales a partir de la ley fundamental de 1824; aun cuando anteriormente sí existen antecedentes de un poder ejecutivo pluripersonal, ya que la Constitución de Apatzingán lo depositaba en un triunvirato; al consumarse la Independencia, el ejecutivo se confió a una regencia compuesta por Agustín de Iturbide, Juan O'Donojú, Manuel Velázquez de León, Isidoro Yáñez y Manuel de la Bárcena; a la caída de Iturbide se confió a un triunvirato integrado por Pedro Celestino Negrete, José Mariano Michelena y Miguel Domínguez; todavía el Acta Constitutiva de 1824 contempló, en su artículo 15, la posibilidad de un poder ejecutivo colegiado.

DESIGNACIÓN Y DURACIÓN

Es designado en elección directa para un periodo de seis años. En la Constitución de 1824, el presidente era elegido por los miembros de las legislaturas de los estados, con intervención del Congreso General, para un periodo de sólo cuatro años. La Constitución de 1857 también establecía la elección indirecta del presidente y limitaba su encargo a cuatro años. El texto original de la Constitución de 1917 ordenó la elección directa del presidente y la duración de cuatro años en el ejercicio de su cargo.

REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

En su texto vigente la Constitución señala que:

Para ser Presidente se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento;

II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección;

III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección;

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;

VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o

Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y

VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Art. 83.- El Presidente entrará a ejercer su encargo, el 1º de diciembre y durará en él seis años.

El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA

El precepto constitucional exige que el presidente sea ciudadano mexicano e hijo de padres mexicanos por nacimiento, establece, por tanto, el requisito de ciudadanía para el titular del ejecutivo y sólo el de nacionalidad para sus padres, dado que ciudadanía y nacionalidad son conceptos diferentes en nuestra ley fundamental.

En efecto, el artículo 34 constitucional establece que son ciudadanos mexicanos las personas que, teniendo la nacionalidad mexicana, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Entonces, quien tiene la ciudadanía tiene la nacionalidad, pero no necesariamente a la inversa.

La nacionalidad mexicana, señala el artículo 30 de nuestra carta magna, se adquiere por nacimiento o por naturalización; están en el primer caso, los nacidos en territorio de la república o a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas y los que nazcan de padres mexicanos o de padre mexicano o de madre mexicana.

Los conceptos de ciudadanía y nacionalidad están íntimamente ligados al **ius sanguinis** y al **ius soli**. En efecto, el derecho internacional únicamente acepta dos posibilidades de adquirir la nacionalidad y, por ende, la ciudadanía a consecuencia del nacimiento: por el **ius sanguinis** y por el **ius soli**; el derecho de la sangre tiene en cuenta el principio personal de la filiación, el derecho del suelo considera el principio territorial. El Instituto Internacional de Oxford da prelación al **ius sanguinis** al sugerir las siguientes soluciones:

- a) El hijo legítimo adquiere la nacionalidad del padre.
- b) El hijo natural adquiere la nacionalidad del padre, siempre y cuando conste legalmente la paternidad.

- c) Cuando la paternidad no consta legalmente, el hijo natural adquiere la nacionalidad de la madre, si consta la maternidad.
- d) El hijo de padres desconocidos adquiere la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació o fue encontrado si se ignora el lugar en que nació.⁹⁶
- e) El hijo de padres cuya nacionalidad se ignora adquiere la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació.

Ahora bien, el requisito de la ciudadanía por nacimiento nadie lo discute, porque obviamente el presidente no debe ser alguien que haya sido extranjero; la discusión promovida en algunos casos por los interesados, es en lo relativo al requisito de la nacionalidad mexicana de los padres del presidente, condición tachada de injusta y antidemocrática, porque, dicen sus impugnadores, da lugar a la existencia de mexicanos de primera y de segunda. A mi juicio es procedente mantener el requisito en cuestión para garantizar, en nuestro régimen presidencialista, que quien ocupe la más alta magistratura tenga una gran identificación con el Estado y pueblo mexicanos, identificación cuya raíz provenga cuando menos de una generación anterior, y no sólo sienta comprensión por los problemas de México, sino la ancestral pasión y devoción por resolverlos. Y así, como se establecen más requisitos para ser ciudadano que para tener nacionalidad, y más para ser diputado que para ser ciudadano, y más para ser senador que diputado, y no con ello se considere que haya mexicanos de primera y de segunda, así también debe considerarse adecuado y necesario la exigencia de más requisitos para ser presidente, que para ocupar cualquier otro cargo de elección popular, sin por ello estimar vulnerada nuestra democracia, pues así se asegura la preservación y supervivencia de nuestras instituciones, entre ellas la de la democracia misma, la cual, como ya vimos, se apoya en la representatividad y en el procedimiento electoral, cuyo origen en rigor contradice la democracia, pues ésta en su forma pura e indirecta, debe designar a los gobernantes por sorteo y no por elección; pero el interés común exige cierta discriminación para que, quienes gobiernen en su nombre, no sean cualesquiera sino los más idóneos, y acordes con este principio deben establecerse requisitos para asegurar, hasta donde sea posible, la idoneidad del elegido para el más alto cargo de la federación.

⁹⁶ Cfr., GOLDSTEIN, Mateo, "ius sanguinis e ius soli", en **Enciclopedia Jurídica Omeba**, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967, tomo XVI, p. 957.

EDAD Y RESIDENCIA

Para ser diputado se exige una edad mínima de 21 años, de 30 años en el caso de senadores y de 35 años en el del presidente.

La Constitución italiana de 1948 estableció una edad mínima de 50 años para ser presidente, y la paraguaya de 1940 señaló la de 40 años para ese efecto.

En cuanto a residencia, se exige todo el año anterior al día de la elección, para evitar cualquier influencia extranjera y dar un mayor conocimiento de los problemas del país.

RELIGIÓN

Para ser presidente no se requiere tener una religión determinada como le exige, por ejemplo, el artículo 76 de la Constitución argentina, pero sí se prohíbe ser ministro de algún culto religioso, lo que ratifica la separación de la Iglesia y del Estado.

CARGO PÚBLICO

Para evitar el uso de influencia, violencia o recursos, en la elección respectiva, se exige para ser presidente el no pertenecer al servicio activo del ejército, ni tener elevado cargo civil, por lo menos desde seis meses antes al día de los comicios.

NO REELECCIÓN

Al igual que el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, el de no haber sido antes presidente, se cuestiona periódicamente, más por los aduladores del presidente en turno, que por quienes pueden aspirar en lo personal a la reelección; las amargas experiencias del porfiriato y del santanismo, constituyen poderoso argumento para sostener el principio de la no reelección.

ATRIBUCIONES

Las principales funciones atribuidas al presidente se pueden resumir en iniciar, promulgar y ejecutar las leyes; expedir reglamentos, jefaturar al Estado, al gobierno federal, a las fuerzas armadas y al gobierno del Distrito Federal; nombrar y remover a funcionarios y empleados, y conceder indultos. Las anteriores atribuciones las podemos clasificar en legislativas, políticas, militares, administrativas y jurisdiccionales, si consideramos que el indulto surte efectos en el ámbito jurisdiccional, al privar de eficacia a una sentencia judicial.

9. La institución de la Suprema Corte de Justicia

Junto con los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la depositaria del poder judicial de la federación, al cual se ha cuestionado sobre si constituye o no un poder o si es tan sólo un departamento del ejecutivo, pues carece de voluntad autónoma, ya que interpreta únicamente la voluntad del legislador consignada en la ley; además carece, asimismo, de la fuerza material de que está investido el ejecutivo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala nuestra ley fundamental, estará compuesta por veintiún ministros numerarios y cinco supernumerarios, y funcionará en pleno o en salas.

El presidente de la República, con aprobación del Senado, nombra a los ministros de la Suprema Corte, los cuales deben cubrir los siguientes requisitos: Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; edad mínima de treinta y cinco años y máxima de sesenta y cinco el día de su designación; poseer cuando menos con cinco años de anterioridad título profesional de abogado legalmente expedido; disfrutar de buena reputación y no haber sido condenado por delito sancionado con pena corporal de más de un año de prisión, salvo si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lesiones la buena fama en el concepto público, en cuyo caso procederá la inhabilitación sin importar cuál haya sido la pena, y haber residido en el país durante los últimos cinco años, excepto el caso de ausencia en el servicio de la República por un lapso inferior a seis meses.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a la Suprema Corte las siguientes atribuciones: Nombrar, cambiar de adscripción y vigilar la conducta de los jueces de Distrito y magistrados de los Tribunales de Circuito; nombrar al presidente de la propia Suprema Corte; conceder licencias, con duración hasta de un mes, a sus ministros; resolver en revisión las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo Federales o del Distrito Federal, sólo en los casos que señalen las leyes federales, siempre y cuando esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa; conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo Estado y sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la federación y uno o más estados, así como de aquellas en las cuales la federación sea parte

en los casos que establezca la ley; dirimir las competencias suscitadas entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los estados o entre los de un Estado y los de otro; el amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá directamente ante la Suprema Corte de Justicia o ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda conforme a la distribución de competencias establecidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o en la Ley de Amparo, en los casos a que se refieren los incisos a), b), c) y d) de la fracción V del Artículo 107 constitucional; conocer en revisión las sentencias que pronuncien en amparo los jueces de Distrito cuando se impugne una ley por estimarla inconstitucional, cuando se impugnen leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, cuando se impugnen leyes o actos de las autoridades de los estados que invadan la esfera de la autoridad federal; cuando se reclamen al presidente de la República, por estimarlos inconstitucionales, reglamentos en materia federal expedidos de acuerdo con el artículo 89, fracción I, de la Constitución; cuando en materia agraria, se reclamen actos de cualquier autoridad que afecten a núcleos ejidales o comunales en sus derechos colectivos o a la pequeña propiedad; cuando la autoridad responsable, en amparo administrativo, sea federal, con las limitaciones que en materia de competencia establezca la ley; cuando, en materia penal, se reclame solamente la violación del artículo 22 de la Constitución; conocer en revisión las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito sobre la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución, salvo el caso de la resolución que se funde en la jurisprudencia que haya establecido la Suprema Corte de Justicia, que no será recurrible. La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

Los ministros de la Suprema Corte sólo podrán ser privados de sus cargos cuando observen mala conducta y a petición del presidente de la República, previa declaración aprobada por mayoría absoluta de votos de la Cámara de Diputados y del Senado.