

157



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

LA COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNION Y EL PRINCIPIO DE LA DIVISION DE PODERES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: PERLA LIZZETTE HERNANDEZ RUIZ

ASESOR:

LIC. MA. EUGENIA PEREDO GARCIA VILLALOBOS



NOVIEMBRE, 2002



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# PAGINACION DISCONTINUA

A MI MADRE

PROFRA. MARÍA DE LOURDES RUÍZ RAMÍREZ

QUE ME ENSEÑO Y FORMO COMO UN SER INTEGRAL,  
CON VALORES E IDEALES, QUE ME HAN PERMITIDO SER  
UNA MUJER DE BIEN Y CONSEGUIR LAS METAS DESEADAS,  
SIN SU AMOR, CARIÑO, PACIENCIA Y SOLIDARIDAD NO  
LO HUBIESE LOGRADO.

GRACIAS

... a la Dirección General de Bibliotecas de la  
... a difundir en formato electrónico e impreso el  
... de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Patricia Lizette  
Lourdes Ruiz  
PATERNA: \_\_\_\_\_  
MATERNA: \_\_\_\_\_

A MI QUERIDO TUTOR

DAVID GONZÁLEZ ZARATE

POR SER EL AMIGO, EL COMPAÑERO,  
EL MAESTRO, LA LEALTAD, LA FUERZA  
Y LA LIBERTAD.

**A MI ALMA MATER**

**CUNA DE GRANDES PENSADORES,  
QUE ME FORJO, COMO UNA  
PROFESIONISTA CON ÉTICA Y CON UN  
ALTO SENTIDO DE JUSTICIA Y LEALTAD.**

**POR SU DIRECCIÓN, PACIENCIA Y DEDICACIÓN,  
POR LOS CONOCIMIENTOS VALIOSOS QUE RECIBÍ DE USTED,  
MI MÁS PROFUNDO Y FRATERNAL AGRADECIMIENTO.  
LIC. MARÍA EUGENIA PEREDO GARCÍA VILLALOBOS.**

**A MIS HERMANAS  
LAURA ADRIANA Y MARÍA DE LOURDES  
HERNÁNDEZ RÚIZ  
POR SU CARIÑO Y APOYO INCONDICIONAL.**

# CAPITULADO

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I. EL ESTADO.	10
1.1. - EL ESTADO.	10
1.2. - LOS ELEMENTOS DEL ESTADO.	14
1.2.1. - EL TERRITORIO.	15
1.2.2. - LA POBLACIÓN.	17
1.2.3. - EL ORDEN JURÍDICO.	20
1.2.4. - EL PODER O IMPERIUM	20
1.2.5. - LA SOBERANÍA.	21
1.2.6. - EL GOBIERNO.	22
1.3. - LOS FINES DEL ESTADO.	23
1.3.1. - LOS FINES DE SALVAGUARDIA DEL ORDEN JURÍDICO.	27
1.3.2. - LOS FINES DE CULTURA Y EDUCACIÓN.	28
1.3.3. - LOS FINES DE FOMENTO DE LA RIQUEZA MATERIAL Y DE BENEFICENCIA	29
1.3.4. - LOS FINES DE RELACIONES INTERNACIONALES.	31
1.3.5.- LOS FINES DE JUSTICIA, SEGURIDAD PÚBLICA Y EL BIÉN COMÚN	32
1.4. - LAS FUNCIONES DEL ESTADO.	34
1.4.1. - EL ESTADO Y SUS FUNCIONES.	34
1.4.2. - LA FUNCIÓN EJECUTIVA.	35
1.4.3. - LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.	37
1.4.4. - LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.	39
1.5. - LAS ATRIBUCIONES DEL ESTADO.	40
1.5.1.- LAS ATRIBUCIONES DE MANDO.	42
1.5.2. - LAS ATRIBUCIONES QUE REGULAN LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS.	43
1.5.3. - LAS ATRIBUCIONES PARA CREAR SERVICIOS PÚBLICOS.	47
1.5.4. - LAS ATRIBUCIONES PARA INVERTIR EN LA VIDA CULTURAL Y ASISTENCIAL DEL PAÍS.	48

CAPÍTULO II	
LA DIVISIÓN DE PODERES.	51
2.1 - LOS ANTECEDENTES TEÓRICOS DE LA DIVISIÓN DE PODERES.	56
2.2 - LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO.	79
2.2.1. - LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.	79
2.2.2. - LA CONSTITUCIÓN DE 1814 DE APATZINGAN	80
2.2.3. - LA CONSTITUCIÓN DE 1824.	82
2.2.4. - LA CONSTITUCIÓN DE 1836	84
2.2.5. - LA CONSTITUCIÓN DE 1857.	88
2.2.6. - LA CONSTITUCIÓN DE 1917.	91
2.3. - LOS PODERES DE LA FEDERACIÓN.	92
CAPÍTULO III	
LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.	95
3.1. - LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.	95
3.1.1. - LA CONSTITUCIÓN DE ARAGÓN DE 1300.	95
3.1.2. - LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.	96
3.1.3. - LA CONSTITUCIÓN DE 1814 DE APATZINGAN.	96
3.1.4. - LA CONSTITUCIÓN DE 1824.	97
3.1.5. - LA CONSTITUCIÓN DE 1836.	99
3.1.6. - LA CONSTITUCIÓN DE 1857.	99
3.1.7. - LA CONSTITUCIÓN DE 1917.	101
3.2. - LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.	104
3.3. - LA INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.	113
3.4. - EL FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.	117
3.4.1. - EL QUÓRUM.	117
3.4.2. - LA VOTACIÓN.	118
3.4.3. - LAS SESIONES.	120
3.5. - LAS ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.	122

3.5.2. - LAS ATRIBUCIONES EXPRESAS.	123
3.5.3. - LAS ATRIBUCIONES TÁCITAS.	126

CAPÍTULO IV LA COMISIÓN PERMANENTE Y EL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES.	137
---	-----

4.1	LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO.	137
4.2	EL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES.	143
4.3	LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y EL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES.	145
4.4.	PROPUESTA DE SOLUCIÓN.	150

CONCLUSIONES.	152
---------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.	155
---------------	-----

LEGISLACIÓN.	159
--------------	-----



## INTRODUCCIÓN

Tomando en consideración los nuevos tiempos basados en la modernidad y ante un proyecto neoliberal de país, tendiente a la globalización como forma de vida, los Estados que integran este planeta, han tenido que ir adecuando su sistema normativo y jurídico a fin de estar a la vanguardia de una época de cambio; sin embargo, es destacable que a pesar de que en el mundo existen diversas formas de gobierno, México sigue siendo considerado como un modelo de Estado Federal, en donde la rectoría de la vida económica del país es sustentada en principio por su Constitución Política, marco y eje generador de vías que permiten reconoce derechos y obligaciones a sus gobernados, proveyéndolos de herramientas para que puedan, a través de sus legítimos representantes, los diputados locales y federales estructurar la legislación específica en cada materia.

Esto no ha sido una labor sencilla, ha sido un proceso que se ha llevado a lo largo de nuestra historia, una larga trayectoria de mejoras y modificaciones que la han ayudado poco a poco a adaptarse a la realidad; sin embargo, algunas de las reformas o adiciones hechas a su Constitución, no han podido evidenciar realmente el sentir de los legisladores, lo cual ha generado la necesidad de estudiar a fondo las afectaciones a artículos fundamentales de nuestra Constitución, en particular lo referente a la Comisión Permanente del Congreso de la unión y la violación que realiza dicha comisión al principio de la división de poderes.

Por ello, en el presente trabajo pretendemos demostrar que la Comisión Permanente del Congreso de la unión viola el principio fundamental de la división de poderes, desglosando para ello, cual es la función del Estado y su actuación general, así como la importancia que se debe observar en los principios generales del Derecho, considerando como fundamental, el principio de la división de poderes; cada uno de los cuales, debe estar apegado a las funciones específicas provistas por la Constitución para desempeñar sus atribuciones que engrandecen y respaldan la autonomía y soberanía del Estado.

Con base en ello haremos en el presente estudio un análisis del Estado, de sus elementos como son el territorio, su población, su ordenamiento jurídico, su forma de gobierno y su soberanía con lo cual definiremos cuáles son sus fines y sus funciones, así como sus atribuciones inherentes, todo ello lo plasmaremos en el primer capítulo.

El capítulo segundo versará sobre los antecedentes teóricos del principio de la división de poderes, tomando como base a pensadores relevantes y fundamentales como lo son: Montesquieu, John Locke y Jellinek, los cuales establecieron las causas y los fundamentos del porqué el Estado debe de regir su vida a través de poderes específicos: asimismo, continuaremos revisando los antecedentes constitucionales en México, en donde ha sido plasmado este principio de la división de poderes el sustento dado desde la primera aparición en la Constitución de Cádiz, y en las Constituciones de 1814, 1824, 1836, 1857 así como en la carta fundamental de 1917 que se encuentra vigente hasta nuestros días; desglosaremos el objeto por el cual deben permanecer estos poderes dentro de la

Federación, para proceder así al análisis de cada uno de estos poderes y las facultades específicas de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Esto nos dará el marco de referencia para que en el capítulo tercero se pueda proceder a analizar el órgano integrante del Poder Legislativo denominado Comisión Permanente del Congreso de la Unión, del cual citaremos sus antecedentes históricos y constitucionales, su naturaleza y forma de integración, para continuar con sus funciones y atribuciones tácitas y expresas con las que desarrolla sus tareas.

Finalmente estableceremos en el capítulo cuarto, cuáles son los principios generales del derecho, su sustento y fundamentación, y por qué es de especial importancia la división de poderes, así como las razones por las que consideramos que este principio es violentado por la Comisión Permanente del Congreso de la unión, al querer convertirse en un cuarto poder con facultades gubernamentales.

Todo ello encaminado a emitir mis consideraciones en una propuesta de solución para evitar que el principio de la división de poderes sea vulnerado.

## CAPÍTULO I

### EL ESTADO

#### 1.1. – EL ESTADO.

En la edad moderna, la reflexión europea se concentra en las formas de gobierno de los pueblos descubiertos o redescubiertos, y en las diferencias que los separan de occidente. Sistemas políticos de Asia, África y América son asimilados al modelo occidental. Junto a este modelo aparecen las anomalías de las sociedades aparentemente anárquicas.<sup>1</sup>

El peso del etnocentrismo secular, que hace tomar el Estado de la ciudad Griega como modelo, impulsa una tradición política heredada de Platón y dirigida al estudio de la naturaleza y funciones del Estado. Se dan entonces, las bases y los desarrollos de una clasificación y de una separación rígida, entre sociedades sin Estado y sociedades cuya organización depende de la existencia y buen funcionamiento del Estado. Por una parte se constata y reconoce a las sociedades con política, poder político, relaciones de mando y obediencia, coerción y arbitrariedad. Por otra, no se puede ignorar la existencia de sociedades primitivas, sin Estado y sin poder, sin política ni relaciones de mando y obediencia.

---

<sup>1</sup>Kaplan, Marcos. *Estado y Sociedad*, pág. 27.

Nos encontramos con acepciones de la palabra Estado diferentes entre sí; una de las más comunes es aquella en virtud de la cual designamos como Estado al conjunto de todos los fenómenos sociales, identificándolos con la sociedad.

Se origina la idea del Estado como una multitud de hombres que viven sobre una parte de la superficie terrestre, claramente delimitada de las restantes, constituyendo una organización de dominio a la que se le da el nombre de poder. Aquí aparecen asociados íntimamente los hombres, el trozo de superficie terrestre habitado por ellos y el poder ordenador a la manera de ser natural; estos elementos están situados en un plano de igualdad recíproca, de este modo, según la concepción dominante, el Estado es una cosa corpórea, que ocupa un determinado espacio, un conglomerado compuesto de tres elementos constitutivos diferentes, que son: el territorio, la población y el poder entendiéndose como tal a la soberanía y al gobierno.

El Estado es una sociedad que está jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos. Es la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo la propia autonomía que está, en consecuencia, provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico.

Es decir, es una unidad social organizada políticamente, dotada de poder de dominación y formada por un conjunto de hombres asentados en un territorio determinado; sus características esenciales son: la soberanía e independencia y la conservación del orden social mediante la aplicación del derecho.

El Estado se caracteriza por los siguientes rasgos:

A) Es el producto de la sociedad, y se vuelve productor de la sociedad, de fuerzas y relaciones de producción, sociales y políticas: es actor y factor de la reproducción, así como del crecimiento y desarrollo de la Sociedad. El Estado aparece siempre en mayor o menor grado, como un elemento de integraciones de clases, grupos o individuos en un orden social unificado y estable, sin dejar de ser una institución-grupo con un grado considerable de autonomía relativa.

B) El Estado surge y opera en un ámbito espacial delimitado, dentro de los cuadros de un territorio. La sociedad de la cual el Estado surge y a la que rige es estructurada como unidad política. La pertenencia de los individuos y grupos al sistema político, se define por el nacimiento o por la residencia. El Estado es intransigente en materia de soberanía territorial y organiza el espacio político de manera que ello corresponda a la jerarquía de su poder y de su autoridad, y asegure la ejecución de sus decisiones fundamentales en el conjunto del país sometido a su jurisdicción.

C) El Estado no es una creación instintiva o improvisada; expresa una racionalización progresiva de diferentes niveles y grados del poder en el cuerpo social, de estructuras políticas preexistentes o coexistentes. En el Estado se refuerzan y consagran la jerarquía y la integración de elementos subordinados unos a los otros, las relaciones de mando y obediencia que han formalizado y operan a través de circuitos especializados.

D) El Estado presupone, ahonda y consolida la separación creciente entre gobernantes y gobernados, se configura como aparato especializado y permanente de acción política y de gestión administrativa, dotado de una organización que se caracteriza por la centralización y la complejidad. El aparato, identificado con quienes lo encarnan y lo controlan, actúa en el sentido de la conservación y de la extensión del poder político como poder de arbitraje y principalmente de decisión.

E) El Estado pretende la autonomía, la supremacía y la capacidad totalizadora. Aparece como un grupo general que abarca a la sociedad global, con la que tiende a identificarse, reclama la apropiación total del poder político y la autoridad soberana en el orden interno y en las relaciones exteriores. Aparece como lugar de elaboración y aplicación de las decisiones supremas y de las normas que se refieren a la dirección de los asuntos públicos y comprometen a toda sociedad. Su actuación se ejerce sobre la totalidad de instituciones, de grupos menores y de individuos existentes y operantes en su ámbito espacial de poder, articulados entre sí y con la estructura del gobierno. Se impone sobre ellos, les exige un grado supremo de acatamiento; subordina o niega toda forma de poder y toda decisión de origen privado que no emane de las suyas o se conforme a ellas.

## 1.2. - LOS ELEMENTOS DEL ESTADO.

El Estado es un ente político real y constante del cual se habla en una infinita gama de situaciones, su idea es invocada y expresada en diversos actos de la vida jurídica, desde su Constitución, hasta en las resoluciones administrativas y sentencias judiciales.

El Estado, a consideración de algunos juristas, es una organización jurídica de la sociedad, bajo un poder de dominación, que se establece y que se ejerce en un determinado territorio, con un ordenamiento jurídico que rige y cuyo fundamento último de validez formal reside en la norma fundamental, la cual ha encontrado su sustento sociológico en una organización específica.

Al Estado se le puede definir como el ente jurídico político, dotado de poder, que está asentado en un determinado territorio cuya finalidad es la satisfacción de las necesidades generales de la sociedad; es aquella fuente formal de validez de todo el derecho ya que sus órganos son quienes la crean a través de la función legislativa, e imprimen cierto carácter en la aplicación de una costumbre a la solución de casos concretos; basándose en ello la fuente de validez formal del derecho, por cuanto a él se establece. Asegura el derecho legal mediante sus órganos y señala las condiciones para el derecho consuetudinario.



Por ello podemos inferir de estas ideas que el Estado cuenta con tres elementos de organización estatal que lo conforman los cuales son: el territorio, la población y el orden jurídico.

### 1.2.1. - EL TERRITORIO.

Cuando se habla de territorio se le define como la porción del espacio en el que el Estado ejerce su poder y sólo puede efectuarlo de acuerdo con las normas creadas y reconocida por el propio Estado.

Existen dos sentidos de manifestación del Estado que son el sentido negativo y el sentido positivo. en el primero se manifiesta que ningún poder extraño, puede ejercer su autoridad sin el consentimiento del Estado. y en el segundo se establece que todas las personas que viven en un mismo ámbito. se encuentran sujetas al poder estatal, por ende sólo puede existir en un territorio un Estado; sin embargo, Jellinek<sup>2</sup> establece excepciones aparentes.

A) Se plantea la posibilidad de que dos o más Estados ejerzan conjuntamente su soberanía sobre un solo territorio.

B) Al referirse a los Estados federales. el territorio juega un doble papel, desde el punto de vista político, ya que los ordenamientos jurídicos locales mantienen un cierto

---

<sup>2</sup> Jellinek, Georg. *Teoría del Estado*. pág. 304

espacio dentro del territorio, y al mismo tiempo forman parte del territorio de la unión. Pero esta situación no destruye el principio de la impenetrabilidad ya que los Estados miembros forman parte del federal, y están sujetos y subordinados a la Constitución y a las Leyes Federales.

C) Asimismo, se establece que un Estado, por medio de la celebración de un tratado, permite a otro Estado ejecutar en su territorio ciertos actos de imperio, con la salvedad de que el poder que concede la autorización queda restringido, manteniéndose así el principio de la impenetrabilidad.

D) Otra posibilidad es la que se manifiesta en una ocupación militar donde el Estado, total o parcialmente se sustrae al poder del Estado a que pertenece, o sea el poder ocupado es substituido por el del ocupante que ejercerá en forma exclusiva en dicho ámbito.

Por ello, aunque el territorio representa el espacio en que tienen vigencia las normas que se crean y reconocen por el Estado, el Derecho público establece que el territorio sólo es la base real del *imperium*, porque su poder se ejerce no sobre el espacio directamente, sino a través de las personas que son integrantes de la población estatal, por ello se manifiesta que la dominación estatal no puede gestarse independientemente de la autoridad que resida en los gobernados.

Por último, el territorio cuenta con atributos de impenetrabilidad e indivisibilidad entendiéndolos en estricto sentido normativo, ya que de hecho el ámbito de ejercicio del imperio lo es.

### 1.2.2. -LA POBLACIÓN.

La población se presenta como un conglomerado humano radicado en un determinado territorio; su concepto es eminentemente cuantitativo, *con el cual se expresa el total de los seres humanos que viven en el territorio de un Estado.*<sup>3</sup> A la población suele denominársele indistintamente como pueblo aún cuando ambos conceptos no son equivalentes.

En efecto, el concepto de pueblo difiere del concepto población; en cuanto al primero, adquiere su significación desde un punto de vista eminentemente jurídico-político y el segundo desde un punto de vista jurídico-administrativo; sin embargo, hay autores como Jellinek<sup>4</sup> que emplean el vocablo pueblo en dos sentidos: uno subjetivo y otro objetivo; el uso está generalizado en la adopción de las expresiones pueblo y población con ese mismo fundamento de distinción significativa.

Se utiliza así el concepto pueblo con un sentido eminentemente subjetivista, refiriéndose con él al conjunto de individuos cuyas voluntades vinculatorias y cuya acción unificada en una fusión de ideales, intereses, propósitos y tradiciones comunes integran una

---

<sup>3</sup> Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. pág. 241.

<sup>4</sup> Jellinek. op. cit. pág. 305.

nación y constituyen, en determinadas circunstancias históricas y ambientales, un Estado; Se habla así de pueblo, en los preámbulos y textos constitucionales modernos considerándose al conjunto de individuos que, investidos de autoridad originaria, ejercen el poder constituyente. En este sentido, el concepto pueblo se subordina lógicamente al concepto de Estado.

En cambio, el concepto de población tiene un sentido marcadamente objetivista en cuanto se refiere al elemento humano pero considerado específicamente como objeto de la actividad jurídico-estatal: así por ejemplo se habla de la población cuando se establece cuantitativamente la representación parlamentaria o cuando se determina el carácter jurídico de ciertas entidades autárquicas territoriales o cuando, con fines administrativos, se establece a la necesidad de realizar en favor de la comunidad, servicios públicos proporcionales a la densidad demográfica. En este orden de ideas, el concepto población también se relaciona con el concepto Estado.

Así podemos establecer que la población está integrada por el grupo de seres humanos que pertenecen a un Estado, la cual en el marco jurídico juega un doble papel por considerarse como objeto o como sujeto de la actividad estatal.

En cuanto al objeto del *imperium*, la población es revelada como un conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado, planteando la calidad de miembros de una comunidad jurídicamente organizada, que supone que quien la posee tiene el carácter

de persona y por ende la existencia en favor de los mismos en la esfera de derechos subjetivos públicos.

Por ello el conjunto de derechos que el individuo puede ejercer y hacer valer frente al Estado se le denomina *status* personal, el cual es integrado por tres facultades: la primera se refiere al derecho de libertad, que consiste en que las personas, en relación a su papel de comunidad política, se encuentran circunscritas y sujetas a un poder limitado, lo que significa que las personas tienen deberes impuestos por el orden jurídico, pero cualquier actividad alejada de las restricciones, garantiza su libertad. El referido derecho se convierte en facultad de solicitar la intervención del Estado en favor de intereses particulares.

De esta facultad se tiende a la obtención de servicios positivos del Estado, y se ejerce a través del derecho de petición y acción.

De igual forma los Derechos políticos son las facultades que permiten adjudicar a un particular la posibilidad de que pueda ser sujeto de derechos y obligaciones en el desempeño de funciones orgánicas, tomar las armas en defensa de la Patria, votar y ser votado. Las facultades que hacen posible tal adjudicación a la persona jurídica estatal, son aquellos actos realizados por personas físicas, y estas facultades pertenecen exclusivamente a los ciudadanos, pero obligan a la sujeción de los individuos al orden jurídico que se vive en el territorio.

### 1.2.3. - EL ORDEN JURÍDICO.

Como se ha podido establecer, todas las sociedades organizadas tienden a necesitar una voluntad que las dirija y coordine y esto constituye el poder de un grupo, este poder puede ser de tipo simple y coactivo, el primero es en el que los miembros del grupo cuentan con la capacidad de emitir determinadas prescripciones al grupo pero sin la posibilidad de obligar al cumplimiento de aquellas por sí mismos, por ende los miembros de esta sociedad, son libres de abandonarla en cualquier momento ya que sus medios de sanción son de carácter meramente disciplinario.

Por ello se establece en el caso al orden jurídico, que el Estado como ente tiene la voluntad manifiesta mediante las normas jurídicas, y dicha voluntad cuenta con la posibilidad de ser acatada incluso con la intervención de la llamada fuerza pública, monopolizada ésta por el Estado.

### 1.2.4. - EL PODER O *IMPERIUM*

Otro de los elementos que integran al Estado es el poder o *imperium*, que en la actividad estatal concreta, se traduce y exterioriza como la capacidad o facultamiento jurídico que tienen los órganos del Estado de ejercer coerciblemente, a través e determinados procedimientos las tareas de producción o de ejecución de normas jurídicas que son atribuidas a las funciones que realizan.

Por otra parte, la influencia romanista, que consideraba al imperio como la autoridad o poder supremo de mando sobre todos los individuos y por otro los resultados de la evolución absolutista operada en Europa durante los siglos XVI a XVIII cuyos teóricos del Estado tendían a justificar doctrinariamente a esa modalidad de gobierno, llegaron a concebir al poder estatal como una fuerza de dominación irresistible y que como tal actúa sobre los hombres de modo casual y con prescindencia de toda norma, ya que los mandatos que expide tienen una voluntad absoluta y se pueden imponer de ser el caso de forma violenta aun en contra de la voluntad del obligado.

Sobre la base de lo anterior diremos que el poder es la capacidad de imponer la voluntad propia; a sí mismo y a los demás.

#### 1.2.5. -LA SOBERANÍA.

Para algunos juristas la soberanía es un atributo esencial del poder político, y puede ser caracterizado tanto negativa como positivamente; en el primer caso establece la negación de cualquier poder superior al del Estado, que implica la ausencia de limitaciones impuestas al mismo por un poder extraño, por ello se afirma que el poder soberano es el más alto, manteniendo así su carácter de independencia en relación con los demás Estados. Asimismo, se establece por algunos juristas que la soberanía cuenta con un tercer atributo que radica en que debe ser el poder soberano ilimitado o ilimitable, pero esto puede recaer en una anarquía y destruirse él mismo.

La sujeción de la actividad estatal al orden jurídico no implica la destrucción del concepto de soberanía, ya que las limitaciones impuestas derivan del mismo Estado, representando con esto una auto-delimitación, capacidad que tiene el Estado, o sea autonomía.

#### 1.2.6. -EL GOBIERNO.

En este apartado podemos definir aquella capacidad del Estado de organizarse a sí mismo de acuerdo y dentro de su propio derecho, dicha capacidad está contenida dentro del poder político y es condicionada por un órgano independiente encargado de ejercer dicho poder, ya que cuando una agrupación se organiza con base en una norma emanada de un poder distinto no se le puede atribuir una naturaleza estatal.

Los Estados que son miembros de una confederación se pueden catalogar como verdaderos Estados ya que su organización está basada en leyes propias, en sus constituciones locales. Pero hay que diferenciar a las entidades federativas que no son Estados, ya que su organización es fundada en las leyes emanadas de su comunidad.

De igual forma este atributo esencial del poder del Estado en cuanto a su organización, para regirse radica en la autonomía, que consiste en aquella facultad que tienen las organizaciones políticas de darse a sí mismas sus leyes y de actuar en congruencia; tal autonomía se manifiesta sólo en la creación de los preceptos que determinan su estructura y funcionamiento del poder, sino que se establecen en las normas



que van dirigidas a los particulares, y de esto deriva que el orden jurídico estatal está integrado por normas de comportamiento y reglas de organización.

### 1.3. - LOS FINES DEL ESTADO.

La teoría en torno a la esencia del Estado y las funciones que derivan de la misma, sufre la influencia, mayor o menor, de la forma de organización del Estado o Estados.

Todos aquellos intentos de una articulación lógica de las funciones o poderes del Estado que se reducen a una división del contenido posible del orden jurídico o, lo que es lo mismo, de los fines posibles del Estado, no pueden llevar a puerto seguro. A este propósito, es típica la doctrina representada por las antiguas teorías del Estado, sobre las direcciones o ámbitos de la actividad estatal: negocios extranjeros, administración interna o policía, finanzas, justicia y defensa nacional, así justicia y finanzas fueron consideradas como dominios especiales de la administración interior en sentido amplísimo, así como de la defensa nacional se hizo una función particular del Estado, junto a la de la política exterior y de la administración interior.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Kelsen, Hans. *Teoría general del Estado*. pág 156.

El Estado posee un fin específico, inherente al mismo Estado; el fin que persigue es bueno y esencial a él. Se entiende que hay un fin limitado y un fin expansivo del Estado, aludiéndose con esto a la restricción o ampliación de la competencia estatal. No se puede señalar que existe un límite a la expansión del Estado así como no se puede determinar el límite de la competencia estatal; tampoco se puede fijar el contenido de dicha competencia.

El Estado, tiene que realizar un fin jurídico: garantizar y proteger el Derecho. Es necesario el establecimiento de un orden jurídico para el Estado. El Estado es un medio, cuyo fin es el Derecho, el fin esencial y necesario del Derecho.

Además de realizar los fines jurídicos, el Estado realiza los fines de poder de cultura, regula la actividad industrial de los ciudadanos, cuida de su salud y de su educación, lo cual será posible a condición de que sean dictadas ciertas normas jurídicas generales: Derechos Industrial, Sanitario, Pedagógico y Cultural, sobre los cuales se realizan actos jurídicos individuales, decisiones y resoluciones de los órganos del Estado. Con esto podemos establecer que el Derecho, así como la cultura y el poder, son fines del Estado.

Kelsen considera que para que se establezcan los fines del Estado, se deben adoptar una ética individualista o universalista, siendo para la primera el valor supremo, el individuo, su bienestar o felicidad, que al alcanzarlos logra también la finalidad del orden social. Para la ética universalista, el valor máximo no está en el individuo como tal, sino en

los valores sociales y culturales, para considerar que la comunidad es la que constituye la finalidad y el valor más alto.

Jellinek plantea los fines del Estado distinguiendo tres situaciones:

- A) La que se refiere a los fines universales y objetivos del Estado. *Se asigna al Estado, una finalidad que trasciende a su simple realidad como fenómeno social, para postular un determinado ideal que se considera como valor objetivo.*<sup>6</sup>
  
- B) La que estudia los fines que ha tenido un Estado individual en una etapa determinada y que propone investigar qué fines debe realizar el Estado, en un momento determinado.
  
- C) Las encaminadas a la seguridad tanto social o colectiva, como individual. Este principio de seguridad jurídica, se refiere a la función punitiva del Estado en la represión de los delitos, en la defensa del territorio y de la comunidad en los ataques que pudieran llevar a cabo otros Estados.

---

<sup>6</sup> Rojina Villegas, Rafael. *Teoría del Estado*. pág 221.

También la elaboración y mantenimiento del Derecho, es otra de las funciones específicas del Estado, observando así que en la función punitiva hay un cambio de la etapa de la venganza privada, de la época llamada autodefensa, a la de la constitución definitiva del Estado para atribuirse la represión de los delitos. Jellinek no acepta que el Estado tenga como fin principal, el mantenimiento del poder, sino que éste constituye el medio para alcanzar otras finalidades más altas.

De esto podemos desprender que el Estado tiene como misión fundamental, cumplir con un fin de seguridad, un fin de Derecho y un fin de cultura, para cuyo logro debe desenvolverse, consolidar su poder en la medida necesaria para la realización de estas finalidades.

En la realización de esos fines, debe el Estado tomar en cuenta tres órdenes de intereses: los individuales, los nacionales y los humanos; entonces podemos definir al Estado, como la asociación de un pueblo, que posee personalidad jurídica soberana, que tiene como función satisfacer las necesidades solidarias individuales, nacionales y humanas.

Desde el punto de vista sociológico, el Estado es un producto social y necesario en toda convivencia humana. El hecho de que el Estado sea un producto social necesario, no resuelve el problema relativo a determinar cuáles sean los fines del mismo, simplemente establece un criterio para determinar que los fines estatales deberán estar de acuerdo con la naturaleza social del Estado.

La finalidad de todo Estado es elaborar y aplicar el Derecho, para regir los destinos de una comunidad humana, establecida en un territorio determinado. Todos los fines del Estado quedan cumplidos al realizar el Derecho. *Necesariamente el Estado alcanza y logra su finalidad al llevar a cabo actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos como funciones de su aparato orgánico, en sentido material o restringido, y también al concluir actos jurídicos de normas individualizadas, mediante el conjunto indefinido de órganos.*<sup>7</sup>

La finalidad del Derecho es regular al grupo social en todos sus aspectos; privados y públicos, nacionales e internacionales, a través de un conjunto de normas heterónomas, coercibles, bilaterales y externas. Si la finalidad del Estado es realizar el Derecho, necesariamente se deberán cumplir los fines que a su vez proponga el mismo Derecho, para que se considere que por su parte, el Estado ha cumplido su tarea.

### 1.3.1. -LOS FINES DE SALVAGUARDIA DEL ORDEN JURÍDICO.

Al hablar de los fines de salvaguardia del orden jurídico, se hace evidente que en las colectividades primitivas existían ciertos intereses comunes, cuya salvaguardia se entrega a determinados individuos aunque bajo la tutela de la colectividad, administración de justicia, represión de actos ilegítimos, inspección de régimen de aguas y toda una serie de funciones religiosas. Estas competencias aparecen en las colectividades naturales de todas las épocas.

---

<sup>7</sup> Ibidem.

Las pruebas productivas van intensificándose, la densidad cada vez mayor de la población crea intereses comunes e individuales entre las distintas colectividades, que al agruparse hacen brotar una nueva división del trabajo, creando los órganos necesarios para velar por los intereses armónicos y defenderse de los intereses hostiles.

Estos órganos ocupan frente a cada colectividad una posición especial, y a veces incluso enemiga, van cobrando cada vez mayor independencia debido al carácter de sus funciones. Esta independencia de la función social frente a la sociedad fue convirtiéndose con el tiempo en una verdadera hegemonía sobre ésta.

### 1.3.2. - LOS FINES DE CULTURA Y EDUCACIÓN.

Toda sociedad parece requerir hasta el presente, la socialización, la regulación y la integración colectiva de los grupos e individuos que la componen. El Estado define los objetivos de la sociedad global, que determinan alternativas y opciones respecto a la asignación de los recursos culturales a los diversos subsistemas. Esta afectación tiene necesariamente un carácter ideológico, reflejado en los conceptos clave y en las actitudes fundamentales que se refieren a la cultura, la educación, la ciencia y la técnica que prevalecen en una sociedad y en una etapa dada. Debe aclararse además, que la educación no debe limitarse a la enseñanza formal. A partir de sus formas propias de educación y propaganda, el Estado tiende a cumplir las funciones y finalidades siguientes:

La socialización e internación de los valores y normas que fundamentan y posibilitan la producción y reproducción del sistema; la conservación y transmisión del acervo histórico, tradición, culturas, formas organizativas y operativas; la incorporación de las nuevas generaciones a la sociedad, por medio de la enseñanza entre individuos y grupos, y éstos con la sociedad y el Estado; el desarrollo de la cohesión colectiva de los adultos; la preparación de los grupos o individuos para los papeles económicos, sociales, culturales y políticos; la selección y formación de las élites intelectuales y profesionales; la provisión al grupo hegemónico y a la clase dominante de sus elementos necesarios para mantener y reforzar su control de aparato productivo; la formación del personal especializado para el servicio, el mantenimiento, operación y control de las estructuras técnicas; el entrenamiento de científicos asignados a las formas superiores de investigación; la elevación de la gran masa de población a un determinado nivel técnico, cultural y moral que corresponde a las necesidades del desarrollo; el refuerzo de la legitimidad en favor del Estado; la contribución al mantenimiento de una personalidad básica.

### 1.3.3.- LOS FINES DE FOMENTO DE LA RIQUEZA MATERIAL Y DE BENEFICENCIA.

Las funciones de organización colectiva y de política económica y social se refieren a los aspectos del Estado de acción general y específica sobre la orientación, la estructura y el funcionamiento de la economía y del sistema social para cada país en las diversas etapas de su evolución, ello se da a través de una política económica social de tipo general y una gama de políticas específicas que la integran y la definen.

El sector público abarca los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial del gobierno central y de los gobiernos, congresos, tribunales, jefatura ejecutiva, y órganos dependientes que responden de sus actuaciones ante aquellos, juntas de planificación, consejos y comisiones.

Los órganos administrativos, a través de los cuales el Estado, como persona del Derecho público, asume directamente una actividad económica determinada, se encuentra basada en la producción y distribución de bienes, en la prestación de servicios. bajo la forma y con los métodos de una administración gubernamental común, y los órganos auxiliares, creados separadamente, tienen como fin esencial el suministrar bienes y servicios destinados al uso de organismos gubernamentales de empresas públicas o particulares.

Las entidades estatales administrativas, con descentralización institucional y competencia especial, son organismos creados para ejecutar programas especiales, institutos de fomento, de previsión de educación y de investigación.

De igual forma la empresa pública está dotada de un estatuto como persona jurídica, y se le destina al cumplimiento habitual de actividades económicas, industriales, comerciales, financieras y de prestación de servicios públicos, dentro de los marcos de una economía de mercado, con el objeto de satisfacer del mejor modo posible necesidades o intereses de tipo colectivo o general.



#### 1.3.4. -LOS FINES DE RELACIONES INTERNACIONALES.

Cada sociedad global espacialmente delimitada se interrelaciona hacia el exterior con otras sociedades, potencial o efectivamente hostiles, ya que necesita así preservar su integridad contra las amenazas externas a su soberanía, su seguridad y su continuidad, organizar sus defensas y sus alianzas; para ello debe, al mismo tiempo, exaltar su unidad, su cohesión y sus rasgos distintivos. El poder estatal surge, se estructura y se refuerza, no sólo como resultado de dinamismos internos, sino también bajo la presión de los peligros exteriores reales o supuestos. Esto permite al Estado expresar la personalidad de su sociedad, contribuye a darle unidad y eficacia; las relaciones internacionales deben ser así concebidas como expresión y proyección de las relaciones globales y de la estructura del Estado.

Los movimientos y los cambios de las fuerzas y estructuras internas, incurren en una falta en las relaciones internacionales, a través de expresiones y mecanismos de tipo económico, político, militar, ideológico y cultural. A su vez, la dinámica de las relaciones internacionales reacciona sobre las fuerzas y las estructuras internas.

Las relaciones internas de una nación se entrelazan con las internacionales, ambas complejas en su composición y pueden crearse nuevas combinaciones originales y específicas. *El peso relativo de las dimensiones, la interna y la internacional, varía del país*

*de que se trate, es decir en la medida en que los centros de decisión tienden a existir y a predominar dentro o fuera de aquél.\**

### 1.3.5. -LOS FINES DE JUSTICIA, SEGURIDAD PÚBLICA, Y EL BIEN COMÚN.

Al concluir Maquiavelo su teoría del Estado, y con un estudio sustentado en la ciencia política, todavía en ese entonces se continuaba, explicando a la divinidad como un fin de la existencia y trascendencia universal definiendo que por ese hecho dicha divinidad era un fin del Estado.

Pero con el transcurrir de la historia, en la Ilustración se fueron modificando dichas concepciones y se siguió una mayor tendencia hacia el humanismo, aunque la orientación que se llevaba era hacia el individualismo liberal.

El Estado se manifiesta como el baluarte que otorga las garantías para que se tengan valores como la libertad, la justicia, la seguridad y los servicios públicos, los cuales son transformados en las aspiraciones que espera alcanzar el Estado.

La libertad es un valor que se puede definir como el Estado ideal del hombre en el cual éste se encuentra en la posibilidad de obrar de una u otra manera, de hacer, decir o abstenerse frente a una situación determinada de forma totalmente voluntaria, sin ningún medio físico psicológico que someta dicha voluntad en su forma de proceder.

---

\* Kaplan. Marcos. *Estado y Sociedad*. pág. 132

La justicia por su parte, igualmente es un valor, pero se trata de una idea que sirve de ordenadora y fundamento del Derecho, la definición más común explica que la justicia es dar a cada cual lo que le corresponde, así pues Giorgio del Vecchio escribe que *la justicia exige que todo sujeto sea reconocido en aquello que vale y que a cada uno le sea atribuido aquello que le corresponde.*<sup>9</sup>

La seguridad más que un valor es un principio jurídico, tal principio urge a que el Estado, asegure instrumentos que den certeza a los individuos de que la actuación que el Estado produce se encuentra apegada derecho, y por consiguiente que respeta los principios jurídicos fundamentales como las garantías individuales o los derechos humanos.

En relación con los servicios públicos, podemos decir que son inherentes a todos los cometidos, pues cada uno de los órganos públicos, al efectuar sus cometidos satisface una necesidad pública.

Por ende, esos juicios de valor son los fines que el ser humano pretende conseguir al convivir inmerso en la realidad del Estado, valores que tienden a la realización del bien general, que es el fin último de todos los Estados.

---

<sup>9</sup> Vecchio, Giorgio del. *Derecho Natural y Contrato Social*. pág. 17

#### 1.4. - LAS FUNCIONES DEL ESTADO.

##### 1.4.1. - EL ESTADO Y SUS FUNCIONES.

La administración es uno de los medios importantes para la libre realización de los fines del Estado dentro de los límites del Derecho, pues la administración se desenvuelve libremente dentro de los límites establecidos por las normas jurídicas. El Estado no puede extender su actividad administrativa en ningún sentido, sino sobre la base de una Ley.

Según Jellinek, las principales funciones del Estado son la administración, la legislación y la jurisdicción; la primera es la única función esencial, pues es históricamente anterior a las otras, siendo éstas, fenómenos posteriores. La administración es una función necesariamente permanente del Estado, es decir el Estado no podría subsistir un solo momento, sin administración, mientras que la legislación y la jurisdicción tienen carácter discontinuo, ya que el Estado podría pasar sin legislación y de vez en cuando sin jurisdicción. Sin embargo, la legislación así como la jurisdicción, tienen la tendencia a adquirir carácter de permanencia, al igual que la administración.

El órgano responsable del gobierno, está obligado a realizar actos de relaciones internacionales, de poder, de mando, si se le confía la realización de tales cometidos. El órgano debe decidir si existen las condiciones bajo las cuales se debe realizar el acto, es decir el interés del Estado, y el contenido del acto para que dicho interés sea satisfecho.

De igual forma Montesquieu propuso que la única forma en que se podía garantizar la libertad y la justicia a los ciudadanos, era que el rey, que hasta entonces había concentrado en su persona el poder total, ya no tuviera facultades absolutistas; y por ello ideó la institucionalización de tres órganos en los cuales se depositaran y distribuyeran; actualmente dichos órganos se conoce como poderes y son los siguientes:

El Legislativo denominado congreso o Parlamento, que está dividido en dos cámaras, la de senadores y la de diputados, o cámaras alta y baja según la tradición inglesa, y las cuales son facultadas para crear la ley.

El Ejecutivo, cuyo titular en algunos Estados es un órgano colegiado, y en otros casos un monarca, o un presidente constitucional, cuya función es la de la aplicación o ejecución de la ley.

Y por último el Judicial, que es depositado en una corte de justicia, que estaría encargado de la interpretación de la ley y la resolución de conflictos.

#### 1.4.2. - LA FUNCIÓN EJECUTIVA.

El Estado cumple su finalidad a través de sus funciones, que implican la persecución de fines, como son el de seguridad, el de paz pública, el de libertad, el de bienestar familiar, y el de protección de la propiedad, todos ellos regulados por el Derecho privado; de igual forma persigue la impartición de justicia, buscando en todo momento el fomentar

la cultura, y prestando los servicios públicos, regulados por el Derecho Administrativo; realiza actos por la libertad política y la conservación del poder público, y busca mantener la existencia del Estado y salvaguardar la paz, es decir, al realizar las tareas o cometidos persigue un fin de Derecho, un fin de justicia, un fin de cultura y un fin de conservación, seguridad y paz.

La función ejecutiva es ejecutar los preceptos legales, la ejecución de los actos que se manifiestan en cumplimiento a disposiciones legales, creadoras de situaciones jurídicas concretas, nos llevan a considerar que la función administrativa se manifiesta en el cumplimiento del mandato legal, con el fin de que el Estado realice sus fines, derivados de un mandato legal que también regula el contenido y los límites de la actuación.

En la función administrativa, el Estado cumple de forma específica su finalidad, tanto como ejecutor de la Ley y realizador de actos materiales, que implican el cumplimiento de los servicios públicos, como realizador de obras de cultura, en la actividad denominada fin de cultura, por lo referente al fomento de los servicios públicos, o a la ejecución de obras de previsión o beneficencia social; en este aspecto el Estado también cumple un fin jurídico.

La palabra administración tiene su origen en el latín, y se compone por el prefijo *a* que su significado es el de dar y el verbo *ministrare*, que se traduce como servir, esto en su sentido antiguo se traducía como gobernar, como ejercer la autoridad o el mando sobre su territorio y sobre las personas que lo habitan.

Actualmente puede traducirse como gobernar, como el ejercicio de la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan, y como sinónimo del ejercicio de la dirección de una institución, el suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa.

La administración pública es el contenido esencial de la actividad que le corresponde al poder Ejecutivo, y que se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos para lograr proveer tal bien.

#### 1.4.3. - LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.

Si bien la finalidad del Estado es la realización, creación y aplicación del Derecho, y la finalidad del Derecho es lograr que el grupo social en los aspectos de la vida individual y colectiva, goce de las garantías proporcionadas por el Estado, podemos decir entonces que, la creación y realización del Derecho, ha alcanzado los valores a que nos hemos referido como son: justicia, seguridad jurídica, cultura y paz, tanto en el orden nacional como internacional. El Derecho, siempre se debe manifestar como equilibrio entre las relaciones y los intereses.

El Estado se justifica en tanto que constituye un sistema que logra establecer un equilibrio de intereses entre gobernantes y los particulares que entran en conflicto. El Derecho público, es el régimen del equilibrio de los intereses de los distintos órganos del Estado y de éstos con los particulares. Si se otorgara un poder absoluto a los gobernantes sobre los súbditos, no reconociéndoles a éstos una esfera jurídica que los protegiera, y si el poder de los órganos estatales se extendiera hasta donde su voluntad lo quisiera, el régimen constituido en esa forma, no sería un Estado, sino un simple hecho de dominación y de fuerza. Si la libertad de los particulares fuera absoluta, al punto de que cada cual pudiera libremente realizar su voluntad, tampoco en este caso sería un Estado.

Esta facultad que tiene el Estado de libertad, consiste en las atribuciones que en nuestro sistema el Congreso de la Unión tiene para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes en su sentido material o intrínseco, las cuales por emanar de él, asumen paralelamente el carácter formal de tales. En otras palabras, un acto jurídico de imperio muestra la naturaleza de la ley desde un ámbito constitucional, cuando además de reunir los atributos materiales que se mencionaron intrínsecos, proviene de dicho cuerpo extrínseco.

Se debe recordar que sin los elementos intrínsecos o materiales, ningún acto del Congreso de la Unión es ley en el sentido jurídico constitucional del concepto, pues configuraría una ley privativa, que solo presenta el aspecto formal de ley, y cuya aplicación está prohibida.



Es de considerarse que cuando la Constitución utiliza el término de ley, reúne estos dos aspectos, aunque en determinados casos, otorga facultades a órganos de autoridad distintos del Congreso de la Unión y en general, de los órganos legislativos para crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, como los reglamentos heterónomos o autónomos como el reglamento de policía, que expide el presidente de la República: estas normas no son propiamente leyes, aunque la naturaleza material de unas y otras sea la misma.

#### 1.4.4. -LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

El acto de jurisdicción es aquel en donde ocupan, una posición diferente las autoridades que realizan la coacción o que determinan el procedimiento preparatorio del acto coactivo.

Los tribunales poseen independencia, ya que no están ligados a las indicaciones de ninguna autoridad, sino que aplican las normas jurídicas según su convicción.

El procedimiento judicial, está organizado con arreglo al principio de publicidad y articulado en una serie de instancias.

La función jurisdiccional presupone una condición de interés o una situación de duda que con la aplicación del Derecho puede resolverse: esta concepción material de la función jurisdiccional tiene su origen en la incertidumbre o el conflicto de intereses que el

Estado debe resolver a fin de procurar la seguridad de sus habitantes, los cuales no pueden hacerse justicia por su propia mano, como está indicado en nuestra Constitución política.

Esta función sólo puede ser realizada por el Estado, por medio de la declaración que se expresa en un acto concreto, llamado sentencia. De este modo la función jurisdiccional como dice Jellinek; *subsume un caso concreto a la norma abstracta,... y dice cuál es la fuerza que le corresponde en virtud de la autoridad del Estado y las consecuencias jurídicas que se han de seguir en él.*<sup>10</sup>

Esto nos permite señalar que la función jurisdiccional tiene como fin el respeto de la norma que ha sido producto de la función legislativa, al darle definitividad a la sentencia, que adquiere la calidad de cosa juzgada, por la cual no podrá ser modificada.

Observando esta función desde una naturaleza formal y orgánica, ésta solo se realiza por los órganos judiciales que la Ley fundamental señala, y que en nuestro sistema son: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y los Juzgados de Distrito.

#### 1.5. - LAS ATRIBUCIONES DEL ESTADO.

La atribución proviene del vocablo latino *atribuere*, compuesto por el prefijo *a*, que significa dar y *tribuere* que se traduce como asignar a una persona o cosa hechos o cualidades.

---

<sup>10</sup> Jellinek, Georg. Op. Cit. pág. 423

Diversos diccionarios establecen como significado del verbo atribuir lo siguiente:  
señalar o asignar una cosa a alguno como si fuera de su competencia.

En este sentido, cuando nos referimos a las atribuciones del Estado, hablamos de los derechos y obligaciones que la Ley otorga como prerrogativas o facultades expresas a los órganos que componen el gobierno.

En la Constitución se expresa el contenido fundamental de la actividad que corresponde a cada uno de los órganos depositarios de las funciones gubernamentales.

La Constitución aporta a los ciudadanos la certeza jurídica de que la actividad que cada uno de los órganos públicos desempeña, se realiza conforme a derecho, y por lo tanto sujetadas a las atribuciones conferidas por la Ley Superior, y de no ser así la propia Carta Magna contempla las defensas que los ciudadanos puedan esgrimir en caso de arbitrariedades.

Las tareas que realizan los órganos estatales al efectuar cada una de las facultades tendientes a la realización de las funciones, son las de mando, o de policía, las de fomento que son las que regulan las actividades económicas y las de servicio que aquellas que crean servicios públicos y de inversión en la vida cultural y asistencial del país.

### 1.5.1. -LAS ATRIBUCIONES DE MANDO.

Son aquellas con las que el Estado regula la actividad de los gobernados y la controla con el fin de mantener la paz y la tranquilidad social, se manifiestan por la creación de normas jurídicas que den certeza del proceder institucional en la persecución de ilícitos, así como en el mantenimiento de un ejército que garantice el respeto a la soberanía nacional.

Las atribuciones de mando son de policía o de coacción para el mantenimiento, protección, seguridad y libertad del Estado, así como de la salubridad y el orden público.

El Estado constituye un aparato coactivo, entendiéndose la coacción como normas, que determinan la conducta del hombre; el Estado es una sociedad coactiva, la coacción se puede dar de dos formas: como pena o como ejecución, las cuales constituyen una privación de ciertos bienes.

La jurisdicción es la protección jurídica, la Ley protege al Derecho y el Derecho protege por medio de la Ley, las normas generales de la Ley, protegen los intereses individuales. La Ley es *Derecho y protección jurídica*, y estas, son fases de la protección jurídica de los intereses.

Por medio de leyes y reglamentos, el Estado convierte una determinada conducta del hombre, en deber establecido así, que la conducta contraria a esta ley o reglamento será sancionada con pena o ejecución.

#### 1.5.2. -LAS ATRIBUCIONES QUE REGULAN LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS.

En referencia a las atribuciones del Estado que regulan las actividades económicas, debe destacarse que en un Estado de Derecho la actuación de la autoridad debe estar sujeta al mando legal, el cual debe reflejarse en la gestión de los bienes con que se cuentan; con el propósito de que rindan el máximo aprovechamiento posible en su aplicación.

Por ello, el Estado debe de ser visto como una empresa gigantesca con una organización y actuación determinada para la consecución de sus fines, organización y actuación que individualmente reciben el nombre de administración pública, por la entidad que las comprende.

El Estado procura el desarrollo integral de las regiones, áreas económicas específicas y la promoción de actividades culturales, previniendo que todos los miembros de la población tengan la posibilidad de acceder a dichos recursos.

El Estado puede realizar actos referidos a las transacciones patrimoniales de los gobernados, los cuales están regulados por normas de Derecho privado; entonces podrá el

Estado adquirir la propiedad de bienes muebles o inmuebles, enajenarlas, gravarlas constituir derechos reales o personales y obligaciones.

El Estado como sujeto de tales derechos y obligaciones patrimoniales, recibe el nombre de fisco o hacienda, cuya creación, utilización, aumento y disminución están reguladas por normas especiales. El fisco surge cuando la economía privada, de los órganos se separa del patrimonio del Estado.

El Estado puede aumentar o disminuir su patrimonio mediante compra o venta, explotando ferrocarriles o fabricas. entendiéndose con esto, que realiza los hechos regulados en el Código Civil y se le aplican las mismas consecuencias que a cualquier otra persona jurídica, de modo que, los preceptos del Código Civil, pueden valer para el Estado si este compra, vende o acepta un deposito; así como si hiciera cualquier otra operación mercantil, igual que individuos particulares.

Todo lo mencionado anteriormente nos lleva a identificar que la administración pública tiene tres formas de organización:

- a) La centralización, en la que su personalidad jurídica es la misma del Estado, y sus facultades son dadas por la Constitución y la Ley, se crea por Ley y contiene una organización jerarquizada de la administración, establecida de acuerdo a la Constitución y a la Ley reglamentaria.

- b) La descentralización; la cual tiene personalidad propia, y cuenta con su propio patrimonio es creada por ley o decreto y cuenta con una organización autónoma de la organización centralizada.
- c) La desconcentración es aquella que cuenta con una organización centralizada, y cierta libertad técnica y se crea por reglamento o por acuerdo administrativo.

Dentro de la denominada modernización económica, la empresa pública desempeña un papel esencial, como instrumento orientado al desarrollo y a la ejecución de las políticas fijadas por el Estado mexicano.

Para poder desempeñar sus funciones, la empresa pública debe someterse a un proceso de modernización estructural y concentrarse en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía. Se postula la estrategia de impulsar y fortalecer al sector paraestatal para que las empresas públicas se conviertan en modelos de eficiencia y cumplan con los objetivos para los que fueron creadas, lo cual dependerá de la calidad y de la oferta de los bienes y servicios que producen.

La empresa pública es otra de las formas en que funciona la administración, y son aquellas entidades con una estructura de Derecho privado, que fueron creadas o compradas por el Estado, para mantener algunas fuentes de trabajo, para desarrollar una actividad económica o incrementar la productividad en una región determinada.

La empresa pública surge de la asociación que se establece entre los particulares y el Estado, con el fin de que éste realice o intervenga en alguna actividad particular.

La empresa pública se debe consolidar para que el Estado avance en el cumplimiento de los objetivos económicos y sociales, convocando a los sectores social y privado, para que aporten su experiencia, conocimientos y propuestas con el fin de precisar los objetivos y concretar los términos y condiciones para su modernización, el fortalecimiento de su autonomía y los medios para garantizar eficiencia y productividad en su operación.

Las estrategias económicas son instrumentos para avanzar en el desarrollo social, lo que genera que se incrementen, mejores condiciones de vida en todos los órdenes, por esto la estrategia económica, debe adaptarse a los cambios genera la obtención de beneficios para la sociedad.

La transformación económica implica un sector público eficiente, para atender los requerimientos de infraestructura económica y social del desarrollo, una mayor competitividad del aparato productivo en el exterior, un sistema de regulaciones económicas que aliente la actividad económica de los particulares y fomente la concurrencia de todos en las actividades productivas, mayor y mejor educación, mayor y mejor capacitación de la fuerza de trabajo, uso adecuado y eficiente de tecnologías propias y externas, más productivas y más competitivas.



### 1.5.3. -LAS ATRIBUCIONES PARA CREAR SERVICIOS PÚBLICOS

En la administración, el Estado no puede limitarse a obligar a los particulares a una determinada conducta, que fomente el fin de poder o de cultura, es decir a cumplir indirectamente el fin de la administración, sino que también puede establecer y realizar directamente, los hechos que fomentan los fines.

El Estado, tiene el derecho y la obligación de construir hospitales y atender la salud de todo individuo dentro de la sociedad, de crear escuelas y prodigar la enseñanza, así como de expandir la cultura, de explotar los ferrocarriles y fábricas, con base en normas coactivas generales e individuales, que garanticen la conducta que se desea del Estado; esta conducta es el deber de los órganos estatales establecidos para ejercer estas actividades, que deben ser pagadas con el presupuesto del Estado.

El Derecho es un orden coactivo, y el Estado un aparato de coacción, es un acto del Estado o función estatal, el acto coactivo, es la reacción específica del Derecho.

El Estado tiene el deber de edificar escuelas y organizar la enseñanza, construir y explotar vías de comunicación.

Los actos de coacción son establecidos únicamente por el Estado, es decir, por sus funcionarios: aunque existen actos que evitan que dicha coacción se aplique, por el propio

Estado, ya que el Estado actúa en libre concurrencia con los particulares, mientras que en los actos de coacción, posee el monopolio de la actuación.

Contra los fenómenos que perturban actualmente las condiciones de la economía, se propone actualizar, adecuar, ratificar y profundizar las acciones en dependencias y entidades sobre la regularización y control del uso de los bienes y servicios. así como fortalecer el ejercicio de las funciones de los órganos preventivos y de fiscalización.

La población podrá disponer de una morada digna y provista de servicios de agua potable, energía eléctrica y drenaje sanitario; todo esto es un componente esencial del bienestar social, al igual que el disfrute de satisfactores básicos.

El Estado en su activa función de contribuir al desarrollo social, promoverá la ampliación de la disponibilidad y el acceso a suelo urbano, vivienda, agua potable, energía eléctrica, alcantarillado, saneamiento, transporte y telefonía, entre otros.

#### 1.5.4.- LAS ATRIBUCIONES PARA INVERTIR EN LA VIDA CULTURAL Y ASISTENCIAL DEL PAÍS.

La administración es aquella actividad del Estado, que está encaminada al cumplimiento de los fines y tareas, especialmente de los fines del poder y de cultura. Es una actividad libre del Estado, pero que mantiene una relación estrecha con el Derecho.

La administración estatal, así como cualquier otra función del Estado, es contenido de normas de Derecho, es un acto jurídico. El derecho es el medio para afirmar el poder e impulsar la cultura; también la función jurídica del Estado-legislación y jurisdicción, es un medio al servicio del fin de poder y de cultura, así afirma el poder e impulsa la cultura.

El Estado protege al trabajador que ejerce una actividad industrial, sancionando al patrón si se niega a colocar mecanismos de seguridad.

El Estado protege la salud de los ciudadanos contra las epidemias, aislando por medio de sus órganos ejecutivos, al portador de la epidemia. Si quiere desplegar una actividad que tutele, no puede hacerlo más que obligando a determinados seres humanos a una cierta actividad, amenazándoles con la aplicación de consecuencias jurídicas, esto es de actos coactivos, para el caso de que realicen actividades que violen el Derecho.

El fin cultural del Estado, no puede realizarse más que en formas jurídicas. El fin de la creación de normas generales de Derecho Civil y Penal y de su aplicación por los tribunales, no es otra cosa que lo que se denomina cultura.

Lo mismo que en el Derecho de la cultura, lo que constituye el fin verdadero no es el castigo, o la ejecución, sino la vida, la salud, el honor, la economía, en una palabra, el bienestar de los gobernados que deben estar asegurados contra los ataques que pudieran dañarlos.

La intención de las instituciones del Estado, es velar por la seguridad pública. Según Humbolt, *debería implantarse una educación lo más libre posible del hombre, orientada lo menos posible a las condiciones sociales. Siendo así, el hombre así formado, se incorporaría luego al Estado y debería examinar su organización, en cierto modo, en contraste con él. Sólo a través de esto se podría esperar, con casi absoluta seguridad, una autentica evolución de la organización política. Sólo con esto, las instituciones sociales, no influirían perjudicialmente en el hombre.*<sup>11</sup>

Algunos Estados, a través de la historia, se han servido de la religión, aunque no siempre con el mismo propósito. Estos Estados consideran unidas la moral y la religión, y creen posible y lícito intervenir en la sociedad a través de este medio.

La meta que se propone el legislador, es la de elevar la formación de los gobernados hasta el punto de que estos, estimulen y fecunden los fines del Estado, y crear en ellos la idea de lo útil que les puede resultar la institución estatal, para alcanzar sus propios objetivos individuales.

---

<sup>11</sup> Humbolt, Wilhelm Von. *Los límites de la creación del Estado*. pág. 52

## CAPÍTULO II

### LA DIVISIÓN DE PODERES.

El problema de la División de Poderes es antiquísimo y tiene muy variadas interpretaciones; ha sido considerado en la actualidad como un problema de organización y de estructuración de los Estados, que no solamente han variado en cuanto al tiempo, sino también en cuanto al espacio; además, lo que siempre se ha estudiado, ha sido la distribución de funciones entre los distintos órganos del Estado, ya que sólo existe un Poder, que es el del Estado, por lo que hay que tomar en cuenta que la diferenciación de funciones es obra de un proceso evolutivo de las organizaciones sociales, quienes aprovechándose de las reflexiones sobre la división del trabajo, buscan para cada función órganos propios y adecuados para el cumplimiento de dichas funciones, que tratan de satisfacer necesidades impuestas por los acontecimientos de la vida y que el Estado las incluye en el orden jurídico, que está sujeto a continua renovación.

Estas funciones del Estado son realizadas por instituciones u órganos que participan en su integración, ayudando a mantener un equilibrio dentro del mismo. A los citados órganos se les ha llamado por la doctrina Poderes los cuales deben marchar en armonía y estar regulados en la Constitución, que es el ordenamiento que determina cómo se organiza el Poder Público del Estado.

Habiéndose visto que el problema de la División de Poderes es un problema de estructura, su solución ha variado de país a país, y de acuerdo con los factores históricos y circunstancias propias de cada Estado.

Así encontramos que la práctica de distribuir las distintas funciones entre las instituciones del Estado, surge en Inglaterra con objeto de garantizar la libertad política de los individuos, siendo esto un freno a las ideas absolutistas de los monarcas.

Estas ideas fueron heredadas por los Estados Unidos de América quien las consagró en su Constitución, como base para el sostenimiento de su régimen federal a través del sistema de frenos y contrapesos entre los poderes federales y locales.

La práctica inglesa de separar las funciones fue aprendida por los franceses y consagrada en todas sus Constituciones, llegándose a decir que si la declaración de los derechos del hombre no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, no habrá constitución, por eso es que resulta forzoso ese contrapeso en las funciones de cada órgano.

El principio de la división de poderes se ha consagrado en todas nuestras Constituciones, aun en aquellas que surgieron en plena lucha por nuestra independencia; como consecuencia, el poder se ejerce fraccionadamente por los órganos denominados Poderes los cuales son el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial con la prohibición de que se reúnan dos o más de éstos en una sola corporación, ni el Legislativo en una sola persona, excepto en la carta política de 1836, la cual creó un cuarto Poder.

Es de tomarse en consideración que todas nuestras Constituciones han establecido una distribución de funciones y un sistema de colaboración entre los distintos órganos del Estado, para procurar la buena marcha del propio Estado, y garantizar los derechos del ser humano.

Al igual que nuestras Constituciones del siglo XIX, nuestra actual carta política consagra el principio de la división de poderes en su clásica expresión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, teniendo dicho principio la misma interpretación que había tenido en las Constituciones anteriores o sea el de una distribución de funciones y una colaboración entre las distintas entidades estatales.

En el Estado moderno existe en forma precisa el principio de la división de poderes, gracias a que desde tiempos muy remotos se estableció una especie de división de poderes para la protección de los derechos del ser humano.

En el Estado moderno el principio de la división de los Poderes es definido como el régimen de garantías de las libertades, mediante el sistema de frenos y contrapesos; pero es el constitucionalismo, en su lucha contra el absolutismo unificador del poder, el que lleva por primera vez a cabo una distribución de funciones estatales entre varias organizaciones relativamente autónomas, en virtud de la ordenación fundamental que está basada en la división de poderes, en el que el órgano legislativo como poder supremo, corresponde al pueblo y el órgano Ejecutivo al jefe del Estado; a su vez, el Poder Judicial aparece como una organización independiente de ambos, quedando asegurado que el poder del Estado, no se ejerza de modo abusivo, asimismo el poder debe verse obligado, por la propia mecánica de la organización, a respetar la libertad e igualdad de los gobernados.

Toda organización permanente e importante, para tener poder, precisa de una división de poderes, es decir de competencias permanentes para la combinación de las actividades entre los diversos depositarios, aun cuando éstos se hallen ordenados jerárquicamente, ya que la capacidad de acción del todo no está nunca a libre disposición de un solo gobernante.

Cumpliendo con las exigencias que las constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial han actuado cada uno, como una unidad interna adecuada a la función que han de desempeñar, diversos entre sí, y sólo se ha discrepado de la teoría, por la tendencia a crear entre dichos Poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco.

Puede admitirse, según Laski, que las funciones legislativa ejecutiva y judicial lo son por obra de arte, no por naturaleza; es perfectamente posible concebir todas esas funciones desempeñadas por un solo cuerpo o inclusive por una sola persona; pero en el Estado democrático moderno, la distinción entre las funciones, no puede de hecho ser consistentemente mantenida; se puede, sin embargo, creer que en todo Estado es esencial alguna distribución de las tres funciones para el sostenimiento de la libertad, recuerda Laski la indicación de Madison de que *la acumulación de todos los poderes en las mismas manos puede justamente estimarse como la verdadera definición de la tiranía*.<sup>12</sup> Es característica de las dictaduras que a su modo encierran tiranía, que la separación de poderes no significa lo mismo que el equilibrio de poderes,

---

<sup>12</sup>Citados por Humbolt Wilhelm, Von. *Los límites de la acción del Estado*. pág 95.



Lo que de hecho se necesita no es la distribución de las funciones, sino su adecuada articulación de conformidad con el principio capital de la democracia de que todo gobierno es un encargo delegado y controlado por los gobernantes; todo Estado moderno distingue y a la vez procura en alguna medida articular las tres funciones admitidas del gobierno.

Es por medio de la organización del Estado como se garantiza y se articulan las funciones del mismo; radica sólo en la naturaleza del principio de la división de Poderes, lo que lleva a que alcance su máxima expresión en la organización del Estado.

Tal división puede ser apetecida precisamente con el fin de garantizar al Derecho Público la necesidad de que una gran parte de las funciones sean ejecutadas por los funcionarios; ha conducido aun en los Estados absolutos, a una limitación del poder efectivo del príncipe, la cual, tanto podía resultar un medio para conservar el Derecho, como el producir un resultado exactamente contrario; la división de poderes entre los distintos miembros del Estado, se ha considerado en todo tiempo como un excelente medio para garantizar el orden existente, aunque si bien con esta división se perseguían otros fines.

La organización compleja del Estado moderno descansa en la existencia de competencias diferentes y relativamente independientes entre sí. Esta separación se ha llevado a cabo con independencia de toda teoría política; en el continente americano se ha desarrollado mediante el influjo de teorías naturales, especialmente de la doctrina de la división de poderes la creación de órganos particulares para realizar funciones especiales del Estado lo que genera una adecuada organización del Derecho Público.

## 2.1 - LOS ANTECEDENTES TEÓRICOS DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

Algunos estudiosos se ocuparon de la división de poderes desde eras muy remotas; entre ellos encontramos a Platón y Aristóteles.

La elección del mejor para gobernar es un elemento de mucha importancia para Platón y de aquí se origina un sistema de magistraturas, que no están exactamente definidas y de las cuales sobresale una especie de Poder Ejecutivo confiado a 37 personas llamadas guardianes de las Leyes; un Poder Deliberativo o un Senado, compuesto de 360 miembros y un Poder Judicial, de tres grados, con intervención del pueblo en los juicios, además magistraturas municipales encargadas al cuidado material de la ciudad y de la inspección del suelo; un intendente de la educación, especie del gran maestro de la instrucción pública, escogido con las mayores precauciones entre los guardianes de las Leyes.

Por último, coronando toda esta organización, Platón establece un Consejo Supremo, compuesto por 10 de los más ancianos guardianes de Leyes, que es el verdadero poder conservador y preservador del Estado.<sup>13</sup>

Es en esta forma como Platón consideró desde tiempos remotos, que el poder debería recaer en varias personas es decir debe de ser balanceado por distintos poderes, y que a la vez sigan un fin determinado.

---

<sup>13</sup> Duguit, León. *Historia de la ciencia política*. pág. 106

Aristóteles (384-322 a. c.), en su obra *Política*, hace una distinción de las instituciones a las que llama poderes, sin que su doctrina tenga el alcance de la garantía más eficaz para la defensa de la libertad política.

Dicho autor señala que en todo Estado hay tres elementos, cosas o partes que el legislador cuidadoso debe tomar en cuenta, ya que el Estado no estará bien organizado si no se toman en cuenta en su organización.

- a) Una Asamblea General que delibera sobre los negocios públicos.
- b) Un cuerpo de Magistrados cuya naturaleza, atribuciones y modo de ser nombrados, debe fijarse.
- c) Un cuerpo o departamento judicial.

Tales elementos deben tener forma y constitución diferente. Las consideraciones de Aristóteles sólo describen las ciudades griegas de su época, en donde existía un Senado, los magistrados y los tribunales; y sólo era una doctrina constitutiva e interpretativa de las organizaciones políticas positivas.<sup>14</sup>

Cicerón (¿ - 63), en su obra *La República* dice que si una sociedad no se reparte los derechos, cargos y obligaciones de tal manera que los Magistrados, tengan suficiente poder, no puede esperarse la permanencia del orden establecido. Como se puede ver, él quiere que el poder se encuentre balanceado.

---

<sup>14</sup> Ibidem. pág. 117

En el siglo XIV Marsilio de Pádua proclamó la separación de la Iglesia y el Estado, tratando de rectificar el absolutismo, más que tratar la división de poderes, atribuye la soberanía al pueblo, que es al que le corresponde dictar las leyes, convirtiéndose en legislador y esto emana de un poder que está en la comunidad, de donde el Poder Ejecutivo depende del Legislativo.<sup>15</sup>

Otro estudioso que también habló de la división de poderes, aunque no directamente sino de una manera simplemente accidental fue Bodin (1530 -1596), quien al referirse a la soberanía como elemento esencial de la República, sostiene que es la fuerza que asegura la posición y unidad del Estado; es un poder legal supremo, transmitido del pueblo pero no de manera incondicional, teniendo así el concepto clásico de soberanía como única, imprescriptible e inalienable llegando a ser el primero en demostrar como dice Buntschli, citado por Posada<sup>16</sup> que el Rey debe renunciar a la administración de la justicia en favor de los jueces independientes.

La función de la soberanía, según Bodin, es hacer la ley, a la que no se somete. Por eso, el tirano que hace ley sigue siendo soberano. Bodin, aunque sin precisar conceptos, distingue Estado y gobierno y parece estimar que aunque la soberanía plena se vea en el Estado, se manifiesta, con ciertos imprecisos y límites, mediante el gobierno.

Los límites de la soberanía, según Bodin, son más que leyes. son principios: la subordinación del soberano a la ley divina y natural sólo es de carácter moral; sin embargo,

---

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> Citado por Posada, Adolfo. *Principios del Derecho Político*. Pág. 65

el concepto de *leges imperi*, en relación con el soberano no aplicaba la posibilidad de que el príncipe pudiera derogarlas.

La noción de la soberanía, poder supremo de Bodin se define más concretamente en la determinación de las funciones características del soberano; la esencial es la legislación, pero además, se indican las siguientes: la de declarar la guerra y hacer la paz, la de instituir y destituir a los magistrados que gobiernan y juzgan, la de juzgar sin apelación; la de gracia o indulto.

Como existía un balanceo en las actividades y funciones del poder, el soberano podía hacer y puede hacer muchas cosas, según dice Posada<sup>17</sup> pero siempre tendrá otra persona u organización que por su poder tenga un contrapeso que no lo deje actuar libremente.

El Estado en la edad Media, que según Gierke fue un Estado dualista, utiliza para su fin el criterio del monismo del Poder, que ostenta el actual Estado, pero si tal se ejerce, la División del Poder político en la Edad media no era ciertamente dualista, sino más bien pluralista como sostiene Hegel, una poliarquia, casi todas las funciones del Estado moderno se reclaman para sí; las funciones se hallaban repartidas entre diversos depositarios: la Iglesia, el noble propietario de las tierras, los caballeros, las ciudades y otros privilegiados, mediante el endeudamiento, la hipoteca o la evicción, se vio privado poco a poco, el poder central casi de todos los derechos de superioridad del Estado que fueron trasladados a otros depositarios con un carácter privado.

---

<sup>17</sup> Ibidem.

Su poder estaba limitado, en lo interno, por los numerosos depositarios del poder feudal, corporativos y municipales y en lo exterior por la Iglesia y el Emperador.

En la edad media, Estado e Iglesia, grupo político y grupo cultural, habían constituido una unidad inseparable. La Iglesia reclama una obediencia aunque extraestatal de todos los hombres, incluso de los que ejercían el poder político, obligando a ello en muchos casos por eficaces medios coactivos espirituales y aun físicos. La Iglesia limitaba el poder político medieval, no sólo exteriormente sino de modo aun más interno, valiéndose del clero. El hecho de que la Iglesia representara durante siglos la única organización monista de autoridad en un mundo en que el poder estaba disgregado a la manera feudal, no fue la causa menos poderosa de su supremacía; el punto culminante, y a la vez el comienzo de la quiebra de la supremacía papal lo constituye la Bula Unam sanctam de Bonifacio VIII; la Reforma trajo como consecuencia la emancipación definitiva y total del poder del Estado respecto a la Iglesia, incluso en los Estados católicos.

En los tiempos medievales fue también desconocida la idea de una pluralidad de Estados soberanos coexistiendo con igual consideración jurídica; todas las referencias políticas de Europa se consideran más bien como subordinadas al Emperador, pretensión que no fue sólo teórica en la Edad Media, y que aún a principios de la Edad Moderna dio lugar a la fundación y reorganización respectivamente de los tribunales imperiales de Wetzlar y Viena.

Sin embargo, los señoríos feudales de nobles de caballeros y eclesiásticos, y más tarde también las Ciudades, supieron oponerse en forma mucho más eficaz al nacimiento de

una organización política firme y de un poder estatal independiente, ya en la época merovingia había aparecido la tendencia a la privación del poder estatal, al hacerse hereditario el oficio de conde y con él, el poder de juzgar. Con la disolución del imperio carolingio se restauran en el continente una feudalización, casi total, de los oficios reales; el resultado final de todo ello es un conglomerado de unidades de dominación, grandes, pequeñas y mínimas conectadas entre sí, las más de las veces contractualmente, por el flojo vínculo feudal.

La aparición del poder estatal monista se produjo, según formas y etapas muy distintas, en las diversas naciones. La atomización política se inició primeramente en Inglaterra, y es éste el único reino en que gracias a la energía de los reyes normandos, se logra crear ya en el siglo XI, una organización política relativamente fuerte en medio de la jerarquía feudal. Una manifestación precoz del Estado moderno fue creando en la primera mitad del siglo XII, en Sicilia por Federico II quien sustrae en forma radical el sistema feudal, el ejército, la justicia, la policía y la administración financiera, para centralizarlo todo de un modo burocrático.

En los antecedentes de Inglaterra y los Estados Unidos de América encontramos que la división de poderes es un problema de estructura y organización del poder público, que es variable de país a país y que se resuelve de diversas maneras en cada uno, lo que ha permitido que se haya reunido una gama de conocimientos que ha ayudado al desarrollo del Derecho Constitucional.

En Inglaterra, país en el cual surge la idea de la libertad política, se trata de garantizar con la división de poderes, que las ideas políticas vayan desapareciendo gradualmente para satisfacer necesidades que se tuvieron en algún momento de su historia; Inglaterra es un país en el que su constitución es obra de los siglos, es una Constitución consuetudinaria.

El afán del Rey de centralizar el poder se detiene el año de 1215, el 12 de julio, al regresar derrotado de Francia Juan sin Tierra, que había atacado sin acierto a los señores, comerciantes y la Iglesia, los cuales lo presionan viéndose en la necesidad de otorgar la Carta magna que no es más que una manifestación de la limitación al poder del Rey, es decir, el Poder Ejecutivo. En la Carta magna se impone la obligación al Rey de consultar a los contribuyentes para fijar un impuesto, lo cual es el antecedente remoto del Parlamento, que significa también un freno al Poder Ejecutivo.

El parlamento era el órgano que deliberadamente controló al Ejecutivo haciendo leyes desde fines del siglo XIII, lo encontramos constituido y funcionando como hasta la época actual, con una cámara de Loores y los representantes de las comunas. En 1628, estando en el trono Carlos I. se expide el documento llamado *Petición de Derechos*, en donde se ratifican los principios contenidos en la Carta Magna, estableciéndose que el pueblo puede juzgar al Rey si en ello va su felicidad, lo cual es una demostración más del control sobre el Ejecutivo y de que el poder no se debe ejercer por una sola mano. Ante el sostenimiento de las ideas arbitrarias del Rey, surge la revolución contra Carlos I que termina con su muerte el año de 1614; y al no haber Rey en el trono, Oliverio Cromwell ejerció la dictadura con él título de Lord Protector. En el año de 1654 se dicta una



constitución escrita, la primera en Inglaterra, elaborada por el Consejo de Oficiales del Protector, en la que se consagra que la autoridad suprema legislativa de la República reside en el pueblo reunido en el Parlamento; el ejercicio de la magistratura principal y la administración de gobierno la debería desempeñar el Lord Protector; los poderes del Lord Protector y del Parlamento estaban cuidadosamente limitados. Es aquí en donde la teoría de la división o separación de poderes, alcanza de alguna manera su relieve y significación, en cierto modo constitucional, al tratar de someter a todos los Poderes a una ley suprema.

Este documento iba más tarde a influir grandemente en el régimen constitucional norteamericano. A la caída de Cromwell se restaura el poder con la casa de los Estuardo y se establece un documento en el que el Rey no podía suspender la aplicación de las leyes del Parlamento, pues hacerlo sería una costumbre ilegal, esta declaración trata de separar los poderes para evitar la invasión del Ejecutivo sobre el Legislativo; declarándose que el Ejecutivo no podía intervenir en la formación del Parlamento cámara de comunes, pues la elección de este cuerpo debería ser libre; de igual forma se pedía el reconocimiento de los derechos consagrados en la Carta Magna y de documentos que posteriormente se publicarían; es en esta época cuando apareció la práctica de que el Rey fuera aconsejado por miembros de partido dominante en la cámara de los comunes, para desempeñar sus funciones administrativas. Este consejo privado se convirtió más tarde en el gabinete.

En el año de 1701 se expide otro documento en el cual se hace referencia al derecho a suceder a la corona de Inglaterra. El Poder Ejecutivo establece la separación entre la corona y el parlamento. al decir que no se puede ocupar al mismo tiempo un puesto en la corona y en el parlamento: de igual forma se consigna la inmovilidad judicial, mientras los

jueces observen buena conducta. Dichos jueces eran nombrados por el rey, pero desde los últimos años del siglo XVI se sostiene la idea de la supremacía judicial, y se le atribuye a Sir Edward Cook (1553-1632) que se asentara la tesis que en toda comunidad hay una ley superior al Rey y al parlamento; y que los jueces deben aplicar esa ley, dando así independencia a los tribunales de los demás poderes. Estas fueron las institucionales que tanto Looche como Montesquieu aprendieron y quisieron explicar en sus teorías de diferenciación de poderes, y que tanta influencia tendrían en las constituciones positivas de los siglos siguientes.

La guerra no crea una idea de unidad nacional, sino sólo una solidaridad anti-británica. El 4 de julio de 1776 se declara la independencia de las Colonias inglesas de Norte América en la ciudad de Filadelfia, y a partir de esa fecha las antiguas cartas de fundación se transformaron en constituciones de los nuevos Estados, mismos que se vieron en la necesidad de unirse para defender sus intereses en contra de Inglaterra que los acosaba. De esta unión resultó la Constitución confederada de 15 de noviembre de 1777 llamada *Los artículos de la confederación y unión perpetua* en donde se formaba un Congreso para reglamentar algunas materias. En ese momento no se tenía la suficiente fuerza para obligar a los Estados a obedecerla ya que tenían completa autonomía, pero consagraban en sus constituciones el ejercicio del poder fraccionado de la división de poderes con un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo y un Poder Judicial.

Ante la posibilidad de que las instituciones que ejercían el poder pudieran violar las normas consagradas en su constitución, se pensó en un sistema de control de sus actos. La primera idea sobre éste, fue la de establecer un control político que suponía la existencia de

un poder independiente y diferente del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial, cuyas funciones eran comparar los actos y leyes de los poderes con la constitución, con el objeto de desalojar del comercio jurídico todo lo espurio y contrario a la constitución. Estas fueron las ideas de Benjamín Franklin quien quería para su Estado, el de Pensilvania, un cuerpo independiente de los demás poderes que se ocupara de esta función; dicho cuerpo se llamaría *cuerpo de censores de la constitución*, cuyos miembros deberían ser las personas de mayor significación y honestidad, con el objeto de velar por la inviolabilidad de la constitución, calificando los atentados que se cometieran contra el código de Pensilvania.

Durante la época del régimen confederado, las colonias se vieron en la necesidad de fortalecer este vínculo, por lo que se originó el régimen federal en el que se consideraba la coexistencia de gobiernos locales y uno nacional, aprobado el 17 de septiembre de 1787 por once de las antiguas colonias y más tarde en 1789 por North Carolina y en 1790 por Rhode Island.

La Constitución de los Estados Unidos de América del año de 1787, actualmente en vigor, ha sido objeto de muy pocas reformas, casi se puede decir que es el mismo texto que fue aprobado en la Convención de Filadelfia, dónde se estableció una República democrática, representativa y federal, que cuenta con un régimen de gobierno presidencial, en el que el Poder Ejecutivo es independiente del Poder Legislativo en cuanto a su función y organización, y con la fuerza suficiente para impedir la intromisión de otros poderes, ya que el jefe del Estado no es responsable ante el Poder Legislativo. Esto es otra interpretación de la teoría de la División de Poderes.

Los antecedentes teóricos en Francia están basados en la necesidad de encontrar una solución a la división de poderes en sus distintas épocas. Se establece desde la Edad Media la monarquía absoluta que se basa en la teoría del derecho divino de los reyes; durante el reinado, los nobles no fueron sino satélites del monarca y la Iglesia un instrumento de la política; la vida del Estado estaba controlada por un vasto servicio civil propicio a los fines de este Estado; se preconizaba que el poder del Rey no podía ser dividido, pues la soberanía, la cual él poseía, era única, indivisible, imprescriptible e inalienable.

Estas ideas fueron recogidas también por Luis XV y Luis XVI; el ambiente de esta época era de descontento y habían aparecido nuevas fuerzas que querían actuar en el cambio de la política, los que apoyándose en las ideas propias de ese siglo, y de pensadores como Rousseau y Montesquieu aprovecharon el desequilibrio financiero para hacer que se produjera un problema complejo cuya solución era que el Estado consiguiera corregir sus vicios y permitiera la intervención de otros poderes; sus principales errores eran la existencia de dos clases privilegiadas: la Iglesia y la nobleza que estaban exentas de impuestos, y una maquinaria oficial que era absolutamente inútil para los agricultores y comerciantes. Es en este ambiente como surge la Revolución Francesa de 1789, cuyo verdadero significado fue la destrucción del absolutismo y el aplastamiento de los privilegios de la Iglesia y la nobleza, para distribuirlos entre el pueblo. Ante estos acontecimientos se convoca a los Estados Generales para transformarlos en una asamblea nacional, pues el Rey Luis XVI no quiso aceptar la división de poderes y así permaneció reunida dicha Asamblea, hasta la creación de una nueva Constitución, el 26 de agosto de 1789 donde se votan *la declaración de los derechos del hombre y el ciudadano*, en la que se concretaban las ideas de Rousseau y Montesquieu, que versaban principalmente en que

deberían de garantizarse los derechos del hombre y la separación de poderes para determinar que un documento se convirtiera en Constitución, y así la soberanía que antiguamente residía en el monarca pasara a la nación teniendo como expresión la ley emanada de la voluntad general.

En 1791 la Constitución tenía carácter monárquico y consagraba la idea de soberanía nacional como única, imprescindible e inalienable, así como los principios democráticos del gobierno representativo; se consagraba además, el principio de la división de poderes estando el Poder Ejecutivo encomendado al monarca, pero sujeto a la legalidad, y el Legislativo a una sola cámara, pues la soberanía no podía ser dividida. La asamblea es la expresión de la voluntad de la nación en la cual radica la soberanía, el Poder Judicial resolvía las controversias bajo la protección del Ejecutivo, aunque el sufragio era concedido a las personas que pagaban determinada renta.

En año de 1793 se proclama la República en la constitución, se establecen las ideas de soberanía popular, el sufragio universal, y el concepto de la división de poderes, teniendo como rasgo fundamental que el Poder Ejecutivo, integrado por tres miembros, derivaba del Poder Legislativo, formado por una sola cámara.

En 1795 una nueva constitución aparece y se consagra, al igual que en las anteriores, la idea de la soberanía popular, estableciéndose la existencia de una república y el principio de la división de poderes; el Poder Ejecutivo se encomendaba a cinco miembros que recibían el nombre de directores, el Poder Legislativo ya no era considerado unicameral como en las constituciones anteriores, sino que se convierte en

bicameral copiando así el régimen inglés, que establecía al consejo de los ancianos y al consejo de los quinientos; además, en esta constitución se consagraba la existencia del Poder Judicial.

En los últimos años del siglo XVIII, el Ejecutivo fue reducido al número de tres directores que recibieron el nombre de cónsules; duraban en su encargo diez años estando a la cabeza de este cuerpo Napoleón I. Se presentó ante la convención Francesa en el año de 1789 una propuesta que demandaba la creación de un cuerpo al que llamaban jurado constitucional, el cual era un órgano de control político, suponiendo la existencia de un poder independiente de los tres clásicos poderes, que se inspiraba, ante todo, en la posibilidad de que las autoridades podían violar la constitución; este jurado constitucional se encargaría de conocer y resolvería todos los atentados contra la constitución; estaría integrado por cien miembros independientes, que eran personas de prestigio y de una gran experiencia con edad madura; este organismo obraría por iniciativa propia o bien a instancia del tribunal. Más tarde estas ideas iban a ser aprobadas por Napoleón en la constitución del año VIII.

En la constitución del año VII se consagra una monarquía hereditaria a favor del primer cónsul que recibía el título de emperador; se respetaba la idea de la soberanía nacional y popular, pues subsistían los plebiscitos, consagrándose además la división de poderes.

El Poder Ejecutivo se encontraba en manos del emperador ayudado por el Consejo de Estado dependiente del Poder Ejecutivo; la discusión de las leyes era hecha por el

Consejo y el tribunal, estando el cuerpo legislativo solo facultado a escuchar las discusiones.

Aceptando las ideas del Abate Sieyes,<sup>18</sup> aunque con ligeras reformas, se consagraba en esa Constitución un cuerpo político para el control de la Constitución, que recibía el nombre de *Senado Conservador* quedando éste como un organismo integrado por ochenta miembros, que tenían un carácter de vitalicios, independiente del gobierno ya que no tenían con éste vínculos ni de gratitud ni de temor; se integraba el cuerpo por personas designadas por Napoleón, otras por la asamblea y otras por el tribunal; más tarde Napoleón para no permitir personas que no le eran gratas, redujo el número de miembros de este cuerpo: sus funciones eran de regular la Constitución y calificar la inconstitucionalidad de las leyes y actos, funcionando en pleno a petición de los tribunales o del gobierno pero nunca por propia iniciativa; los requisitos para pertenecer a este cuerpo eran el ser una notabilidad en las ciencias física, química y literatura, y se les prohibía que tuvieran otros empleos en la administración francesa.

Al principio este cuerpo se dedicaba a calificar la constitucionalidad de leyes y actos, pero poco después degeneran sus funciones permitiéndoseles actuar por sesiones y sus miembros ocupar varios empleos: se convirtió en un cuerpo elector de la Nación y finalmente en el Poder Constituyente de las colonias; más tarde este cuerpo iba a darle el carácter de constitucional a los actos de Napoleón.

---

<sup>18</sup> Jellinek, Georg. *Teoría general del Estado*, pág. 291.

A la caída de Napoleón sube al poder el conde de Provenza con el título de Luis XVIII, restaurándose así la casa de los Borbones. Dicho monarca expide en 1814 una Constitución en la que consagra que el Poder Ejecutivo se encomienda al monarca, y el Poder Legislativo en un sistema bicameral con una cámara de pares que era hereditaria y la de diputados que era electiva; el Poder Judicial fue encomendado a los jueces protegidos por el Ejecutivo; Luis XVIII es sucedido por Carlos X quien termina su reinado con la revolución en julio de 1830, cuando los liberales franceses llevaron al trono a la familia de Orleans, cuyo primer gobernante fue Felipe I, quien juró observar la nueva constitución, la cual era un pacto entre el rey y el pueblo. En cuanto a la división de poderes encontramos un gobierno parlamentario donde el Poder Ejecutivo se encontraba subordinado al Poder Legislativo el cual se integraba por dos cámaras, en donde sus representantes eran elegidos por votación limitada ya que los derechos políticos estaban sujetos a el pago de determinados impuestos, lo que generó que la mayor parte de la población fuera privada de sufragar.

En el año de 1848, debido a la revolución iniciada en el mes de febrero se convoca a una asamblea constituyente de donde salió la carta constitucional en la cual se establecía una República en la que la soberanía residía en la universalidad de los ciudadanos franceses; era única, indivisible e inalienable; todos los poderes emanaban del pueblo y no podían ser delegados hereditariamente, por consiguiente se consagraba el principio del sufragio universal considerándose el principio de la separación de Poderes como la primera condición para un gobierno libre: el Poder Ejecutivo se encomendaba al Presidente quien duraría en el encargo cuatro años, y en la asamblea Legislativa se concentraba todo el poder del Estado.



La guerra francoprusiana de 1870 trajo como consecuencia la caída de Napoleón III y produjo una revolución que obligó a la organización del gobierno de la defensa; cuatro años después de discusiones en la asamblea general, se generó la nueva Constitución de la tercera República y es hasta entonces cuando Francia asegura en su política, la igualdad y la fraternidad.

Francia se consolidó como un gobierno representativo que contaba con una asamblea nacional separada y superior al gobierno, de donde derivaba su carácter de República parlamentaria; entre sus características destacaba su centralismo, ya que su constitución no hacía diferenciaciones entre los gobiernos centrales y locales, aunque sí existía una autonomía local que estaba basada en una ley ordinaria que podía ser modificada o suspendida: se le considera representativa porque existía una cámara de diputados que se integraba por sufragio directo; la cámara de senadores el Poder Legislativo se integraba por elección indirecta y el Poder Ejecutivo nombraba a los funcionarios judiciales administrativos y militares.

Las ideas que se tuvieron sobre la división de poderes en Inglaterra y Francia, hicieron que se llevara a cabo las revoluciones que fijaron el pleno significado moderno y característico del régimen constitucionales actual.

Una historia de la evolución política de la doctrina de la división de Poderes tendría que señalar la posición de Hooker en Inglaterra al estimar por primera vez la función del

Rey como subordinada a la de legislador<sup>19</sup> y de modo especial, la distinción establecida por Cromwell como aplicable al régimen del Protectorado, distinción y separación entre las funciones legislativas y ejecutivas.

En los comienzos de la evolución puritana, a mediados del siglo XVII, la división de los poderes y su ejercicio por órganos separados y distintos llega a ser por primera vez una doctrina política<sup>20</sup> en el *Instrulmet of Governmentse* consagra la separación *la autoridad suprema legislativa de la Republica debe ser y residir en una persona y en el pueblo reunido en el Parlamento el ejercicio de la magistratura principal y la administración del gobierno debe encargarse al Lord Protector. los Poderes del Lord Protector y el parlamento estaban cuidadosamente limitados.*

En la Inglaterra de los profesores que se refirieron al principio de la división de poderes, encontramos a Hobbes (1588-1679), que con rigor lógico construye el concepto de soberanía de modo más sistemático que Bodin, ya que no busca el contenido de la soberanía fuera sino en el fin mismo del Estado y trata de deducirlo de este mismo fin afirmando que es de sumo interés en la evolución del concepto el carácter inminente de la soberanía en el Estado.

Los complejos problemas de la soberanía, su origen, atribución y ejercicio, son considerados y resueltos por Hobbes mediante el estudio de la Constitución misma, la

---

<sup>19</sup> Ibidem. pág. 292

<sup>20</sup> Idem.

sociedad civil y el análisis de su composición real, así como del estudio de la naturaleza humana.

La doctrina de Hobbes se enlaza parcialmente con la concepción aristotélica del Estado, *polis*, pero en ciertos aspectos esenciales lo contradice, como describe Dunning, al decir que *su dogma de que el hombre es por naturaleza antisocial y el enemigo de su especie, estriba en manifiesta contradicción con el dogma aristotélico que constituyera el fundamento aceptado de la ciencia social y política durante siglos*. El pensamiento de Hobbes culmina en su obra capital *Leviatán* escrita en 1651.

*Leviatán* fue escrito durante la guerra civil; Hobbes pensaba que sólo una mano fuerte podría reintroducir la ley y el orden restaurando la paz; en *Leviatán* se da una especie de dios mortal, una persona autorizada por una multitud de hombres, en virtud de un pacto recíproco, para que usara y ejerciera a su arbitrio el poder de todos con el fin de asegurar la paz y la defensa común ante este pacto de hombres se forma una multitud, después un pueblo.

La multitud, dice Hobbes, parte de una persona, de una conjunción de unidades, a la cual se le denomina *Commonwealth*. En latín se le nombra como *civitas* y lo característico de esta comunidad civil que así surge, es la institución de un poder absoluto y quien lo posee es el soberano, individuo o asamblea autorizados para el ejercicio pleno del poder lo que produce la oposición del soberano y del súbdito, la posición del soberano implica un fundamento que excede del pacto, el pacto no pasa de ser un modo natural de crear un poder y unos súbditos. No caben aquí reservas de soberanía de comunidad. Comunidad.

soberano y súbditos surgen del pacto la soberanía nace con carácter de absoluta y no encuentra límite legítimo, el soberano no puede cometer injusticias su voluntad es la ley y la ley para Hobbes es la palabra de quien por derecho tiene el poder soberano, el poder de la ley de juzgar, de hacer la guerra, de nombrar funcionarios, de castigar y los derechos que implican esos poderes son incommunicables e inseparables, el poder es soberano con autoridad suprema.

John Loocke (1632-1704), en su obra *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, trata de justificar y defender la Revolución Inglesa de 1688 contra los Estuardos y no la monarquía absoluta como lo hizo Hobbes.

Paúl Janet en su obra *Libro de Partido* sigue las mismas ideas que Hobbes en la concepción de un Estado de naturaleza con un contrato social y un fin del Estado, trata de justificar las ideas de Locke estableciendo que para mantener la libertad hay necesidad de un régimen de división de poderes.

Para llegar a esta conclusión argumentaba que era necesario reconocer que un Estado de naturaleza, antes de llegar a formar una sociedad política común, debería obedecer las leyes de la necesidad o de la fuerza, ya que los hombres son libres e iguales y tienen unos respecto a los otros los mismos deberes y obligaciones, debiendo haber un derecho de propiedad fundado en el trabajo y en el poder, así como un sistema de imposición de castigos sin cometer injusticias; esto representaría a una sociedad primitiva, si no hubiera maldad en los hombres, pero al haber necesidad de garantías entre ellas, se estableció la necesidad civil o política, que existió desde que los particulares se

desprendieron del derecho de castigar y de hacerse justicia; tan pronto como la sociedad existe, queda armada de muchos poderes que necesita para su existencia.

El poder de determinar las ofensas y la manera de repararlas constituyen el Poder Legislativo, el poder de ejecutar las leyes necesita asistencia constante para su ejecución, a fin de hacer todo lo conveniente al interés público y privado, con lo cual se constituye el Poder Ejecutivo, y el Poder Judicial es tan solo una manifestación del Ejecutivo.

El poder de concertar la paz, la guerra, celebrar convenios y tratados, teniendo funciones de relación, generará la consolidación de un Poder Federativo que deberán encontrarse en la sociedad civil o política y esta sociedad tendrá su origen en el consentimiento común basándose en la idea del contrato social.

Es óptimo depositar estos poderes en distintas manos, pero las personas que tienen el poder tienen que cumplir con el fin propuesto y no hacer nada contrario a la defensa de la vida, la libertad y la propiedad; al ser el Poder Legislativo el supremo poder, siempre deberá respetar estos derechos y no ser absoluto, pues los derechos de la naturaleza siempre estarán sobre el Legislativo; sin embargo, Paul Janet consideraba que debía haber relación entre los poderes, siguiendo la Constitución Inglesa; y consideraba que es un inconveniente del Poder Legislativo el ser permanente; por eso el Poder Ejecutivo lo convocaba sin que por esto, el Poder Legislativo dejara de ser considerado como soberano; el Poder Ejecutivo debería resolver muchos casos no previstos, esto es lo que constituyen las prerrogativas, pero éstas deberían usarse siempre en beneficio del pueblo, ya que se encontraban fundadas

en el consentimiento del pueblo no como un favor, sino como un derecho, lo que no es otra cosa que hacer el bien al pueblo, sin sujetarse ni a leyes, ni a reglamentos.

Otro de los grandes pensadores de la teoría de la división de poderes en Francia fue Carlos de Secondan Barón de Montesquieu (1689-1755), el cual fue el primer filósofo que da a la doctrina de la división de poderes, su pleno significado moderno y característico, del régimen constitucional, aunque más tarde haya sido objeto de interpretaciones diversas.

En su obra cumbre *Del Espíritu de las Leyes* publicada en 1748, desarrolla la doctrina sobre la división de poderes, con base en la constitución inglesa, por temor al despotismo. pues entiende que el poder degenera en abuso. En su segunda obra, sobre *La Grandeza y Decadencia de los Romanos*, plasma de una manera rudimentaria la separación de poderes; se establecía que las leyes de Roma sabiamente habían previsto el poder público con gran número de magistrados que se sostenían, se contenían y se atemperaban recíprocamente.

De las teorías políticas que se encuentran en su obra de *Del Espíritu de las Leyes*, la que más nos interesa es la teoría sobre la constitución de Inglaterra, que tanta influencia ha tenido desde entonces en las legislaciones positivas.

Partiendo de la idea de la libertad política, se considera a ésta como el poder de hacer. lo que se debe querer. y no ser obligado a hacer aquello que no se debe querer: garantizada por las leyes del Estado, manifiesta que una constitución es libre en cuanto nadie puede abusar del poder pues el poder no es ilimitado; toda persona que lo tiene tiene

a abusar de él; en las constituciones libres debe estar el poder contra el poder, el principio de equilibrio y la ponderación de los poderes o sea el principio de pesos y contrapesos, pero necesariamente distribuido en varios poderes en el Estado, he aquí la teoría de la división de poderes, que debe siempre de ir buscando una garantía de libertad como se ha dicho, esta administración de la justicia y esta separación de los poderes tenían como conclusión un mejor Estado, basado en la observación de las instituciones inglesas; Montesquieu observó la existencia de un rey, un parlamento y dos cámaras y el objeto era garantizar la libertad política, pero como dice Posada,<sup>21</sup> su interpretación no correspondió a la realidad del juego de poderes en Inglaterra.

Montesquieu argumentaba de la siguiente manera: *si el que ejecuta las leyes es también el que las hace, no hay libertad, pues puede hacer y ejecutar leyes tiránicas, por eso la seguridad de los ciudadanos se encuentra en la separación de los poderes.*<sup>22</sup>

El Poder Legislativo se opone al Poder Ejecutivo y le marca su esfera de acción, quien a la vez por su veto impide empresas despóticas del Poder Legislativo, es decir, se contienen los poderes; este es el secreto de las constituciones libres, pero el mayor peligro se encuentra en que el poder que juzga esté unido a los otros dos, o a uno de ellos, por esto es recomendable tener magistrados independientes, así el Poder Legislativo debe provenir del pueblo o ser encomendado al pueblo, pues todos los hombres tienen en su conciencia el ser gobernados por sí mismos: el Poder Ejecutivo, para evitar los mandatos despóticos del

---

<sup>21</sup> Posada, Adolfo. *Principios de Derecho Político*. pág. 83.

<sup>22</sup> Montesquieu. *Del Espíritu de las leyes*. pág. 94.

Poder Legislativo, tiene facultades de impedir las normas de este poder, contrarias a la libertad, así encontraremos a un poder frente a otro poder.

El mecanismo de su doctrina lo explica de la siguiente manera: el cuerpo legislativo está compuesto de dos partes por la Influencia de la Constitución Inglesa, encuadradas entre sí, pero con facultades de limitarse mutuamente; las dos se encuentran relacionadas por el mismo Poder Ejecutivo, que a su vez estará frenado por el Poder Legislativo; en cuanto al Poder Judicial, debe ser necesariamente independiente, pues si se une al Poder Legislativo, la vida y la libertad de los ciudadanos, estaría siempre en peligro y el Juez tendría la fuerza de opresor.

Montesquieu distingue tres poderes y habla de separarlos, pues unidos significarían el despotismo y separados la libertad, los tres poderes deberán formar un reposo una inacción, pero por el movimiento necesario de las cosas, serán obligados a marchar en concierto y esto será lo que le dé unidad al Estado para que su actuación sea soberana, pero si no existe acuerdo no habrá acción y se producirá la anarquía.

En conclusión, Montesquieu sostiene que el poder debe estar limitado por otro poder, el cual servirá de freno o sea de contrapeso como los otros poderes el sistema de pesos y contrapesos que garantizará la libertad política.

Como ya se ha mencionado es importante resaltar que sólo existe un Poder, que es el del Estado y que aunque los diversos pensadores manchen la existencia de tres poderes no los hay como tales, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial son órganos creados para



mantener un equilibrio dentro del propio Estado, de modo que lo que existe es una distribución de funciones para la satisfacción de los fines.

## 2.2. - LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN MÉXICO.

### 2.2.1. - LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

La invasión Napoleónica en España constituye el punto de partida de nuestro país hacia su vida constitucional; con las renunciaciones borbónicas se produce un gran impacto político en la nueva España, lo que crea una serie de ideas en nuestro pueblo, como la de la soberanía que constituye la base central de nuestro constitucionalismo.

A partir del acta del 19 de julio de 1808, se empiezan a fraguar entre nosotros, las primeras imágenes de la independencia, que se veía favorecida por la emisión de la convocatoria para participar en las cortes de Cádiz del 1 de enero de 1810, la cuál serviría para dar una estructura constitucional a México; tiempo después en 1812 en Cádiz se sancionarían los acuerdos tomados en las Cortes que reconocían entre otras cosas los derechos de quienes nacían en América, la igualdad y la necesidad de distribución del poder.

Paralelamente, en nuestro país se gesta el movimiento independentista con dos de las conspiraciones más importantes: la de Valladolid y la de Querétaro, que en las primeras

horas del domingo 16 de septiembre de 1810 inician la lucha armada, destinada a convertirse en la lucha más importante de nuestro país, la independencia.

## 2.2.2. -LA CONSTITUCION DE 1814 DE APATZINGAN.

Ignacio López Rayón esboza la estructura constitucional para la nación próxima a independizarse; se sancionan en ella algunos principios libero individuales fundamentales como la división de poderes, la libertad de imprenta y la prescripción de la esclavitud y la tortura; en referencia a la soberanía Rayón consideraba que debería estar en la corona Española, hecho que Morelos no compartió y juzgándolo fuertemente lo eliminó de Los Sentimientos de la Nación, y generó una nueva redacción en la que se expresaba que la soberanía dimanaba inevitablemente del pueblo, el cual debe depositarla en un congreso. Posteriormente se crea el Supremo Congreso Nacional Americano, el cual estaba compuesto por representantes de las provincias en igualdad de número.

De igual forma el punto sexto consignaba que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial estaban divididos en cuerpos compatibles para ejercer las funciones de cada uno.

Morelos insistía de esta forma, en las formulas básicas democráticas conquistadas por Francia.

De los 23 puntos dados por Morelos para la constitución, se encuentran comprendidos los principios fundamentales que conforman nuestro constitucionalismo social del siglo XIX, ya que es recogido por el constituyente de 1916-1917.

Morelos siguió la conformación de un Congreso Constituyente, que fue perseguido pero que permitió asentar bases importantes; así, el 15 de junio de 1814, se hace una proclama anunciando la aparición de la constitución, y el 22 de octubre de ese año, se expide el Decreto Constitucional para la Libertad de las Américas Mexicanas, conocido como la Constitución de Apatzingán por el lugar en donde fue sancionada, resultando uno de los documentos liberales más avanzados de su época; su vigencia fue escasa ya que Calleja, quien detentaba el poder, emitió un decreto que la invalidaba.

Sin embargo, en sus artículos consagra el principio de la división de poderes que subdivide en tres:

a) SUPREMO CONGRESO con supremacía política

Era el Poder Legislativo integrado por diputados. Tenía facultades exclusivas para iniciar leyes y nombrar embajadores y dirigir la política exterior; era competente para elegir a los tres individuos que habían de componer el Supremo Gobierno, y nombraba a los miembros integrantes del Supremo Tribunal de Justicia.

b) SUPREMO GOBIERNO

Era el Poder Ejecutivo. Se integraba por tres personas que se alternaban por cuatrimestres auxiliados por tres secretarios: de hacienda, de guerra y de gobierno. Se

renovaba cada cuatro años con la posibilidad de reelección, y tenía competencia para promulgar leyes.

### c) SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA

Era el Poder Judicial. Se integraba por cinco individuos, que se removían cada tres años a través de un sorteo por el Congreso, así como la presidencia del Tribunal; con la posibilidad de aumentar sus miembros.

Asimismo, existía el Tribunal de Residencia que conocía las causas pertenecientes a los individuos integrantes del Supremo Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia.

Como podemos observar, se consagra el principio de la división de poderes.

### 2.2.3. -LA CONSTITUCIÓN DE 1824.

La soberanía del pueblo, los derechos del hombre y una forma de gobierno que consignará la clásica división de poderes estaban presentes en el ánimo nacional, dos meses fueron suficientes para aprobar en el acta constitutiva del 31 de enero de 1824, los principios fundamentales que estructuraron al nuevo Estado y que servirían de base a la constitución del 4 de octubre de 1824 aunque esta carta dejara de lado documentos fundamentales como el Decreto de Apatzingán. La carta de 1824 se caracterizó por el trazo liberal radicalizado de las fórmulas consignadas en él, pero como el país debía tener una

cierta movilidad se generó un carácter conciliador que exigía en ese entonces la vida del pueblo y el esquema fundamental.

Con el acta constitutiva de 1824 se emitieron las primeras y más fieles expresiones ideológicas de una posición intermedia entre el progreso y el retroceso, que en adelante se tornaría moderada y que llegaría a consolidarse como la legítima representante de las ideas nacionales.

La Constitución de 1824, no fue el justo medio entre la libertad y el orden, ya que los Constituyentes tuvieron que elaborar una carta que sostuviera el anhelo de alcanzar definitivamente la libertad, sobre la base de los principios y en una estructura adecuada para el Estado mexicano. el texto constitucional se ocupaba sólo de elementos orgánicos, que se encontraban dispersos a través del extenso articulado; tal vez los constituyentes consideraban que su labor era la de organizar el gobierno del nuevo Estado, por ello en 171 artículos sólo plasmaron la forma de gobierno y la división de poderes, desafortunadamente esta constitución ignoró las fórmulas sociales que Hidalgo y Morelos habían plasmado en los principios que garantizaban un mínimo a la dignidad humana en el proceso de conciliación de todas las tendencias, no se acertó a prodigar más que una tendencia moderada que siempre se mostraría intermedia entre los elementos progresistas y los tradicionalistas.

Dicha carta plasma en su parte orgánica el federalismo con un sistema presidencialista en sus artículos del 6 al 144, establece la división de poderes distingue la colaboración y la vigilancia y organiza al Estado en tres los poderes.

El Poder Legislativo, que era el consejo de gobierno y control de la constitucionalidad, estaba integrado por diputados y senadores; los primeros que nombrados directamente por el pueblo en una proporción de uno por cada 80,00 personas; y los segundos, que eran representantes directos de las entidades federativas, así como representantes indirectos del pueblo, eran nombrados dos por cada estado.

El Poder Ejecutivo cuyo titular era el Presidente contaba también con un vicepresidente que sólo podría ocupar el cargo de Presidente por enfermedad del primero; eran los dos primeros en votación, duraban en su encargo cuatro años y no se permitía la reelección inmediata entre sus funciones se encontraba el nombrar secretarios y la firma de reglamentos, decretos y órdenes.

El Poder Judicial estaba integrado por la Corte Suprema de Justicia la cual se integraba por once ministros y un fiscal; y tenía competencia para conocer las diferencias que surgieran entre los estados y el Supremo Gobierno, así como de las causas de los altos funcionarios de la federación, ministros de los tribunales de circuito, los cuales eran nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta de la corte y los Juzgados de Distrito.

#### 2.4.4.- LA CONSTITUCIÓN DE 1836

El centralismo que inauguraba los catorce artículos de las bases constitucionales con preludios hacia el constitucionalismo oligárquico que instauraban las infaustas siete leyes de 1836 se convertirían en la primera Constitución centralista.

entendida, como la consolidación de las clases privilegiadas que atendía al criterio de la riqueza como obligación impuesta al mexicano; se exigía una determinada renta anual para poder ser ciudadano y una aún más elevada para poder desempeñar cargos públicos; más disparatadas resultaron otras disposiciones como por ejemplo la que prevenía la suspensión de los derechos de la ciudadanía por ser sirviente doméstico o por no saber leer y escribir, aunque lo más grave consideramos que fue el que se haya limitado la representatividad de los Congresos de los estados pequeños en relación la Federación conservándolos sólo como cámaras revisoras, las cuales no podían hacer ninguna alteración ni modificación sino únicamente emitir un dictamen de aprobación o desaprobación.

Otra de las excentricidades de la carta del 36 fue que el poder se divide en ella para su ejercicio, ya no en los tres tradicionales poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a ellos se les agrego con el fin de controlarlos y mantener el equilibrio constitucional, un cuarto poder llamado el supremo poder controlador, autorizado para declarar cual era la voluntad de la nación.

El Supremo Poder Conservador que iba a realizar el control político de la constitucionalidad de los actos y leyes de las distintas autoridades, esperaba satisfacer las expectativas de su creación; aunque este Cuarto Poder, debido a sus facultades y su superioridad sobre los demás iba a convertirse en instrumento artificioso y adecuado para cometer todo género de arbitrariedades; este Poder de noble origen y por lo tanto difícil de realización práctica, no pudo cumplir los fines queridos por el Constituyente, lo que observamos como un claro ejemplo dado por nuestro Derecho Constitucional comparado.

de dar una manera distinta de organizar el Poder Público, sin concretarse a la distribución tradicional del ejercicio de la Soberanía.

El Supremo Poder Conservador, que con la influencia de Santa Ana había sido aprobado por mayoría de un solo voto, fue el principal fracaso de esta Constitución. No es fácil encontrar constitución más singular ni más extravagante que este parto del centralismo victorioso, que no tiene para su disculpa, ni siquiera el servilismo de sus intereses porque si por sus preceptos, las provincias, el congreso y el Poder Judicial quedaban deprimidos y maltrechos no salían más medrados el Poder Ejecutivo que había de subordinarse a un llamado Poder Conservador, que suponía estar investido de algo sobre humano, interprete infalible de la voluntad de la nación, cuyos miembros poseídos del furor sagrado de los profetas, declararían la verdad suprema para obrar el prodigio de la felicidad pública, este tribunal de súper hombres, impecables, desapasionados y de sabiduría absoluta, podía deponer presidentes, suspender congresos, anular leyes, destruir sentencias, a él se acudía para que escudriñase en las entrañas del pueblo la voluntad de la nación y en cambio no era responsable sino ante Dios, como que apenas lo sufría el superior jerárquico, debía ser obedecido sin replica, ni demora, so pena de incurrir el rebelde en delito de esa nación. Más grave serían las consecuencias que inauguraban las siete leyes las cuales motivarían a Texas a deslindarse del país, tras una guerra en donde Santa Ana colabora y firma tratados para su independencia, de igual forma la antigua provincia de Yucatán intenta separarse, pero a ellos sí se les pudo retener militarmente; pero aun con la retención este Estado logra crear su propia Constitución política en marzo de 1841, y son los autores de la novedosa institución del juicio de amparo; es notable que esta Constitución surgida al



calor de la rebelión añadiera un eslabón más a la cadena de conquistas libero religiosas que establecería más adelante la libertad de cultos.

El 12 de junio de 1843 el gobierno provisional sancionaría las bases orgánicas acordadas por la junta legislativa, para lo cual regresa Santa Ana de su retiro voluntario para promulgar normas que versaban sobre la conservación de la hegemonía de las clases privilegiadas y para fortalecer al centralismo; con estas reformas se logró que se suprimiera el Supremo Poder Conservador o sea el cuarto poder, pero este acto sólo fue para fortalecer al Poder Ejecutivo dando pie a un despotismo constitucional, que ratificaría a la división del territorio en departamentos del centro.

Santa Ana se ve obligado a decretar la vigencia de la constitución de 1824 que tomó el constituyente de 1836, desapareciendo figuras como la del vicepresidente, pero en consecuencia retomaría su papel el Supremo Poder Conservador que representaba una forma de control político basándose en la máxima de que toda ley de los Estados que atacara a la Constitución o a las leyes generales sería declarada nula por el Congreso; aunque había pensadores que se inclinaban por la forma de control judicial que estableciera un sistema en el cual se debería gravitar alrededor de la función propia de ese órgano, y que presentaría con ello un sistema mixto de control constitucional, no tuvieron eco.

Así, al paso del tiempo y con la derrota militar de los Estados Unidos de América, se establece un gobierno monárquico con Santa Ana que regresa al poder con marcados trazos centralistas y dictatoriales, lo que conllevó a la venta de la mesilla, en aras de solapar a una burguesía.

## 2.2.5. - LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

La etapa de anarquía e inestabilidad constitucional de nuestro país llegaría a su fin con el movimiento nacido en Ayutla, que constituye la primera fase del movimiento de reforma, que marca como necesidad principal el establecimiento de una Constitución basada en un régimen de libertad con transformación social, que suprimiera a las clases privilegiadas y que regenerara el trabajo sobre la conciencia nacional por medio de educación pública.

El grupo de expatriados de Nuevo Orleans entre los que se encontraban Ocampo, Mata, Arraiga y Juárez aportarían las herramientas a la insurgencia, no apagada, del sur del país, en donde se suscribió el primero de marzo de 1854, el plan de Ayutla el cual contendría entre otras cosas el condenar la actuación de Santa Ana, previniéndose en el plan el nombramiento de un Presidente interino con amplias facultades que atendiera a la seguridad, independencia y administración nacional principalmente, y con ello convocar un constituyente que construyeran una nación estable y duradera, bajo la forma de república, representativa y popular.

El once de marzo de 1854, Ignacio Comonfort basándose en el plan de Acapulco, solicita el cese de Santa Ana de su cargo para dar paso a la convocatoria de un nuevo constituyente con plena la facultad de adoptar la forma central o federal que más conviniera; se nombra presidente a el general Juan Álvarez el cual integra su gabinete con gente como Guillermo Prieto, Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga, Miguel Lerdo de Tejada, Ignacio Comonfort y Benito Juárez; éste gabinete estaba dividido por la presencia

de Comonfort; aun así, el 16 de octubre de 1855 se emite una convocatoria para integrar el nuevo congreso constituyente.

El 17 de febrero de 1856 se abre el congreso constituyente que se integró con diputados de cada uno de los estados del territorio nacional, lo que suscitó que al combinarse diversos intereses, la Constitución de 1857 no contuviera únicamente ideas del partido radical, sino que se dieron diversas concesiones a los moderados; así finalmente, el 5 de junio de 1856 se presentó el proyecto de constitución que se juró en febrero de 1857, la cual era una emanación real de la voluntad popular, con respeto en todo momento por la forma de gobierno republicana, representativa y popular. En ella se plasmaron la elección directa y la indirecta, las garantías de la libertad de texto, la libre enseñanza, la libertad económica en materia de trabajo, el derecho libero individualista de la propiedad, la libertad de culto, y en referencia al principio de la división de poderes se sustentó el mismo carácter.

Sesenta años duró el reinado de la constitución de 1857, pero provocó revueltas terribles que orillaron a la renuncia de Comonfort, y así con el país en crisis se inicia la guerra de reforma que se convirtió en una lucha por la legalidad en contra de la usurpación de un poder ajeno.

Según el artículo 79 de la Carta del 1857, en caso de muerte o renuncia del Presidente, le correspondía al Presidente de la Suprema Corte de Justicia ejercer el Poder Ejecutivo, por ello Benito Juárez, apoyado por la coalición liberal obtiene la titularidad del

poder: más tarde, ante él se levantaría un gobierno espurio apoyado por el clero con el ánimo de fortalecer el extranjerismo, pero Juárez logra consolidarse legítimamente.

Juárez logra instrumentar las leyes de reforma y consolidar la separación del Estado y la iglesia, así como la creación de la Ley de Nacionalización y las demás que se juzgaran necesarias en ese momento, aunque en ese momento no fue posible elevarlas a rango Constitucional por la intervención del pretendido imperio de Maximiliano y la muerte temprana de Juárez; empero Miguel Lerdo de Tejada, su sucesor presidencial, las eleva a rango constitucional en septiembre de 1873.

Recogiendo el sentir de la mayoría y complementando la Carta del 1857, se establece que en materia de organización de poderes, el sistema debía acercarse más al régimen parlamentario que al presidencial que preconizaba Lerdo de Tejada. La Carta de 1857 decía que el Poder Legislativo lo era todo y el Poder Ejecutivo carecía de autoridad propia frente al Poder Legislativo, y esto oponía graves dificultades para el ejercicio normal de las funciones de ambos poderes.

El 15 de junio de 1867 Juárez entra triunfante a México después de derrocar a Maximiliano, y un mes después es restaurada la república; el catorce de agosto de 1867 Juárez lanza una convocatoria a elecciones y a un plebiscito sobre las reformas constitucionales, de ahí surge el periodo dictatorial de Porfirio Díaz que agrega las leyes supremas de la república de donde surgiría el principio de la no reelección; el periodo de este dictador concluye en 1908 con Francisco I. Madero que gesta con algunos otros ideólogos la Revolución y donde el papel de Madero fue fundamental ya que mandó el

manifiesto del club liberal Ponciano Arriaga el 27 de febrero el cual fue el antecedente del programa de 1906 que no sólo formularía el contenido social de la lucha armada sino que inspiraría los principios fundamentales de la constitución de 1917.

## 2.2.6. -LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

Ya para la constitución de 1917 se establecen tres principios fundamentales de integración para la carta magna, que fueron el de soberanía, el federalismo y la división de poderes, lo que significa que se sustenta en una república democrática, cuya soberanía reside en el pueblo, y de la cual no puede ser separada jamás, porque tendrá siempre una raíz popular; asimismo se plasmó que todo el poder público se instituyese para beneficio del pueblo no pudiendo ser alterada o modificada su forma de gobierno en todo tiempo, y por último es su voluntad el que se haya constituido en una república representativa y federal.

La república representativa está basada en la división de poderes que se sustenta en una coordinación y complementación de los poderes.

Los poderes de la unión que son el Poder Legislativo o Congreso de la Unión, el cual tiene como objetivo primordial generar leyes, está integrado por dos cámaras: la de diputados y la de senadores.

El Poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de la República y se encarga de ejecutar las leyes.

El Poder Judicial es el que se encarga de dirimir controversias.

De igual forma se generó y plasmó el principio de la división de poderes en los Estados sobre bases generales, por lo que el Poder Legislativo está representado por las legislaturas locales de cada entidad federativa, el Poder Ejecutivo es encomendado a los gobernadores y el Poder Judicial está constituido por los tribunales comunes o juzgados ordinarios.

### 2.3. - LOS PODERES DE LA FEDERACION.

Al referirnos a los Poderes de la Federación señalamos a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial que sustentan en nuestra carta magna el principio de la división de poderes.

El Poder Ejecutivo es aquel que se encuentra depositado en el Presidente de la República, se elige votación popular directa y secreta, permanece en el cargo por seis años, sin posibilidades de reelegirse. Son requisitos para poder ocupar este cargo el ser ciudadano, mexicano y mayor de 35 años. Este poder se encuentra en la cúspide de la estructura administrativa, para ejercer la correspondiente función administrativa, necesita contar con diversas dependencias denominadas secretarías de Estado y departamentos administrativos. se auxilia por un consejo jurídico y por diversas unidades de asesoría de apoyo técnico y de coordinación.

El Poder Legislativo es el que se deposita en el Congreso de la Unión, se integra por dos Cámaras la de Diputados y la de Senadores.

Los integrantes de la Cámara de Diputados se eligen por voto directo, ejercen su cargo durante tres años, y existe una representación mixta; en cuanto a los sistemas mayoritarios y por mayoría proporcional; para ser diputado se requiere ser ciudadano mexicano de origen o vecindad, mayor de 21 años, y tiene como función primordial la elaboración de leyes.

Los integrantes de la Cámara de Senadores son elegidos por voto directo por cada una de las entidades federativas de la República basados en los sistemas de representación mayoritaria y por mayoría proporcional.

Ambas cámaras conforman el Congreso de la Unión.

El Congreso está auxiliado por un órgano denominado Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que en los recesos del Congreso se encarga de diversas actividades que estudiaremos en el capítulo siguiente.

El Poder Judicial es aquel que se encarga de dirimir controversias y se integra en primer término por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que cuenta con 11 ministros que durarán en su encargo quince años; los Tribunales de Circuito que se dividen en Colegiados y Unitarios, los primeros se encargan de las interposiciones de amparos y los

Unitarios que se encargan de los procesos de apelación; y por último, los Juzgados de Distrito.



## CAPÍTULO III

### LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

#### 3.1. - LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

##### 3.1.1. - LA CONSTITUCIÓN DE ARAGÓN DE 1300.

El distinguido maestro Luis de la Hidalga, en su aportación denominada *la comisión permanente* a la obra colectiva *Derecho Legislativo Mexicano*<sup>23</sup> nos dice que el origen de la Comisión Permanente se encuentra en el Derecho hispánico del reino de Aragón. Esta histórica institución surgió en el siglo XIII y en ella se dispuso la formación de un cuerpo colegiado compuesto de un representante de cada uno de los brazos que conformaban las Cortes: la nobleza, el reino, el clero y el secular llamado también seglar o real, a fin de que durante el receso de la corte, ejercieran atribuciones de administración y observación de los principios normativos de los propios fueros; posteriormente esta medida fue adoptada en las cortes de Cataluña, León y Castilla, reinos que la instituyeron bajo las mismas bases y con idénticos fines que Aragón.

Algunos tratadistas concuerdan en que el objetivo principal del establecimiento de la Comisión Permanente, en aquella época, consistió en contener la autocracia en los periodos de receso de las Cortes, durante los cuales los monarcas, sin freno ni valladar, amagaban a la institución legislativa, estatuto que los reyes Católico suprimen al fincarse el

---

<sup>23</sup> Hidalga, Luis de la. *La Comisión Permanente*, Derecho Legislativo Mexicano. pág. 135

absolutismo monárquico, que vuelve a regir hasta el dictado de la Constitución Gaditana de 1812.<sup>24</sup>

### 3.1.2. -LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

La Constitución Política de la Monarquía Española de marzo 19 de 1812 disponía que antes de separarse las Cortes, deberían nombrar de entre sus propios miembros, una comisión denominada Diputación Permanente de Cortes, compuesta de siete individuos, de los cuales tres deberían ser nativos de las provincias de Europa, tres de ultramar y el séptimo elegido por suerte, de entre un diputado de Europa y otro de ultramar, con un suplente para cada representación, que funcionaría del término de las sesiones, al inicio del periodo legislativo de las Cortes ordinarias, a fin de velar por la observancia de los principios constitucionales y de las leyes, con facultad de convocar a las Cortes a periodos extraordinarios, cuando ello fuese menester.<sup>25</sup>

### 3.1.3. -LA CONSTITUCIÓN DE 1814 DE APATZINGAN.

En la Constitución de 1814 observamos que no existió antecedente alguno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

---

<sup>24</sup> Ibidem, pág.136

<sup>25</sup> Ibidem.

### 3.1.4. -LA CONSTITUCIÓN DE 1824.

En esta constitución se conservaba el espíritu de la de Constitución Cádiz al determinar que *durante el receso del Congreso General habrá un consejo de Gobierno compuesto de la mitad de los individuos del senado, uno por cada estado, que en los dos años iniciales lo formarían los primeros nombrados por sus respectivas legislaturas, y en lo sucesivo los más antiguos, cuyo presidente nato sería el vicepresidente de la República quien nombraría de acuerdo al reglamento, un presidente temporal que hiciera las veces de aquel en sus ausencias.*<sup>26</sup>

En esta carta fundamental tal atribución corría a cargo de las entidades federativas, a través de los senadores y no de los representantes populares, lo cual no tiene otra explicación que la existencia de una corriente conservadora que no cesaba de combatir al federalismo apoyado por los liberales, quienes procuraron fortalecerlo, entre otros, por este medio, independientemente del deseo de los propios Estados de mantener el equilibrio a fin de que los poderes federales no lo absorbieran.

Las facultades principales de dicho Consejo consistían básicamente en velar por la observancia de la Constitución, del acta constitutiva y de las leyes generales, formar expedientes sobre cualquier incidente relativo a ello, correspondiendo a su presidente disponer lo conducente para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes de la unión, así como acordar por sí, o a propuesta del Poder Ejecutivo, a través del voto de las dos

---

<sup>26</sup> Derechos del Pueblo Mexicano. *México a través de sus constituciones*. V. I.

terceras partes de los consejeros presentes, la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias.<sup>27</sup>

Era atribución del Consejo prestar su consentimiento para el uso de la milicia local en los casos establecidos en la propia Carta, autorizar el nombramiento de los empleados los cuales requerían de la aprobación legislativa, dictaminar las consultas que hiciese el titular del Poder Ejecutivo e intervenir en los demás negocios que consultase el primer Mandatario.<sup>28</sup>

Pero la función más importante que desempeñaba este cuerpo colegiado era el otorgamiento de permiso al Presidente de la República para que pudiese mandar en persona a las fuerzas del mar y tierra; sujeto por supuesto, al voto de las dos terceras partes de los consejeros presentes; en consecuencia, el vicepresidente se haría cargo del gobierno.

Tan importante como lo anterior era el hecho de que el Consejo nombraría a dos de sus miembros para que en unión con el Presidente de la Corte Suprema de Justicia se encargasen provisionalmente del Supremo Poder Ejecutivo; si el presidente o el vicepresidente estuviesen impedidos temporalmente para ejercerlo o no se presentaran a asumir su mandato, asimismo, estaban facultados para recibir el juramento de rigor de los individuos integrantes del Poder Ejecutivo, en las situaciones que la misma norma señalaba.

---

<sup>27</sup> *Ibidem.* V. I.

<sup>28</sup> Artículo 116, *Ibidem.*

### 3.1.5. LA CONSTITUCIÓN DE 1836.

En esta carta fundamental también se consignó el antecedente de una comisión especial.

El Supremo Poder Conservador sujetaba y deprimía a los otros poderes; tenía atribuciones para deponer presidentes, suspender congresos, anular leyes, destruir sentencias, así como para escudriñar en la voluntad de la nación, algo similar a algunas atribuciones que toma en nuestros días la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

### 3.1.6. -LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

El 16 de junio de 1856, sustentado en el Plan de Ayutla se concluye el proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, en el cual se incorporan las disposiciones que ordenan el establecimiento de un Consejo de Gobierno, que es nombrado por el mismo Congreso, y se integraba por un diputado de cada Estado y territorio, que funcionaría durante el receso del Congreso de la Unión.

Las facultades primordiales del Consejo consistían en velar por la observancia de la Constitución y las leyes federales, formar expedientes sobre cualquier infracción que notasen, prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional en los casos previstos en el propio ordenamiento, acordado por sí o a pedimento del Poder Ejecutivo, emitir la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias, aprobar, en su caso, el nombramiento de funcionarios públicos, recibir el juramento del Presidente de la República y Ministros de

la Suprema Corte en los casos previstos, y dictaminar los negocios que le consultare el Ejecutivo.<sup>29</sup>

Así, el 5 de febrero de 1857, se promulgó la Constitución Política de la República Mexicana, que en su artículo 73 estableció que durante los recesos del Congreso de la Unión, habría una diputación permanente, compuesta de un diputado por cada Estado y territorio, nombrado por el Congreso la víspera de la clausura de sesiones; las facultades que se le concedían consistían en prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, en los términos del propio ordenamiento, acordar por sí o a petición del Poder Ejecutivo, la convocación a sesiones extraordinarias, aprobar, en su caso, los nombramientos de agentes diplomáticos y cónsules generales, recibir el juramento del Presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia en las circunstancias previstas en la propia Constitución, y dictaminar sobre todos los asuntos que quedasen sin resolución en los expedientes, a fin de que la legislatura que siguiera tuviese en que ocuparse.

Este artículo sufrió modificaciones en las reformas y adiciones que se realizaron el 13 de noviembre de 1874, al adoptarse nuevamente el sistema bicameral que incorpora el Senado de la República al Poder Legislativo, lo que consecuentemente transformó la Comisión Permanente, a fin de que se constituyera con veintinueve miembros: quince diputados y catorce senadores nombrados por sus respectivas cámaras.

---

<sup>29</sup> Herrera y Lasso. *Estudios Constitucionales*. pág. 91.

En cuanto a las facultades encomendadas a la Comisión sólo, se modificó la fracción II del artículo 74, con el fin de incorporar nuevas atribuciones como la de acordar, por sí o a propuesta del Poder Ejecutivo, a quién habría de oírse en primer caso, así como lo referente a la expedición de la convocatoria del Congreso por sí o por una de las Cámaras a sesiones extraordinarias. haciéndose necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, con obligación de señalar en la convocatoria el objeto u objetos de dichas sesiones.<sup>30</sup>

### 3.1.7. -LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

El artículo 78 del proyecto de Constitución expresaba que durante el receso del Congreso habría de funcionar una Comisión Permanente compuesta de veintinueve miembros, de los cuales quince serían diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de sesiones. Dicho precepto fue tomado textualmente del correlativo de la Carta de 1857 reformado en 1874.

Sólo con relación a las facultades se sufrían ligeras modificaciones, ya que el artículo 79 se manifestaba que la Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confería la Constitución, habría de prestar su consentimiento al Presidente para que pudiera disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados y territorios. fijando la fuerza necesaria; también podía recibir, en su caso, la protesta al Presidente de la República, miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

---

<sup>30</sup> Hidalga, Luis de la. op. cit. pág. 141

Magistrados del Distrito y Territorios federales, si estos se encontrasen en la Ciudad de México, y dictaminar sobre todos los asuntos que quedasen sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato periodo de sesiones se siguiera su trámite.

Cabe destacar que la nueva norma estableció un solo periodo de sesiones ordinarias, con apertura el 1 de septiembre, con término máximo al 31 de diciembre del mismo año.

Con respecto a este artículo constitucional, se han presentado diversas iniciativas para reformarlo, la primera de las cuales, fue presentada el 30 de diciembre de 1917 por una comisión de diputados, que propuso se elevase su número a cuarenta y cinco miembros, treinta de los cuales serian diputados.<sup>31</sup>

Asimismo el 16 de octubre de 1919 los representantes Borquez, Jiménez, Cravioto y otros más, presentaron una iniciativa mediante la cual se dejaba el mismo número de veintinueve miembros, pero en cuanto al nombramiento de las respectivas cámaras se instaba a efectuarlo en la primera decena del mes de la clausura del periodo ordinario de sesiones.

---

<sup>31</sup> *Ibidem.* pág. 142.



Y por último, el 14 de diciembre de 1937, ante la cámara de senadores Ernesto Soto Reyes, presenta una iniciativa a fin de adicionar que durante el segundo periodo, dicha Comisión entrará en receso para reanudar sus labores el día de la clausura del mismo, iniciativas que fueron ampliadas y adicionadas a la fracción IV del artículo 79 constitucional.

Las facultades otorgadas a la comisión permanente fueron ampliadas con la adición de la fracción IV al artículo 79; a fin de que la Comisión pudiese convocar a sesiones extraordinarias en los casos de delitos oficiales federales, cometidos por los Gobernadores de los Estados, siempre que estuviesen ya instruido el proceso por la comisión del gran jurado, en cuyo caso no se trataría ningún negocio del Congreso ni se prolongarían las sesiones por más tiempo que el indispensable para pronunciar el fallo, disposición que fue abrogada por la reforma publicada en el Diario Oficial del 24 de agosto de 1928 y la del 29 de abril de 1933.

El 21 de octubre de 1966 durante el ejercicio de la XLVI Legislatura se reformo la fracción III, cuyo texto original expresaba: *Dictaminar sobre todos los asuntos que quedan sin resolución en los expedientes, a fin de que en el inmediato periodo de sesiones sigan tramitándose.*

### 3.2. - LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Uno de los temas de mayor interés en el Derecho Parlamentario es el de las comisiones; órganos constituidos con la finalidad de coadyuvar en el cumplimiento de las funciones legislativas y de control de un Congreso.

Cuando se emplea la palabra comisión se debe tener presente su origen etimológico, el cual se deriva del término latino *commissio commissio*; el diccionario de la Real Academia Española así lo afirma y tiene como significado el encargar o encomendar a otro, el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa; es la facultad que se da o se concede a una persona para ejercer, durante determinado tiempo, una atribución; de igual forma, con esta palabra se alude a un conjunto de personas, que por nombramiento o delegación de terceros o asumiendo por sí un carácter colectivo, formula una petición, prepara una resolución, realiza un estudio o asiste a actos honoríficos.

Luis de la Hidalga al respecto dice que comisión *es la integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras quienes, por especial encargo de las mismas estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva.*<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Luis de la Hidalga. *La Comisión Permanente, Derecho Legislativo Mexicano*. pág. 95.

Otra acepción de comisión indica que son *formas internas de organización que asumen las cámaras que integran el Congreso de la Unión, con el fin de atender los asuntos de la competencia constitucional y legal de éstas, para el mejor y más expedito desempeño de sus funciones.*<sup>33</sup>

Francisco Berlín Valenzuela comenta que *las comisiones parlamentarias son una expresión de los privilegios colectivos que corresponden a las asambleas, independientemente de los personales que sus miembros poseen y se encuentran contenidas en los reglamentos internos, por considerarlas básicas para el cumplimiento de sus tareas.*<sup>34</sup>

Las comisiones parlamentarias se constituyen por un desprendimiento del propio cuerpo legislativo en virtud del privilegio colectivo de toda asamblea de base popular, para darse su reglamento o dictar las normas de su funcionamiento, designarse ya sea de modo permanente o transitorio, o para misiones determinadas, con el objeto de asesorar al cuerpo, mediante tareas especializadas, como pueden ser la fiscalización de funciones administrativas de la rama parlamentaria o que se investiguen hechos y circunstancias que el cuerpo ha considerado como necesarias, para adoptar medidas respecto de la responsabilidad de los funcionarios, o en su caso hacer las valoraciones pertinentes en referencia al ámbito de la legislación.

De acuerdo con lo estipulado por el artículo 39, fracción I de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones

---

<sup>33</sup> Diario de debates de la Cámara de Diputados XLVII Legislatura, pág. 26.

<sup>34</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*, pág. 263.

o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales.

De lo anterior podemos concluir que las comisiones son órganos internos establecidos por las cámaras de un congreso, ya sea de forma individual, unicameral o colegiada, bicamerales, mixtas o conjuntas, de carácter permanente o transitorio, cuyo objeto es coadyuvar en el cumplimiento de sus funciones, ya sean administrativas, fiscalizadoras o de investigación.

Dentro del órgano legislativo propiamente deliberativo, que es un gran colegio de parlamentarios constituido por la totalidad de los miembros del Congreso de la Unión, se integran a su vez distintos colegios o corporaciones de parlamentarios denominadas comisiones, las cuales tienen por objeto el despacho de los diversos negocios y la realización de las funciones propias de la institución representativa.

La integración de las comisiones se realiza principalmente conforme a tres principios: el de proporcionalidad que depende del número total de individuos por cada fracción parlamentaria; el de pluralidad, que cuida que se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios; y el de oportunidad política.

En teoría, las comisiones realizan el trabajo técnico legislativo, que es la primera actividad política; y la fiscalización del Poder Ejecutivo. Sus funciones son importantes y con cierto grado de realismo, sobre todo lo referente al ámbito orgánico.

Los grupos parlamentarios, en función de su representación en la Asamblea, influyen en la integración de las comisiones, en ocasiones priorizando la participación de sus colegas en determinadas comisiones, en relación a su objetivo como partido político.

Habrán partidos que, por su identificación particular con una sección o faceta de la sociedad, canalicen su intervención a esas áreas, por ejemplo el trabajo, la ecología, la fiscalización presupuestaria, la seguridad pública, entre otras materias, situación que no sólo se presenta en México, sino también en Congresos de otros países.

Las comisiones pueden ser clasificadas de acuerdo a los siguientes criterios:

En cuanto a su creación, se dividen en:

- a) Por ministerio de ley.
- b) Por acuerdo del pleno.

En cuanto a su tiempo de duración, se dividen en:

- a) Permanentes u ordinarias.
- b) Especiales o transitorias.

Respecto a la materia que conocen, existen los siguientes tipos de comisiones:

- a) Administrativistas o administrativas.
- b) De gobierno cameral.
- c) De funcionamiento interno.
- d) De estudio y consulta respecto al régimen y prácticas parlamentarias

Por su número de integrantes:

- a) Determinado.
- b) Determinable.
- c) Indeterminado.

Las comisiones parlamentarias son de varios tipos, razón por la cual les son encomendadas obligaciones diferentes; se les distingue por los intereses y atribuciones especiales que corresponden a cada una de ellas, teniendo como denominador el haber sido creadas por el Pleno del Congreso.

Con base en lo anteriormente expuesto, podemos determinar que las comisiones permanentes son aquellas que se establecen por reglamento, con duración ilimitada y que son integradas en cada legislatura, según formas previstas en las normas de cada cuerpo legislativo.

A lo largo de la historia han existido instituciones que han sido conservadas por los representantes populares de un país, quizás sin reflexión alguna; un caso específico que ha trascendido en nuestra historia constitucional es la conservación de la figura de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Conforme al Artículo 39 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se determina que las comisiones son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opciones o resoluciones contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

Las comisiones ordinarias, tienen a cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Por lo anteriormente expuesto se puede establecer que el Congreso de la Unión cuenta con cuarenta Comisiones y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con tres Comisiones.

Para conocer la información relativa a las Comisiones de la LVIII Legislatura, y de las Comisiones de la Comisión Permanente, que actualmente están en funciones pueden consultarse las siguientes tablas organizadas por índice alfabético que se encuentran al final del presente trabajo como anexo cuadro 1 y cuadro 2 .

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denomina Comisión Permanente al órgano que suple al Congreso cuando está en receso este último.

Se ha cuestionado la referida denominación, ya que la calificación de permanente, no es correcta, porque se trata de un órgano que solamente funciona cuando el Congreso está en receso.

El artículo 100 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la Comisión Permanente es un órgano del Congreso de la Unión, la

Constitución se limita a ubicarla en el aparato normativo de ese poder, a determinar el número de sus integrantes y precisar sus atribuciones.

La Comisión Permanente está formada por Diputados y Senadores para conocer de una materia en especial y está integrada en cada cámara con el propósito de analizar detenidamente una iniciativa de ley o bien un asunto de especial importancia, al emplear el término *comisión mixta*, Francisco Berlín Valenzuela hace referencia a representantes de las cámaras de Diputados y de Senadores que se reúnen para el cumplimiento de tareas legislativas, o bien para cubrir los periodos de receso del Congreso.<sup>35</sup>

En nuestro sistema jurídico, la Constitución Mexicana establece una comisión que recibe el nombre de Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para que actúe durante los recesos del Congreso de la Unión.

La Constitución, con objeto de que el Poder Legislativo pueda prolongar su presencia en la vida política del Estado al término de su ejercicio normal y cumplir con las tareas encomendadas, dispone en su artículo 78 la formación de una comisión permanente que ha de funcionar durante los recesos del Congreso.

La existencia de la comisión permanente como órgano del congreso de la unión al decir de Elisur Arteaga, *se explica en función de que el Congreso no sesiona ininterrumpidamente todos los días del año y que, por razones de índole política, se ha*

---

<sup>35</sup> Ibidem. pág. 290



*considerado necesario que entre en receso, actualmente el congreso de la unión entra en receso dos veces al año.*<sup>36</sup>

Es una característica propia de la naturaleza de todo cuerpo legislativo, ya sea un parlamento o un congreso, el que no deba ni pueda estar reunido todos los días del año, ante el hecho, teórico y real de que una autoridad Ejecutiva, sobre todo hispana o mexicana, tienda a exceder el campo de acción que legalmente le corresponde; a manera de instrumento de control y vigilancia se previó, como solución la existencia de un órgano que actuara en los recesos, anteriormente prolongados, del órgano legislativo.<sup>37</sup>

Legalmente, la comisión permanente es parte del Poder Legislativo; pero un análisis detallado de sus facultades lleva a la conclusión de que suple al propio Congreso o al Senado, pero no sustituye a la Cámara de Diputados; sólo lo hizo durante algún tiempo en lo que concernía a la ratificación de los Magistrados del Tribunal Superior del Distrito Federal.

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión, no es un poder, ni es una cuarta rama en que se haya dividido la acción gubernativa, a pesar de tener atribuciones que hicieran pensar lo contrario, por ejemplo la de nombrar Presidente provisional y aprobar la suspensión de garantías individuales.

---

<sup>36</sup> Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. pág. 253

<sup>37</sup> *Ibidem*. pág. 254

Miguel Lanz Duret sostiene que *hay que desarraigar por completo de nuestros perjuicios constitucionales la idea de que la comisión Permanente es un poder.*<sup>38</sup>

El sistema normativo relacionado con la Comisión Permanente, por referirse a un órgano de actuación limitada y excepcional debe interpretarse en forma restrictiva y limitada.

Durante muchos años, la Comisión Permanente del Congreso Mexicano, tuvo integración monopartidista, resultado del sistema de partido homogéneo que vivió México durante varias décadas, sin embargo, en la actualidad y en virtud de la instauración del sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados y algunos escaños que ha ganado en el senado la oposición, la composición de la comisión permanente es plural y su actividad más dinámica e interesante.

Para evitar confusiones que pudieran surgir respecto a la naturaleza de esta comisión, que suele dar lugar a que se piense que también puede llevar a cabo tareas legislativas, es conveniente insistir en que está muy lejos de tener semejantes atribuciones.

El constitucionalista Ignacio Burgoa, al analizar las facultades de la Comisión Permanente, ha manifestado categóricamente lo siguiente:

---

<sup>38</sup> Burgos Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. pág. 632.

*No es un órgano legislativo por modo absoluto, en el sentido de que no tiene potestad de elaborar ley alguna, en cuyo ejercicio, por tanto no sustituye al Congreso de la Unión, sus atribuciones son político jurídicas, revistiendo unas el carácter de provisionalidad y otras el de definitividad; en el primer caso, sus decisiones quedan supeditadas a definitividad, y a lo que resuelva, de acuerdo con su correspondiente competencia el Congreso o alguna de las Cámaras que lo forman; en el segundo caso, la comisión permanente del Congreso de la unión puede emitir resoluciones sin que éstas se sujeten a la ratificación de los referidos órganos.*<sup>39</sup>

De las anteriores opiniones se desprenden algunas ideas que deben tenerse presentes, como las referidas a la presencia permanente del Poder Legislativo en la vida política del país, lo que expresa su continuidad como poder público, bien sea actuando como Congreso General o separadamente en cada una de sus cámaras, durante el periodo ordinario de sesiones o durante su receso.

### 3.3. - LA INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

La Comisión Permanente se integra por 37 legisladores; su composición es plural, 19 son diputados y 18 senadores, a fin de evitar su desintegración o imposibilidad para poder sesionar válidamente, desde 1980 se dispuso que por cada propietario se nombrara un suplente, al que la Constitución denomina sustituto sobre la base del artículo 78 constitucional.

---

<sup>39</sup> Ibidem, pág. 695.

Es un órgano de composición irregular, a decir de Tena Ramírez: *La falta de proporcionalidad de los diputados y senadores que integran la comisión permanente en relación con el número de cada Cámara, significa que la comisión permanente no representa adecuadamente al congreso ni a los Estados, pero sobre todo, a la Cámara en el momento de designar a los miembros de la Comisión.*<sup>40</sup>

Se integra con 37 legisladores y no de más o menos, ya que la naturaleza de los asuntos de la comisión demuestran la necesidad de que la comisión se componga de diputados y senadores, habiéndose escogido un número impar que aproximadamente dé el resultado de un representante o senador por cada uno de los Estados y el Distrito Federal del Territorio, si el número fuese par no podría suceder que se empataran frecuentemente las votaciones.<sup>41</sup>

Respecto a la providencia de evitar un empate en las votaciones, no es una razón tan válida para fija el numero de representantes que a la fecha tiene la Comisión, ya que en los cuerpos colegiados en general, quien los preside goza del voto de calidad que se ejercita sólo en caso de empate; de ser cierto lo que afirma Eduardo Ruiz, no podrá reconocerse que la Comisión Permanente, no sesiona siempre con la asistencia de todos sus integrantes, puesto que es frecuente que los que concurren sean en numero par.

A los integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión los nombran sus respectivas cámaras en la última sesión ordinaria de cada una de éstas según el artículo

---

<sup>40</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional* pág. 428.

<sup>41</sup> Ruiz, Eduardo. *Derecho Constitucional*. pág. 283.

78; y la propuesta debe provenir de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política sobre la base del artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, permaneciendo en el cargo, el tiempo que comprende el receso respectivo; así los designados en diciembre durarán en su cargo dos meses y medio y los designados en abril cuatro meses, sin que exista impedimento legal para que sean reelectos; asimismo, existe la figura de la suplencia, pero la Constitución tiene la precaución de disponer que el nombrado para suplir deba ser legislador en ejercicio, en el caso no importaría que fuese propietario o suplente de origen ya que a falta del titular el suplente asume el papel de propietario.

Esta providencia tiene como razones impedir que se acreciente el número de legisladores en forma irregular y evitar que se les confieran funciones a personas que sólo deben actuar a falta del titular.

La preponderancia de los diputados sobre los senadores viene de la reforma de 1874 que fue motivada por tres circunstancias: la primera era la de respetar la idea de que en la cámara baja, la de diputados, residía la representación nacional y que sus integrantes eran los legítimos representantes del pueblo por lo que deberían ser mayoría; las otras circunstancias sostenían que el hecho era que contaban con un mayor número de integrantes y que era más antigua la cámara de diputados.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se encarga de neutralizar los efectos nocivos que pudieran derivarse de estas preponderancias, ya que en su artículo 103 dispone que la alternancia de los puestos directivos, presidencia y

vicepresidencia. en un periodo debe ser ejercida por los diputados y en el siguiente inmediato por los senadores, todo ello sustentado en el artículo 172 del Reglamento para el Gobierno Interior.

Los periodos de duración de la mesa directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, son de tres y cuatro meses, aunque con frecuencia es un poco más; este último supuesto se da en los casos en que las cámaras que integran el Congreso de la Unión determinan, con base en lo dispuesto en el artículo 66 Constitucional, poner fin en forma anticipada a un periodo ordinario de sesiones. Que órganos directivos de un cuerpo colegiado tengan una duración tan prolongada es algo excepcional en un sistema presidencialista, pero en efecto, de conformidad con los artículos 22 y 65 de la Ley Orgánica del Congreso de la unión, la mesa directiva de cada una de las cámaras tiene como plazo de un ejercicio un mes y existe, además, la prohibición de reelección durante el mismo periodo: esta providencia se encamina a impedir que alguien se perpetúe en el poder, domine su cámara y tenga poder suficiente o beligerancia para buscar un enfrentamiento con los poderes restantes; este peligro no existe en lo que atañe a la Comisión Permanente dada la reducida cuota de poder que le ha sido asignada; pero como providencia suplementaria se ha adoptado el principio de alternancia a que se ha hecho mención anteriormente.

La notificación que debe hacerse a los poderes federales restantes, así como a las autoridades de los Estados, respecto de la integración de la mesa directiva a la que hace referencia la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, está

muy lejos de ser un mero formalismo, ya que tiene como fin el de identificar centros de autoridad legal e impedir la posibilidad de maximatos de hecho.

### 3.4. - EL FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

#### 3.4.1. - EL *QUÓRUM*.

La Constitución no determina cuál es el *quórum* con que puede sesionar válidamente la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, tampoco lo hacen la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos ni el Reglamento para el Gobierno Interior y no existe un principio general que regule esta materia, pero en principio debe quedar descartada la posibilidad de que a las sesiones deban concurrir todos sus integrantes para estimarlas válidas, esto no es admisible en ningún cuerpo colegiado.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por su deficiente redacción, consigna un absurdo gramatical al establecer que a la sesión instaladora deben concurrir todos los legisladores designados para integrar la referida comisión.

En los hechos, el *quórum* se maneja de una manera práctica, dado que la integran diputados y senadores que provienen de diferentes partes de la República y que para poder actuar tiene la necesidad de trasladarse cuando menos una vez por semana a la Ciudad de México: los legisladores tienen encomendadas a su vez diferentes funciones de tipo

político en relación con los partidos de los que provienen, por lo que el *quórum* se ha fijado en más de la mitad de sus integrantes.

Herrera y Lasso aludían a esa circunstancia diciendo que por más práctica consuetudinaria, empírica, no legal, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que no es arcéopago sino una camarilla, debe integrar su *quórum* con 18 de sus 37 miembros de modo que, en términos mínimos, el voto de nueve puede aprobar la suspensión de garantías constitucionales.<sup>42</sup>

### 3.4.2. - LA VOTACIÓN.

La Comisión Permanente adoptará sus resoluciones por mayoría de los votos de sus miembros presentes, porque así lo dispone la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; por ello, para considerar aprobado un asunto, cuando se reúne el *quórum*, se requerirán cuando menos 10 votos; esta es la regla general aunque tiene sus excepciones, una de ellas es respecto a la convocatoria que se hace al Congreso o a alguna de las cámaras a un periodo extraordinario de sesiones y la otra es la designación de un gobernador provisional en los casos de haber desaparecido los poderes de un Estado, para lo cual se requiere el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los elementos presentes.

En el inciso f) de la base quinta del artículo 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se establece que para que proceda la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal se debe establecer un caso de mayoría absoluta,

---

<sup>42</sup> Herrera y Lasso. *Estudios Constitucionales*. pág. 164



teniendo como salvedad que la solicitud de remoción debe presentarse cuando menos por la mitad de los integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

En los casos previstos en el artículo 76 fracción IV de la Constitución, si en la reunión, en que se deba actuar en cumplimiento de dichos preceptos asiste el *quórum* mínimo, o sea 19 integrantes, es preciso adoptar la resolución, en virtud de la cual se realice el nombramiento o se acuerde la convocatoria, contando cuando menos con el voto aprobatorio de los miembros presentes.

La Constitución establece que en casos que el Presidente de la República estime graves se requerirá de una mayoría especial, pero este principio no es observable respecto al artículo 29 constitucional, porque en la suspensión de garantías, por no existir texto expreso que disponga otra cosa, puede ser aprobada por simple mayoría de los integrantes presentes en la sesión, lo que pudiera explicar que la omisión es el hecho de que en la materia, la Constitución hace recaer la responsabilidad directa del acto en el Presidente de la República, quien es el que determina el momento, las circunstancias y el modo en que se llevará a cabo y queda a la Comisión Permanente sólo decir sí o no; en este caso, como sostiene Don Manuel Herrera y Lasso es la Comisión Permanente, o en su caso, el Congreso el que veta; entonces se invierten los papeles.

Otros casos en los que no se han previsto una mayoría especial, son los relativos a la designación del Presidente provisional e interino por parte de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que se hacen contando con el voto de la mayoría, lo que también resulta absurdo, porque para nombrar gobernador provisional de un Estado se requiere el

voto afirmativo de cuando menos las dos terceras partes de los integrantes presentes. Por lo que atañe al presidente de la República, que gobernará todo el país, su nombramiento se hace por simple mayoría.

### 3.4.3. -LAS SESIONES.

La Comisión Permanente debe sesionar cuando menos una vez por semana; su Presidente no tiene autoridad para dispensar del cumplimiento de esta obligación, pero sí queda a su arbitrio determinar el día y la hora en que deba verificarse ordinariamente la reunión y convocar a sus integrantes a sesiones cuantas veces lo estime necesario, fuera de los días y horas determinados por la Ley, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 174 del Reglamento para el Gobierno Interior.

Para que el pleno de la Comisión Permanente pueda conocer de una iniciativa, debe pasar previamente a las comisiones internas de la comisión, que no son con las que cada una de las cámaras cuenta para el estudio y dictamen de sus negocios; son diferentes y exclusivas de la Comisión Permanente: a los integrantes de estas comisiones los propone la mesa directiva, y es el pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el que los aprueba.

El artículo 127 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, podrá formar

hasta tres comisiones para el despacho de los negocios de su competencia, pero si considerase necesario puede haber menos de este número.

De conformidad con el artículo 85 del Reglamento para el Gobierno Interior, las comisiones de ambas cámaras deben seguir funcionando en los recesos del Congreso; es de suponerse que pudiera haber duplicidad en ciertas materias con las comisiones de la Comisión Permanente, pero esto no es factible, ya que de conformidad con la Constitución y la Ley, unas y otras tienen su campo de acción definido. Cuando se presentase ante la Comisión Permanente alguna iniciativa que sea de la competencia del Congreso o de alguna de las cámaras, deberá ser turnada directamente a las comisiones competentes en cada uno de ellos. Si el asunto es de la competencia de la Comisión Permanente deberá turnarse a una de las tres comisiones con que cuenta para su dictamen; cuando por disposición Constitucional una iniciativa verse sobre materias que son confiadas al Congreso y que en sus recesos pueda conocer la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dicha iniciativa no debe pasar a las comisiones de las cámaras, sino a las comisiones de la Comisión Permanente; es factible que un legislador de la comisión permanente, que forme parte de una de sus tres comisiones, pertenezca a otras comisiones de cada una de sus cámaras respectivas.

La actuación de la Comisión Permanente antes referida, debe calificarse como excepción a una regla general, ya que el titular de sus funciones es el Congreso o una de las Cámaras que lo componen, pero en forma complementaria se han previsto periodos de receso y convocatorias a periodos extraordinarios con agenda limitada que justificarían parcialmente su existencia.

En este contexto debe entenderse la existencia de un precepto como el contenido en el artículo 182 del Reglamento para el Gobierno Interior, que establece que en los casos en que el Congreso o alguna de sus Cámaras se reúnan en un periodo extraordinario de sesiones, sólo debe conocer las materias que son objeto de la convocatoria, pero la Comisión Permanente por su parte, no puede conocer de dichos asuntos en forma simultánea, ya que no puede conocer de aquellas iniciativas cuyo conocimiento corresponda al Congreso o a sus Cámaras en sus periodos ordinarios de sesiones, al no ser éstas objeto de la convocatoria.

### 3.5. - LAS ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Por disposición de la carta magna, las atribuciones de la Comisión Permanente han sido rigurosamente determinadas por ésta; no son susceptibles de aumentarse mediante actos del Congreso de la Unión, cuando actúan como legislador ordinario, ni por el Presidente de la República en uso de sus facultades extraordinarias; mucho menos puede hacerlo ella misma, ese es el principio general que se desprende del primer párrafo del artículo 79 constitucional que nos menciona que *la comisión permanente del congreso de la unión, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes.*

La *ratio legis* del precepto radica en impedir que un reducido número de legisladores asuma, temporal o definitivamente, en términos particulares o generales, las funciones que por mandato constitucional sólo deben corresponder al órgano legislativo y que con el fin de evitar precipitaciones, se ha dividido en dos cámaras de composición diferente y que regula en forma detallada su organización y funcionamiento.

La actuación de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, ha sido limitada doblemente, en el tiempo y por materia ya que sólo actúa en los recesos del Congreso, y en cuanto a su materia porque como se ha dicho, sólo tiene competencia respecto a los conceptos determinados que manera expresa genera la Constitución, no puede ir más allá.<sup>43</sup>

### 3.5.2. - LAS ATRIBUCIONES EXPRESAS.

Las principales atribuciones de la Comisión Permanente, según el artículo 79 constitucional son las siguientes:

Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional, en los casos a que se refiere el artículo 76 fracción IV constitucional; recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República; resolver los asuntos de su competencia, recibir durante los recesos del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras, y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas.

---

<sup>43</sup> Ibidem. pág. 168.

a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones; de igual forma, deberá acordar por sí o a propuesta del Poder Ejecutivo, la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, con el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en ambos casos.

Deberá otorgar o negar la ratificación, de la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Poder Ejecutivo Federal; concederá licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrará el Presidente interino que supla esa falta.

Está obligada a ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la Ley disponga; así como conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

De lo establecido resulta que la Comisión Permanente no tiene atribución legislativa alguna, pero sí en materia de control al Poder Ejecutivo, en los siguientes asuntos como:

- 1) Suspensión de garantías conforme a lo dispuesto en el artículo 29 Constitucional.
- 2) Nombramiento de gobernador provisional, en el caso de declaración de desaparición de los poderes constitucionales de un Estado, según el artículo 79 fracción IV Constitucional

De todas las atribuciones de la Comisión Permanente dos llaman especialmente la atención por que evidencia que la Comisión Permanente, al asumir atribuciones del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo en el caso de la Cámara de Senadores violenta el principio de la división de poderes.

- A) El nombramiento de un gobernador provisional en el caso de darse la declaración de desaparición de los poderes constitucionales de un Estado léase entidad federativa, sobre la base del artículo 76, fracción V constitucional, ya que sólo el Senado puede declarar que han desaparecido los poderes. Pero se pretende en la letra que, en los recesos del Senado, la Comisión Permanente pueda nombrar al gobernador provisional, es casi ilógico pensar en que si se encuentra reunido el Senado inmediatamente después de la declaración de la desaparición de poderes el Senado vaya a clausurar sus sesiones, para que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión pueda nombrar al gobernador provisional, en suma consideramos que esta facultad de la Comisión Permanente es prácticamente inejercitable.
- B) La convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias con fundamento en el artículo 79 fracción IV constitucional.

Es importante subrayar que la problemática que plantea esta facultad es que no se prevé cómo forzar a la Comisión Permanente a convocar a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, en relación con la fracción anterior, nombre al Presidente interino o sustituto, dependiendo del caso, lo que conllevaría al ejercicio de la Presidencia por el Presidente

provisional, hasta el siguiente periodo de sesiones ordinarias y podría ser terriblemente perjudicial para los intereses nacionales.

### 3.5.3. -LAS ATRIBUCIONES TÁCITAS.

No sólo corresponde a la comisión permanente las atribuciones expresas mencionadas, sino además, en el contexto de la Constitución existen diversas tendencias al mejor funcionamiento del poder público federal en beneficio de la comunidad.

Las atribuciones expresas de la Comisión Permanente están íntimamente ligadas al contenido de los artículos 73 al 77 Constitucionales, que regulan las facultades otorgadas al Congreso General, las exclusivas de cada cámara que en particular realizan separada y sucesivamente, y las que corresponden a cada una, sin intervención de la otra, es decir, las que ejercen en forma totalmente independiente una de la otra.

Así, la facultad que tiene la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, respecto de las faltas temporales de más de tres meses de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios, actualmente inexistentes, para que puedan ser sustituidos mediante el nombramiento que el Presidente de la República someta a la Cámara de Diputados, para cubrir la falta de un Magistrado por defunción, renuncia o incapacidad, cuando han sido nombrados por el Presidente de la República y lo someta a su consideración.



Corresponde al Presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, al tenor del artículo 69 constitucional, informar en la apertura de sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de las Cámaras, los motivos o razones que originaron la convocatoria; esta disposición, correlativa del artículo 67 constitucional, que en su última parte manifiesta que en dichos periodos sólo deberán ocuparse del asunto o asuntos que la propia Comisión someta a su conocimiento y que deben expresarse en la convocatoria respectiva, es una clara manifestación de las limitaciones constitucionales que tiene la propia Comisión ya que sólo debe citar a periodo extraordinario en caso de urgencia, gravedad o necesidad en el tratamiento de los negocios de la administración pública que no deban esperar a la reunión ordinaria.

Sin duda alguna la facultad total de la institución que comentamos, se encuentra en el segundo párrafo del artículo 84 constitucional, que regula la posibilidad de que en caso de falta absoluta del Presidente de la República, y si el Congreso no estuviese reunido, corresponde a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, nombrar un Presidente provisional y convocar a sesiones extraordinarias al Congreso para que este, a su vez, designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales.

A través de nuestra historia y evolución del Derecho Constitucional Mexicano, hemos conocido las diversas formas que se han regulado para la suplencia del titular del Poder Ejecutivo en sus ausencias, desde la creación expresa de la vicepresidencia, hasta la de que en dichos casos asume de inmediato el cargo un funcionario determinado, y hemos visto también que no siempre dieron los resultados esperados.

Es por ello que el Constituyente, al considerar las posibilidades de falta o ausencia del Presidente de la República, haya procurado una forma que permita un nombramiento inmediato, a reserva de seguir posteriormente el proceso conducente; este solo hecho concede la razón de existencia de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para que el Estado no quede un solo momento sin la representación nacional del titular del Poder Ejecutivo, y es del todo conveniente que asuma la primera Magistratura sólo en forma provisional, cuando se es nombrado por una pequeña parte de la representación ciudadana, y que sea el Congreso General al que corresponde designar al interino.

El postulado de no reelección encuentra en el artículo 85 la firmeza de su principio, al contemplar la posibilidad de que al comenzar un periodo constitucional no se presente el Presidente electo, o no estuviera hecha y declarada la elección del 1º de diciembre, ya que de todas formas el mandatario saliente debe cesar sus funciones, correspondiendo al Congreso de la Unión la designación de un interino o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la facultad de designar, con carácter provisional a un mandatario, si el Congreso de la Unión no se encuentra reunido.

El artículo 84 constitucional manifiesta la posibilidad de faltas temporales del Presidente de la República, un hecho factible, y ante esta situación dicho ordenamiento faculta al Congreso de la Unión, si estuviere reunido, para que se lleve acabo la designación de un Presidente interino que ejerza las funciones ejecutivas durante el tiempo que dure dicha falta, agregando que si la falta de el Presidente fuese por más de treinta días, y si el Congreso no se encontrase reunido, será función de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convocar a sesiones extraordinarias para que el Congreso resuelva

sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente interino; lo anterior se relaciona con el artículo 88 constitucional que dicta que el Presidente, no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

De las facultades y obligaciones que el artículo 89 otorga al Presidente de la República, las fracciones XI, XVI XVII y XVIII están íntimamente ligadas a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, ya que en ellas se señalan las posibilidades de convocación al Congreso a periodos extraordinarios cuando así lo acuerde la propia Comisión, e intervenir en la aprobación de los nombramientos que el Presidente de la República haga de Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules, Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales así como de los empleados superiores de Hacienda que expresan las fracciones III y IV, de igual forma, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, que están sujetos a su aprobación durante los recesos del Congreso.

El artículo 97, en su párrafo sexto, manifiesta la obligación de los Ministros de la Suprema Corte de protestar al entrar a ejercer su cargo, lo cual han de hacer ante el Senado, y en sus recesos ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

En el artículo 99 constitucional otorga facultades a la Comisión Permanente, en cuanto a la aprobación y al nombramiento de los Magistrados Electorales que integrarán la Sala Superior y las Regionales; serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los

miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El último precepto de la Carta Fundamental que otorga facultades a la Comisión permanente del Congreso de la Unión, es el 135, ya que en él se contienen los procedimientos para adicionar o reformar la Constitución, en los que corresponde al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, en su caso, hacer el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas tales adiciones o reformas.

La Constitución, como ley suprema, incorpora en sí un complejo sistema para proceder a sus reformas, cuando esto acontece debe proceder a la declaratoria en sesiones ordinarias, pero si se encuentra en receso esto sería imposible y por tanto, requiere la existencia de un cuerpo colegiado que represente al Poder Legislativo en sus recesos para llevarlo a efecto, ya que hemos de considerar que toda reforma o adición que se hace a la Carta Fundamental es vital para el desarrollo institucional de la nación.

El Reglamento Interior del Congreso, con base en los preceptos constitucionales sobre la materia, dispone la forma y procedimiento que ha de seguir el Congreso General y las Cámaras en su actividad legislativa.

Para el mejor ejercicio de sus funciones el Reglamento prevé las comisiones que han de formarse en el seno de ambos cuerpos colegiados, tanto de carácter permanente como especial u ordinarios, cuya integración, facultades y fines detalla con toda claridad, en atención a procurar una mayor agilidad y eficacia en el cumplimiento de las obligaciones inherentes a tan importante función.

Del artículo 171 al 183 del Reglamento en cuestión, se contienen los preceptos procedimentales de ejercicio de la comisión especial, denominada permanente, que ha de funcionar durante el receso legislativo, para cuyo efecto el mismo día de clausura de sesiones ordinarias del Congreso General, e inmediatamente después de esta ceremonia, los diputados y senadores que con arreglo al artículo 78 de la Constitución hubiesen sido electos en sus respectivas cámaras para formar la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, se han de reunir en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados y bajo la Presidencia del individuo a quien corresponda el primer lugar, por orden alfabético de apellidos y nombres, ayudado por dos secretarios de su elección, procederá a nombrar, por mayoría de votos, un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, de los cuales dos serán diputados y dos senadores, quienes ejercerán sus funciones durante el receso de las Cámaras, para la cual fueron elegidos, destacándose que la presidencia y vicepresidencia en un periodo se elegirán de entre los diputados y en el siguiente periodo de entre los senadores.

Verificada la elección de la mesa, los elegidos tomarán posesión de sus cargos y el presidente hará la declaratoria de instalación que comunicará a quien normativamente corresponda.

Las sesiones son celebradas una vez por semana, en los días y horas que el Presidente de la misma designe, aunque exista la posibilidad de que fuera de las fechas señaladas puedan reunirse si hubiese necesidad de ello, previo acuerdo del Presidente de la Comisión.

Las atribuciones de la Comisión Permanente son las que específicamente contiene la Constitución Federal, que hemos comentado.

Con referencia a la disposición de que tanto empleados como obreros al servicio del Congreso no son relevados de sus cargos durante los recesos y gozan del sueldo asignado, tácitamente ha quedado derogada conforme a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a cuyo régimen están sometidos los trabajadores del Poder Legislativo Federal.

La razón de dicho precepto incorporado al reglamento, obedece a que con anterioridad se tenía el concepto de que las Cámaras, durante los recesos carecían de función y representación alguna, tesis que varió a partir de 1966 con las reformas de la fracción III en cuanto a las nuevas atribuciones concedidas a la Comisión Permanente, conforme a las cuales las comisiones dictaminadoras deben seguir trabajando, pues en caso de que recibiera una iniciativa de Ley deben turnarla a las comisiones respectivas de la Cámara y a los miembros de la Cámara, que conforme al artículo 94 del reglamento va dirigida, de llegar a dictaminarla, la imprimirán y distribuirán como dictamen, lo que significa que ha pasado a primera lectura.

Como puede observarse, las actividades de las cámaras no cesan, sino sólo las de carácter colegiado o de asambleas para fines legislativos y por tanto no es verdad que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, asuma totalmente las funciones de toda naturaleza de las Cámaras.

El último día hábil de sus ejercicios en cada período, la Comisión Permanente de acuerdo al Reglamento, tendrá los formatos para entregarlos a los secretarios de las Cámaras, junto con dos inventarios, uno para la de Diputados y otro para la de Senadores, los que contendrán los memoriales, oficios, comunicaciones y demás documentos que para cada una se hubieran recibido, y además de ello, en el último receso de cada legislatura, se incluirán los expedientes que a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, le hubiese entregado cada una de las Cámaras al clausurar sus últimas sesiones ordinarias, para los efectos constitucionales.

Esta disposición, de acuerdo con las reformas a la fracción III del artículo 79 constitucional, está derogada, toda vez que ya no se forman tales paquetes, salvo aquellos que por acuerdo del Presidente sean reservados para los secretarios de la Cámara respectiva para el siguiente periodo de sesiones, lo cual ocurre rara vez en la actualidad.

Cuando el Congreso General o una sola de las Cámaras celebre sesión extraordinaria, la Comisión Permanente no suspenderá sus trabajos, excepto aquellos que se refieran al asunto para el que se haya convocado, y en caso de ejercer atribuciones de Colegio Electoral, respecto a elecciones de autoridades judiciales, hará la declaración

correspondiente, con fundamento en la Ley, bajo una fórmula semejante a la preceptuada para la Cámara de Diputados en el artículo respectivo.

Es conveniente destacar que tanto la forma fundamental de su contenido, como el Reglamento Interior del Congreso no dejan al azar ninguna disposición para la función del ejercicio legislativo, tendiente todo ello a garantizar los derechos de los gobernados mismos que le han conferido su representación en el sistema de democracia indirecta incorporada al Derecho Constitucional Mexicano; y cabe observar que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en la realización de sus tareas, sigue las mismas prescripciones y procedimientos señalados en el Reglamento para las Cámaras, en lo aplicable, es decir, lo relativo a discusión, votación, proposiciones que no tengan carácter de ley, diario de debates, obligaciones de la Presidencia y vicepresidencia, de los secretarios, así como los relativos a tribunas, protocolarios, ceremonial y demás que contempla dicho ordenamiento.

Sin embargo, es conveniente aclarar algunos aspectos, a fin de citar errores conceptuales en que a veces se incurre.

Por ejemplo, la figura jurídica que nace en el acto mismo de integración de la Comisión Permanente, toda vez que como hemos visto, es creada con el objeto capital de prolongar la presencia del Poder Legislativo en la vida institucional de la nación, conservando su representación hasta la apertura del nuevo periodo de sesiones ordinarias en que desaparece, con lo cual se cumple en su más clara expresión la dogmática que sustenta el principio constitucional de la división de poderes.



Cuando la Comisión Permanente por sí o a iniciativa del Presidente de la República convoca al Congreso o a una de las cámaras a un periodo extraordinario de sesiones, no por este hecho pierde la representación que ostenta, dado que continúa en ejercicio de las facultades que la Constitución le otorga, en tanto la reunión extraordinaria sólo se concreta a desahogar el objeto contenido en la convocatoria respectiva.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido en algunas resoluciones que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, además de las atribuciones consignadas en la constitución, se le ha asignado una adicional de tipo administrativo.

La Facultad administrativa de la Comisión Permanente es referente al nombramiento o remoción de forma libre de sus empleados, salvo cuando la destitución de uno de ellos importa una pena que deba imponerse en un juicio criminal, ya que carecería de facultades para decidir controversias que se susciten con motivo de sus propios actos desde el punto de vista Constitucional.

En el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 28 de enero de 1992 se publicaron diferentes reformas introducidas a la Constitución, en una de ellas, la correspondiente al artículo 27, fracción XIX, se le asignaba a la Comisión Permanente una nueva atribución en el sentido de que en los recesos del Senado podría nombrar Magistrados para los Tribunales Agrarios con base en las propuestas que formulara el Presidente de la República.

En el párrafo sexto de la fracción III del artículo 41 se autoriza a la Comisión Permanente a ratificar los nombramientos de los consejeros electorales del Consejo General a propuesta de los grupos parlamentarios; con esto podemos observar que sustituye, en los hechos, a la Cámara de Diputados, pero no podía dejar de colarse una incongruencia en la reforma: si bien cuando la Cámara de Diputados, que se compone de 500 integrantes elige a un consejero Magistrado, se requiere el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los legisladores presentes, en cambio, cuando la Comisión Permanente del Congreso de la Unión desempeña la misma función, no obstante que sólo se integra por 39 elementos y que puede sesionar válidamente con 19, no exige, cuando menos, la misma mayoría especial requerida para la elección por parte de los diputados.

## CAPÍTULO IV LA COMISIÓN PERMANENTE Y EL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

### 4.1 LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO.

Los principios generales del Derecho constituyen una de las fuentes formales más importantes del orden jurídico y un punto sumamente controvertido dentro de la Filosofía del Derecho; de ellos se han expuesto diversas concepciones siempre fundadas en las corrientes iusnaturalista y iuspositivista.

Los representantes de las principales corrientes filosófico-jurídicas, la iusnaturalista y la iuspositivista han sostenido una interminable disputa al tratar de determinar la naturaleza de los principios generales del Derecho; la primera, también llamada filosófica, sostiene que los principios contienen verdades dictadas por la razón y por la sabiduría divina; asimismo, los principios son comunes a todos los ordenamientos jurídicos y que a ellos debe recurrir el legislador a falta de disposición expresa en la legislación.

Por su parte, quienes concuerdan con el iuspositivismo consideran que tales principios no pueden ser otros que los contenidos en el Derecho positivo, y que deben abstraerse por inducción.

Para Miguel Hernaiz en los principios generales existe una dualidad técnica sobre su concepto, ya que para algunos autores son las normas filosóficas, las directrices generales

de todo derecho, los que constituye su esencia, mientras que para otros son únicamente los orientadores de cada legislación positiva en particular.<sup>44</sup>

El jurista italiano Giordano Del Vecchio es sin lugar a dudas el más connotado representante del iusnaturalismo estableciendo que *los principios generales del Derecho se revelan con mayor intensidad por una fuerza viva que domina todos los sistemas y actúa sobre la estructura de estos, haciendo que se modifique y evoluciones según los principios eternos de justicia, inherentes a la naturaleza humana.*<sup>45</sup>

Para Del Vecchio, los principios generales del Derecho emanan de la razón jurídica natural y representan las directrices fundamentales del Derecho positivo; asimila aquellos preceptos de validez intrínseca como la libertad, la razón humana y la igualdad, que aunque no son obra del legislador, éste debe tomar en consideración al momento de la creación de las leyes.

El legislador, ante la posibilidad de resolver una cuestión sometida a su conocimiento, se encuentra con la falta de disposiciones exactamente aplicables al caso por lo que debe formular un principio dotado de validez intrínseca, excluyendo la posibilidad legal de fallar de acuerdo a sus opiniones personales.

---

<sup>44</sup> Hernaiz Marquez, Miguel. *Tratado elemental de Derecho*, pág. 94.

<sup>45</sup> Del Vecchio, Giordano. *Los Principios Generales del Derecho*, pág. 120.

El maestro Virgilio Domínguez es partidario del pensamiento de Del Vecchio, pues considera que la validez del derecho sólo puede partir de la obligatoriedad que al Derecho vigente le reconoce el Estado, o de la justicia intrínseca del Derecho justo.

Recasens Siches, alineado en las filas de los iusnaturalistas, considera que cuando los distintos ordenamientos jurídicos se establecían como fuente del Derecho para aquellos casos no previstos ni en la ley ni en la costumbre, le dejaban a los principios generales del Derecho esta decisión que se basaba en el Derecho natural.<sup>46</sup>

Los seguidores del iusnaturalismo otorgan a los principios generales del Derecho un carácter universal, es decir, consideran que son comunes a todos los ordenamientos jurídicos y que a ellos debe recurrir el legislador cuando falta disposición expresa en el Derecho positivo.

Por su parte, los partidarios de las tesis iuspositivistas, afirman que los principios generales del Derecho no pueden ser otros que los contenidos en el Derecho positivo y que deben deducirse a fuerza de abstracción.

Autores nacionales y extranjeros seguidores del iuspositivismo sostienen que los principios generales del Derecho se encuentran contenidos en el Derecho positivo, ya sea expresa o implícitamente y se obtienen por medio de una abstracción de las normas particulares.

---

<sup>46</sup>Recasens Siches, Luis. *Estudios de la Filosofía del Derecho*, pág. 121

Para Burón los principios generales del Derecho son aquellos que contienen el pensamiento fundamental de las Instituciones de Derecho.<sup>47</sup>

Para De Diego los principios generales de Derecho son los propios de la legislación positiva, pues piensa que la legislación no puede contener reglas de carácter extravagante. En los trabajos de este autor se descubre una posición que permite llamarse concepción intermedia, ya que afirma que las tendencias positivista y filosóficas son susceptibles de conjunción y síntesis.<sup>48</sup>

Cuando los principios generales, ante la falta de una disposición aplicable concretamente a un caso determinado, no sean suficientes, para no incurrir en la inexcusabilidad del fallo, se debe buscar la solución con un criterio científico en el fondo de la realidad social que rodea al juzgador.

Por último, el maestro De Castro considera que los principios generales del Derecho son todo el conjunto normativo existente en un Estado, y en este contexto el autor incluye tres tipos de principios: los del Derecho Natural, los del Derecho positivo y los derechos políticos; estos principios, en su opinión, son la base de las normas y de la costumbre jurídicas, que dan los medios para interpretar las leyes para el caso de lagunas de la ley.

Los principios generales del Derecho nos dan una orientación para evitar confusiones al momento de buscarlos, ya que no pueden ser los que se fundan en la

---

<sup>47</sup> Burón, M Robert. *Les Nations et l' Organisation mondiale de la Paix*. pág. 197.

<sup>48</sup> De Diego, Julian Arturo. *Manual de Riesgos del Trabajo*. pág. 86.

tradicón de los tribunales, porque son prácticas que no tienen fuerza de ley, tampoco son los elaborados por los juriscónsultos a falta de ley especial debido a que no existe entre estos autores ninguno cuya opinión tenga fuerza de ley; tampoco son los que haya agrupado la conciencia privada del juez, puesto que es la naturaleza de las instituciones que nos rigen, nunca debe sacrificarse a la opinión del gobernante que no hable a nombre de la ley; por ello la orientación de los principios radica en valorar las verdades jurídicas universales que orienten al Derecho positivo de un país.

Para llenar los vacíos de las leyes, el único arbitrio que debe imperar es consultar no las abstracciones metafísicas llamadas Derecho Natural, ni las doctrinas de los autores basadas en legislaciones extrañas ni las analogías de leyes que tienen propósitos diversos, sino el principio de identidad del modo siguiente: las leyes vigentes siempre parten de un principio dominante: la ley que lo formula expresamente, lo deduce o lo extrae por medio de una numerosa generalización de la multitud de preceptos bajo los cuales se encuentren latentes o implícitos.

La mayor definición que encontramos en los textos de Derecho de la doctrina mexicana denotan que el problema más discutido en la Filosofía jurídica es sin duda el relativo a la determinación de lo que debe entenderse por principios generales del Derecho: para alguno son los derechos del Derecho Romano, para otros los del Derecho justo o natural y para otros los presupuestos lógicos necesarios de las distintas normas legislativas.

Ha predominado la tesis de que han de considerarse como principios generales del Derecho los que se encuentran en la misma legislación positiva e inspiran al sistema establecido por ella, construyendo el fundamento último de sus preceptos.

Concluïremos diciendo que los principios generales del Derecho son el conjunto de verdades jurídicas universales, atemporales, e irrenunciables que orientan el Derecho positivo de un país y que se obtienen en virtud de una abstracción.

En la legislación mexicana los principios generales del Derecho se encuentran establecidos como una garantía individual en el artículo 14 Constitucional. Entre otros, los principios generales del Derecho desempeñan una función de integración que tiene por objeto subsanar las diferencias u omisiones que presenta la ley.

En nuestro sistema, cuando no exista una ley aplicable a un caso concreto, presentándose por tanto una laguna legal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 14 cuarto párrafo establece que en los juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y a falta de ésta se fundará en los principios generales del Derecho, labor que debe realizar acudiendo a criterios principalmente filosóficos y no tratar de obtenerla de la inducción, de las normas particulares del Derecho Romano ni de los principios de la Ciencia Jurídica.



#### 4.2 EL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

En el Estado moderno existe en forma precisa el principio de la división de poderes, gracias a que desde tiempos muy remotos se estableció por la doctrina la división de poderes para la protección de los derechos del ser humano.

En el Estado moderno el principio de la división de los Poderes es definido como el régimen de garantías de las libertades, mediante el sistema de frenos y contrapesos; que lleva por primera vez a cabo una distribución de funciones estatales entre varios órganos independientes uno del otro.

La División de Poderes obedece a un principio político, que en realidad es el principio de la distribución de funciones, el del equilibrio de fuerzas, que distribuye funciones entre los órganos autónomos del Estado, estos órganos son denominados por la doctrina como poderes: el poder aparece como una organización independiente de ambos, quedando asegurado que el poder del Estado no se ejerza de modo abusivo; asimismo, el poder debe verse obligado, por la propia mecánica de la organización, a respetar la libertad e igualdad de los gobernados.

Toda organización permanente e importante, para tener poder, precisa de una división de poderes, es decir de competencias permanentes para la combinación de las actividades entre los diversos depositarios, aun cuando éstos se hallen ordenados jerárquicamente, ya que la capacidad de acción del todo no está nunca a libre disposición de un solo gobernante.

Cumpliendo con las exigencias que las constituciones modernas han establecido para el ejercicio de la soberanía, los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial han actuado cada uno, como una unidad interna adecuada a la función que han de desempeñar, diversos entre sí, y sólo se ha discrepado de la teoría por la tendencia a crear entre dichos Poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco.

Puede admitirse que las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional lo son por obra del establecimiento de la doctrina, no por naturaleza; es perfectamente posible concebir todas esas funciones desempeñadas por un solo cuerpo o inclusive por una sola persona; pero en el Estado democrático moderno, la distinción entre las funciones, no puede de hecho ser consistentemente mantenida; se puede, sin embargo, creer que en todo Estado es esencial alguna distribución de las tres funciones para el sostenimiento de la libertad.

Lo que de hecho se necesita es generar una adecuada articulación entre los órganos y las funciones encomendadas a cada uno de ellos, para que de esta forma pueda el Estado cumplir con sus fines, ya que todo gobierno es un encargado del mandato los gobernados. Todo Estado moderno distingue y a la vez procura en alguna medida articular y distribuir las tres funciones admitidas del gobierno.

Es por medio de la organización del Estado como se garantiza y se articulan las funciones del mismo; radica sólo en la naturaleza del principio de la división de Poderes, que en realidad es el principio de la distribución de funciones, lo que lleva a que alcance su máxima expresión en la organización del Estado.

Tal división puede ser apetecida precisamente con el fin de garantizar al Derecho público la necesidad de que una gran parte de las funciones sean ejecutadas por los funcionarios; ha conducido aun en los Estados absolutos, a una limitación del poder efectivo del gobernante, la cual, tanto podía resultar un medio para conservar el Derecho, como el producir un resultado exactamente contrario; la división de poderes entre los distintos miembros del Estado, se ha considerado en todo tiempo como un excelente medio para garantizar el orden existente, aunque si bien con esta división se perseguían otros fines.

La organización compleja del Estado moderno descansa en la existencia de competencias diferentes y relativamente independientes entre sí. Esta separación se ha llevado a cabo con independencia de toda teoría política; en el Continente Americano se ha desarrollado mediante el influjo de teorías naturales, especialmente de la doctrina de la división de poderes la creación de órganos particulares para realizar funciones especiales del Estado, lo que genera una adecuada organización del Derecho público.

#### 4.3 LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y EL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

La Comisión Permanente no es más que la reunión de cierto número de Diputados y Senadores, a fin de conocer con detenimiento asuntos que requieren la aprobación de las Cámaras, cuando el Congreso se encuentra en receso, presentando a aquellas una propuesta de dictamen sobre cada uno de dichos asuntos.

La evolución de este cuerpo orgánico lo ha llevado a mucho más que ser simplemente un órgano de instrucción o preparación de los plenos de las cámaras ya que estas comisiones que se integran de forma regular en cada legislatura, ya no se limitan a elevar propuestas o dictámenes a los plenos de las Cámaras, sino que asumen un poder decisorio en ciertas materias, por lo que invaden funciones del Congreso.

El Estado mexicano tiene una conformación de Federación, que es sustentada en el principio de la distribución de funciones, y por ello no puede ni debe dejar en manos de comisiones, como la permanente, atribuciones fundamentales que sólo deben desarrollar los Poderes del Estado para que el país siga sustentando su carácter Federal.

En el sistema constitucional mexicano sólo la Comisión Permanente puede ser considerada como una comisión mixta de diputados y senadores, en el entendido de que las votaciones se toman conjuntamente por los integrantes de la misma; la Constitución de la República regula en una sección especial a la Comisión Permanente, la que por paradoja sólo funciona en los recesos del Congreso y por ello carece de permanencia funcional.

Sus atribuciones violan el principio de la división de poderes como lo establece la doctrina, ya que un Estado para poder tener un sano desarrollo requiere que exista una adecuada distribución de funciones entre los Poderes que integran la federación, porque cada uno de ellos fue planteado y estructurado para tareas específicas, y resulta incongruente el pensar que una comisión como la permanente tenga, en el caso del Poder Legislativo, influencia tal que vulnere e interfiera en sus facultades.

Asimismo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 49 marca expresamente que el supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y no en cuatro como en la práctica pretende hacerlo la Comisión Permanente del Congreso de la Unión al invadir las funciones propias del Poder Legislativo y de alguna de sus Cámaras.

En cuanto a sus funciones la Comisión Permanente, vulnera el principio de la división de funciones porque puede emitir resoluciones que sólo son competencia del Congreso de la Unión o de alguna de sus cámaras, y esto lo hace realizando intervenciones de control al Poder Ejecutivo en asuntos como la suspensión de garantías, el nombramiento de Gobernador provisional en el caso de desaparición de poderes en una entidad federativa, en el uso de la guardia nacional, en la convocatoria al Congreso a sesiones extraordinarias y el nombramiento de altos funcionarios de la Administración Pública.

Lo anterior obliga a valorar que la Comisión Permanente por sus facultades viola el principio de la división de poderes, ya que invade las funciones propias de la Cámara de Senadores, como el nombramiento de un gobernador provisional, en caso de que los poderes de una entidad federativa desaparezcán, porque como lo sustenta la Constitución esta facultad es exclusiva del Senado, sólo él puede llevarla acabo; sin embargo, la permanente lo hace en los recesos de esta cámara con base en el artículo 76 fracción IV.

Asimismo, la aprobación y el nombramiento de un ministro provisional de la Suprema Corte de Justicia, que haga el Presidente, en las faltas temporales y en las faltas

definitivas de alguno de los ministros por renuncia o licencias, también define la permanente.

De igual forma, en el último precepto de la carta fundamental se otorga al Congreso de la Unión los procedimientos para adicionar o reformar la Constitución, hacer el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas tales adiciones o reformas y en sus recesos a la Comisión Permanente, lo que nos obliga a pensar que no es posible que una comisión como la Permanente pueda aprobar invadiendo funciones propias del Congreso una determinación tan importante.

En el artículo 29 constitucional está manifestada la facultad que se le confiere al Presidente en casos de invasión o perturbación grave de la paz pública y en acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República y el Congreso de la Unión podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías constitucionales; contemplando la posibilidad de que si el Congreso estuviera en receso la Comisión Permanente será la que asuma dicha aprobación con solo 37 miembros del Congreso, lo que nos parece grave ya que esta comisión sigue supliendo de forma irrestricta al Congreso de la Unión, lo que viola el principio de la división de poderes.

Por ello considero que las diversas actuaciones de la Comisión Permanente, violentan el principio de la distribución de funciones, ya que son sólo los poderes en este caso el Poder Legislativo integrado por el Congreso de la Unión quienes en conjunto deberían dar la aprobación y ejercieran las funciones encomendadas a cada uno de ellos.

De igual forma, en el artículo 97 constitucional se manifiesta la obligación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de protestar antes de entrar a ejercer su cargo ante el Senado de la República y si éste no estuviese reunido ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, y esto de igual forma violenta el principio de la división de poderes, ya que la Comisión Permanente actúa y procede a nombre de una de las Cámaras del Congreso, que tienen claramente establecidas sus facultades y obligaciones en la Constitución, y con este acto y algunos otros como el nombramiento de un Ministro provisional si la falta de este excediera de un mes, suple la encomienda del Senado.

La existencia de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, se justifica solamente por el artículo 84 segundo párrafo que regula la posibilidad de que en caso de falta absoluta del Presidente de la República nombre un presidente provisional y convoque a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales.

El Congreso de la Unión bien puede funcionar permanentemente, pero sólo sesionar cuando fuese necesario, además, del análisis de las atribuciones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, es fácil concluir que es un órgano útil, que sólo suple la ausencia de actividades del Congreso en asuntos simplemente políticos.

Por otra parte, es indudable que el Congreso deba tener recesos en sus actividades, pues no requiere de sesiones permanentes, pero es incontrovertible que su labor, por su naturaleza, no debiera detenerse formalmente en ningún momento del año, menos en una

época en que los medios de comunicación y transformación permiten el flujo de información y de personas, en tiempos muy reducidos.

Respecto a la opinión de algunos autores en el sentido de que la labor continua del Poder Legislativo acarrearía, el desastre político y legislativo, tenemos que decir, que no encontramos otra razón para tal aseveración, que la costumbre de repetirla

#### 4.4. PROPUESTA DE SOLUCIÓN.

Por todo lo anteriormente expuesto considero que la solución que se debería dar a este problema es que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión siguiera sirviendo al Congreso de la Unión como un órgano auxiliar, pero con un carácter meramente administrativo de recepción, análisis y centralización de actividades, y que las atribuciones proporcionadas por la Constitución a través del tiempo fuesen revisadas adecuadamente de forma que no se permitiera que un órgano auxiliar asumiera funciones o atribuciones que sólo deben ser competencia del Poder Legislativo; en consecuencia, los artículos relativos quedarían de la siguiente forma:

Artículo 76.-Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

V. 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 del gobernador se hará por el Senado, a



propuesta en terna del Presidente de la República, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes. El funcionario así nombrado...

Artículo 79.- La Comisión Permanente, además de la atribución que expresamente le confiere esta Constitución en el Artículo 84, tendrá las siguientes:

- I. Resolver los asuntos de su competencia, recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a la que vaya dirigidas; a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones:
- II. Recibir por sí o a propuesta del Ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- El sistema jurídico mexicano establecido en la Constitución, marca en sus artículos 39, 40 y 41 que el Estado Mexicano se rige sobre la base del principio de división de Poderes, por lo que existen órganos a los que la teoría ha denominado poderes los cuales tienen facultades específicas que se encargan de que el Estado en una adecuada distribución de funciones pueda cumplir con sus fines.

SEGUNDA.- El antecedente del pensamiento filosófico político donde se estructura la división de poderes por parte de autores como Montesquieu, John Locke y Aristóteles entre otros, marcan la importancia del concepto en el sistema político actual, ya que a contrario sensu del pensamiento clásico de los grandes pensadores, en la actualidad en México tal separación de funciones no llega a ser total porque existe una cooperación o colaboración entre los poderes, lo cual dentro de un orden práctico, permite facilitar la actuación del Estado al coordinar a los tres poderes de forma que se facilite el ejercicio de la actividad que compete al Estado.

TERCERA.- El principio de la división de poderes, como una teoría de carácter técnico constitucional, aparece para proteger los derechos individuales frente al poder del Estado; este principio, como es expuesto por los pensadores, se sustenta en una separación rígida, pero no es totalmente aplicable a nuestra carta magna, ya que en la actualidad hemos adoptado un régimen de colaboración y equilibrio entre los poderes, sin embargo sólo es de cooperación en cuanto a sus facultades específicas se sigue manifestando su carácter rígido.

CUARTA.- De igual forma podemos establecer que el principio de la división de poderes obedece al principio político de equilibrar las fuerzas del Estado, basándose en el principio orgánico que se destina a asegurar el que se ponga en práctica la moderación y controlabilidad de todos los órganos del poder del Estado, lo que se convierte en metas del principio de la división de Poderes.

QUINTA.- El régimen de separación de Poderes implica necesariamente que las funciones que detentan un carácter material, formen parte de la competencia del órgano que recibe la denominación de la función misma.

SEXTA.- Sin embargo, existen excepciones que se justifican en la práctica con base en el propio texto constitucional, como las facultades que se le otorgan a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que genera que el principio de la división de Poderes sea violentado.

SÉPTIMA.- La Comisión Permanente del Congreso de la Unión originariamente sirvió como un apoyo al Poder Legislativo con excepciones, como la Carta de 1836 en donde se constituyó como un cuarto poder; sin embargo en el sistema político actual dicha Comisión ha tomado un carácter resolutivo que hace peligrar el adecuado ejercicio de funciones de los órganos denominados poderes del Estado.

OCTAVA.- En diversos artículos de la Constitución, como lo analizamos en el capítulo cuarto, observamos que existen violaciones flagrantes al principio de la división de poderes en tanto que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión invade las funciones del Congreso de la Unión y del Senado, porque emite resoluciones que sólo son de su competencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.-MÉXICO. CONGRESO 55 (1991-1994) Cámara de Diputados, *El Poder Legislativo en la actualidad*. México. UNAM IJ. 1994. Serie G, Estudios Doctrinales, número. 162. 326 PP.
- 2.-DERECHOS del Pueblo Mexicano. *México a través de sus constituciones*. 4ª. México. Miguel Ángel Porrúa, Tomo, VIII. 1994. V8.
- 3.-ABASCAL Zamora José María. "Comisión Permanente", *Diccionario jurídico mexicano*, Tomo. II, México. UNAM, 1983.
- 4.-ARTEAGA Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*, México. Harla. 1999. 915 pp.
- 5.-BERLÍN Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. México. Fondo de Cultura Económica. 1994. 4/38 pp.
- 6.-BURGOA Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 14ª. México. Porrúa. 2001. 1087 pp.
- 7.-CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. 8ª. Buenos Aires. Heliasta. 1981. Veinteava edición, T. III y VI.
- 8.-CAMPOSECO Cadena, Miguel Ángel. *El Orden del día en el Procedimiento Parlamentario*. México. Porrúa. 2000. 174 pp.
- 9.-DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*. Quinta reimpresión. México. Limusa, 1996. 235 pp.
- 10.- Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª. Madrid. Espasa Calpe. 2001. I y II V.

- 11.-VECCHIO, Giorgio del. *Derecho Natural y Contrato Social*. Madrid. Reus. 1949. 21pp.
- 12.-DUGUIT, León. *Historia de la Ciencia Política*. 8ª. México. Harla. 1987.199 pp.
- 13.-DUGUIT, León. *Las Transformaciones del Derecho: Publico y Privado*. Buenos Aires. Heliastra.1975. 268 pp.
- 14.-GIL Robles, José María y Pérez Serrano, Nicolás. *Diccionarios de Términos Electorales y Parlamentarios*. Taurus. Madrid. 1977. V. II.
- 15.-HERNÁINZ Márquez, Miguel. *Tratado elemental de Derecho del Trabajo*. Instituto de Estudios Políticos de Madrid España. Doceava edición. Madrid. IEP. 1946. 688 pp.
- 16.-FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 41ª edición. México. Porrúa. 2001. 506 pp.
- 17.-GARCÍA Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 52ª. corregida. México. Porrúa, 2001. 444 pp.
- 18.-GUERRERO Lara, Ezequiel. *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982)*. México. UNAM. IIJ. 1984. 4V.
- 19.-HELLER Hermann. *Teoría del Estado*. Gerhart Niemeyer. 14ª. México. Fondo de Cultura Económica. 1992. 341 pp.
- 20.-HERRERA y Lasso. *Estudios constitucionales*. México. UNAM. 1964. 155 pp.
- 21.-HIDALGA, Luis de la. "La Comisión Permanente". *Derecho Legislativo Mexicano*. México. Cámara de Diputados XLVIII Legislatura. 1973. 447 pp.
- 22.-HUMBOLT Wilhelm, Von. *Los Límites de la acción del Estado*. Madrid España. Tecnos. 1988. 435 pp.

- 23.-JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado*. Segunda edición de la traducción. Albatros. Buenos Aires, Argentina 1970. 473 pp.
- 24.-KAPLAN, Marco. *Estado y Sociedad*. Reimpresión. México. U.N.A.M. IJ. 1983. 223 pp.
- 25.-KELSEN, Hans. *Teoría general del Estado*. 15a. México. Nacional. 1957. 544 pp.
- 26.-LANZ Duret, Miguel. *Derecho constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*. 5ª. México. Norgis. Continental. 1971. 419 pp.
- 27.-MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *Del Espíritu de la Leyes*. México. Porrúa. 1971. 452 pp.
- 28.-MOLINER, María. *Diccionario de Uso del Español*. Gredos. Madrid. 1977. 2V.
- 29.-POSADA, Adolfo. *Principios de Derecho Político*. Madrid. Rev. de Legislación. 1884. 350 pp.
- 30.-POSADA, Adolfo. *La idea pura del Estado*. Madrid. Rev. de Legislación. 1933. 57 pp.
- 31.-PEDROZA de la Llave, Susana Talía. *El Congreso de la Unión, Integración y regulación*. México. UNAM. IJ. 1997. 270 pp.
- 32.-PORRÚA Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. 1ª. México. Porrúa. 1984. 4132 pp.
- 33.-ROJINA Villegas, Rafael. *Teoría General del Estado*, segunda edición. México. Fuentes Impresores. 1968. 480 pp.
- 34.-RUIZ, Eduardo. *Derecho Constitucional*. 2ª. México. UNAM. 1978. 410 pp.
- 35.-SERRA Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. 13ª. México. Porrúa. 1996. 849 pp.
- 36.-SERRA Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*. 6ª. México. Porrúa. 1974. 2V.

- 37.-SERRA Rojas, Andrés. *Liberalismo y Constitución: la estructura del Poder Legislativo en el texto original de la Constitución de 1857*. México. Porrúa. 1974. 90 pp.
- 38.-Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*. 34ª . México. Porrúa. 2001. 653 pp.



## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edic. 2002.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos. Edic. 2002.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estado Unidos Mexicanos. Edic. 2002.

Código Civil de la Federación. Edic. 2002.

# CUADRO 1

## COMISIONES DEL CONGRESO DE LA UNION

AGRICULTURA Y GANADERÍA	Agricultura Ganadería
ASUNTOS INDÍGENAS	Asuntos Indígenas
ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES	Atención y Apoyo a Discapacitados Asuntos de la Juventud Participación Ciudadana
CIENCIA Y TECNOLOGÍA	Ciencia y Tecnología
COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL	Artesanías Comercio Patrimonio y Fomento Industrial
COMUNICACIONES	Comunicaciones y Transportes
CULTURA	Comisión de Información, Gestoría y Quejas

DEFENSA NACIONAL	Defensa Nacional
DESARROLLO RURAL	Asentamientos Humanos y Obras Públicas
DESARROLLO SOCIAL Y VIVIENDA	Desarrollo Social Vivienda
DISTRITO FEDERAL	Distrito Federal
EDUCACIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS	Corrección de Estilo Cultura Deporte Educación
ENERGÍA	Energéticos
EQUIDAD Y GÉNERO	Equidad y Género
FOMENTO COOPERATIVO Y ECONOMÍA SOCIAL	Fomento Cooperativo Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios
FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO	
GOBERNACIÓN, POBLACIÓN Y SEGURIDAD PÚBLICA	Asuntos de la Frontera Sur Gobernación y Puntos Constitucionales Población y Desarrollo Protección Civil

	Seguridad Pública
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	Hacienda y Crédito Público
JURISDICCIONAL.	Comisión de Información, Gestoría y Quejas
JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS	Derechos Humanos Justicia
JUVENTUD Y DEPORTE	Deporte
MARINA	Marina
MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	Bosques y Selvas Ecología y Medio Ambiente
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
PESCA	Pesca
POBLACIÓN, FRONTERAS Y ASUNTOS MIGRATORIOS	Asuntos Fronterizos
PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA	Desarrollo Regional
PUNTOS CONSTITUCIONALES Y SISTEMA FEDERAL.	Gobernación y Puntos Constitucionales (iniciativas de reforma constitucional) Fortalecimiento del Federalismo

	Fortalecimiento Municipal
RADIO, TELEVISIÓN Y CINEMATOGRAFÍA	Radio, Televisión y Cinematografía
RECURSOS HIDRÁULICOS	Asuntos Hidráulicos
REFORMA AGRARIA	Reforma Agraria
REGLAMENTOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS	Estudios Legislativos Reglamentos y Practicas Parlamentarias
RELACIONES EXTERIORES	Relaciones Exteriores
SALUD	Pensionados y Jubilados Salud
SEGURIDAD SOCIAL.	Seguridad Social
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	Trabajo y Prevision Social
TRANSPORTES	
TURISMO	Turismo
VIGILANCIA DE LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA	Vigilancia de la Contaduria Mayor de Hacienda
VIVIENDA	Vivienda

## **CUADRO 2**

### **COMISIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**

#### **COMISIONES DE TRABAJO**

**GOBERNACIÓN, PUNTOS CONSTITUCIONALES  
Y JUSTICIA.**

**RELACIONES EXTERIORES, DEFENSA  
NACIONAL Y EDUCACIÓN PÚBLICA.**

**HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,  
AGRICULTURA Y FOMENTO,  
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.**