

CAPÍTULO PRIMERO

LA DIVISIÓN DE PODERES

Al iniciar este trabajo abordando la teoría de la división de poderes, el objetivo primordial que se pretende alcanzar consiste en vislumbrar si tal principio constitucional es estricto o no; es decir, si los poderes de la Unión realizan sus atribuciones única y exclusivamente en el ámbito formal que les corresponde, o bien si pueden realizar actos que originalmente corresponde a los otros poderes de la Unión, sin que con esto se trastoque el orden constitucional. ¿Se trata de una separación absoluta y rígida de los poderes federales, de una coordinación entre ellos, o de una distribución de funciones?

Con objeto de dar respuesta a la interrogante anterior, conviene tomar en cuenta el siguiente pensamiento: “todo Estado es, evidentemente, una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien”.¹ Esta es una frase que resume gran parte de las ideas sociales de Aristóteles: todo debe girar en torno al bien común, sobre todo la formación de un Estado, independientemente de su forma político-formal de gobierno.

En México, este propósito no cambia, cruzado por una división de poderes y una estructura federal, los cuales han significado (sobre todo en los últimos tiempos) la existencia de un pluralismo significativo; la idea del bien común reflejada en el pacto federal sigue latente. Situación distinta es que las personas encargadas de seguir los lineamientos previstos en la Constitución federal la apliquen o la interpreten a su conveniencia.

Esto último es precisamente lo que pretende evitar la división de poderes: que la noble intención plasmada en la Constitución federal no se vea tergiversada y, por ende, procurar se evite la concentración de poder en una persona o en un pequeño grupo.

Cabe hacer la advertencia de que por los fines que se buscan en el presente trabajo únicamente se abordará la división de poderes primigenia; es decir, en la que inmediatamente se divide el poder soberano, sin incluir a los órganos constitucionales autónomos, pues eso es materia de diversa investigación.

¹ Aristóteles, *La política*, México, Gernika, 2007, p. 7.

I. LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES POR DIVERSOS PENSADORES

La mayoría de los tratadistas comienzan el estudio de la división de poderes con la teoría desarrollada en la obra clásica *El espíritu de las leyes*, escrita por el barón de la Brède y Montesquieu, Carlos Luis de Secondant, tal vez porque, en efecto, fue él quien la logró proyectar de una manera más clara; sin embargo, pocos toman en consideración que sus ideas fueron tomadas del *Ensayo sobre el gobierno civil*, de John Locke,² y aún menos que éste, a su vez, se apoyó en Aristóteles. Situación que se demuestra tomando en consideración que este último, en su obra *La política*, por un lado, identifica las formas puras e impuras de gobierno como sigue:

Cuando la monarquía o gobierno de uno solo tiene por objeto el interés general, se le llama comúnmente reinado. Con la misma condición, al gobierno de la minoría, con tal que no esté limitada en un solo individuo, se le llama aristocracia; y se le denomina así, ya porque el poder está en manos de los hombres de bien, ya porque el poder no tiene otro fin que el mayor bien del Estado y de los asociados. Por último cuando la mayoría gobierna en bien del interés general, el gobierno recibe como denominación especial la genérica de todos los gobiernos, y se le llama república... Las desviaciones de estos gobiernos son: la tiranía, que lo es del reinado; la oligarquía, que lo es de la aristocracia; la demagogia, que lo es de la república. Ninguno de estos gobiernos piensa en el interés general.³

Mientras que, por otro lado, sostiene que con objeto de hacer prevalecer las “Constituciones” puras, es menester que:

Las funciones públicas deben confiarse a los más capaces, y el legislador, si ha desentendido de asegurar una fortuna a los ciudadanos distinguidos, podría, por lo menos, garantizar un pasar decente a los magistrados. También puede censurarse la acumulación de varios empleos en una misma persona, lo cual pasa en Cartago por un gran honor, porque un hombre no puede dar cumplimiento a la vez más que a un solo cometido.⁴

² Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 72 y ss. Así como *La división de poderes*, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, pp. 21 y ss.

³ Aristóteles, *op. cit.*, nota 1, p. 104.

⁴ *Ibidem*, p. 82.

De lo anterior se sigue que el estagirita ya afirmaba que el poder de gobernar no debía estar en una sola persona, sino que había que dividirlo, y a decir de él, las formas puras de gobierno son mejores cuando se combinan las personas preparadas (Poder Legislativo), de otras u otra que ejecutan las decisiones, y que las llevan a la práctica (Poder Ejecutivo), y de otras que resuelvan los conflictos democráticamente, es decir, escuchando al pueblo y otorgándole justicia (Poder Judicial).

Inclusive, Madison, en una de sus publicaciones, reconoce que “El oráculo que siempre se cita sobre esta cuestión (de la división de poderes) es el célebre Montesquieu. Si no es el autor de este inestimable precepto de la ciencia política, tiene, por lo menos, el mérito de haberlo expuesto y recomendado eficazmente a la atención de la humanidad”.⁵

Ahora bien, una vez precisado el que a nuestro parecer es el origen de la idea de la división de poderes, Montesquieu identifica este principio retomándolo de la Constitución de Inglaterra, de la siguiente forma:

En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado.⁶

Resulta conveniente poner de relieve que Montesquieu se refiere a función o actividad del Estado cuando habla de poder; por tanto, coincidimos con Carla Huerta cuando afirma que “...su doctrina de la división de poderes pretende una fragmentación del poder mediante la distribución de funciones. El poder es el ejercicio de dichas funciones”.⁷

Esta idea de la separación de poderes fue retomada por muchos Estados en el mundo, reflejándose de una manera significativa en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, uno de los primeros documentos escritos en la historia constitucional, pero el objeto de hacerlo por escrito no era sino definir los poderes que se delegan al poder central, como señaló

⁵ Hamilton, Alexander, et al., *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 205.

⁶ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 16a. ed., México, Porrúa, 2005, libro XI, capítulo VI, p. 145.

⁷ Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, nota 2, p. 73.

Alejandro Hamilton, primer tesorero nombrado por George Washington: “...el poder legislativo tiene nuestra bolsa ya que define qué cantidad de dinero queda en nuestro poder; el poder ejecutivo tiene las armas para establecer el orden, y el poder judicial es en cierta manera el más débil porque no tiene más fuerza que la razón de sus decisiones”.⁸

Aquí, cabe hacer un paréntesis que sirve a la presente investigación, y es que de la anterior afirmación se concluye que si las decisiones del Poder Judicial no son razonables, no habrá fuerza en ellas, y, sí, por el contrario, están debidamente fundadas en la razón, al Poder Judicial habrá de corresponderle todo lo necesario para equilibrar los poderes y defender la Constitución.

Precisado esto, y siguiendo con la teoría de la división de poderes retomada por el primer Estado federal en el mundo, Santiago J. Madison, en *El federalista*, indicó que:

La acumulación de todos los poderes, legislativos, ejecutivos y judiciales, en las mismas manos, sean éstas de uno, de pocos o de muchos, heredadas, autonombradas o electivas, puede decirse con exactitud que constituye la definición misma de la tiranía. Para rectificar las ideas de este importante asunto, será conveniente investigar el sentido en que la conservación de la libertad exige que los tres grandes departamentos del poder sean separados y distintos.⁹

Igualmente, en dicho tratado sobre federalismo, Madison afirma en la publicación relativa al viernes uno de febrero de 1788, que no se exige que los poderes se encuentren absolutamente aislados unos de los otros, pues el grado de separación no puede mantenerse debidamente en la práctica, con lo que reconocía su flexibilidad. Incluso, sostenía que los miembros de cada poder debían depender lo menos posible de los otros en cuanto a los emolumentos anexos a sus empleos, para impedir la concentración del poder con visos de dictadura.

En este sentido, las ideas fundamentales de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica son, la primera, la separación de poderes, estableciendo tres ramas coordinadas, y la segunda, que el mejor sistema de gobierno es el que resulta de una prudente combinación. El Poder Legislativo como resultado de una representación de clases. El Poder Ejecutivo como unificador, y el Poder Judicial como vigilante democrático del cumplimiento del derecho.

⁸ López Monroy, José de Jesús, *Sistema jurídico del Common Law*, México, Porrúa, 2001, p. 180.

⁹ Hamilton, Alexander, *op. cit.*, nota 5, pp. 204 y 205.

De lo anteriormente desarrollado se infiere que la división de poderes no es de tal manera tajante, que un poder no tenga ninguna relación con el otro, o bien no pueda en determinado momento, inclusive, desarrollar las funciones correspondientes a otro, como se tratará de demostrar en el desarrollo de este capítulo. De lo que a final de cuentas se trata es de la distribución de determinadas funciones desarrolladas, ya sea por uno u otro de los poderes del Estado. Al respecto, es oportuno citar lo que opina Karl Loewenstein:

Lo que en realidad significa la así llamada separación de poderes no es, ni más ni menos, el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones —el problema técnico de la división de trabajo— y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el telón ideológico de la teoría de la separación de poderes. La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales, a diferentes órganos del Estado. El concepto de poderes pese a lo profundamente enraizado que está, debe ser entendido en este contexto de una manera meramente figurativa.¹⁰

Finalmente, cabe hacer el comentario acerca de que en relación con la teoría desarrollada en este apartado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos juicios relativos a controversias constitucionales, ha establecido que para evitar la transgresión a este principio debe atenderse a la no intromisión, a la no dependencia, y a la no subordinación entre los poderes públicos, como se observa del contenido del siguiente criterio:

DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno

¹⁰ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1964, p. 55.

de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.

(Jurisprudencia P./J. 80/2004, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XX, septiembre de 2004, página 1122).

II. LA DIVISIÓN DE PODERES EN LAS CONSTITUCIONES DE MÉXICO

A primera vista, pareciera que el federalismo en México es una copia del sistema estadounidense. No se niega que tenga una influencia directa; sin embargo, diversos acontecimientos propios de la historia nacional llevaron a nuestro país a adoptar el sistema federal que ahora nos rige, como se advierte a continuación.

El 13 de septiembre de 1813, en tiempos de constantes revueltas, caracterizadas por el *caudillismo*,¹¹ se dieron a conocer *Los Sentimientos de la Nación*, bajo cuya influencia se firmó el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, en Apatzingan, en 1814. Ahí encontramos el antecedente más remoto del establecimiento formal del principio de la división de poderes en México, pues en sus artículos 11, 12 y 44 señalaba:

Artículo 11. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos concretos.

Artículo 12. Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse por una sola persona, ni por una sola corporación.

¹¹ Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 74 y 75, denomina *caudillismo* a la etapa de la historia del país después de la guerra de Independencia, con la figura de José María Morelos como estandarte.

Artículo 44. Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de supremo congreso mexicano. Se crearán además dos corporaciones, la una con el título de supremo gobierno, y la otra con el supremo tribunal de justicia.¹²

Una vez consolidada la Independencia, en 1821, surgió un Estado con grandes extensiones de tierra que no eran estados autónomos, porque durante toda su historia habían dependido del poder central. Es en este momento cuando se da un antecedente importante del federalismo mexicano, porque en el *Manifiesto de la Diputación Provincial* de 1823 se previó que:

a) cada provincia se convierte en un Estado independiente; b) esta independencia se manifiesta en órganos gubernamentales propios, la diputación provincial se transforma en poder legislativo y el jefe político superior, en gobernador; c) por ser independiente, al Estado le compete promover su prosperidad y fortuna interna; d) la Federación es un pacto que se concretaría en el Acta Constitutiva de la Federación; y e) el objeto de la Federación es ejercer, de común acuerdo, ciertos atributos de la soberanía, principalmente la defensa mutua y el aseguramiento de la paz pública.¹³

Con el federalismo se buscaba impedir la disgregación de la organización colonial unitaria y aparentemente monolítica; sin embargo, la situación del país se mantenía incierta, se discutía continuamente cuál sería la forma de gobierno ideal, entre ideas conservadoras y liberales. El resultado hoy es palpable, se decidió por el liberalismo estadounidense, y la primera República se estableció el 31 de enero de 1824. En el *Acta Constitutiva de la Federación* se aprobó el principio de soberanía; el derecho de adoptar la forma de gobierno, republicano, representativo y federal; los estados integrantes libres y soberanos; la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; una Cámara de Senadores y otra de Diputados. En la mencionada Acta, para el caso que interesa, se estableció lo siguiente: “Artículo 9. El poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo”.¹⁴

¹² Calzada Padrón, Feliciano, *Derecho constitucional*, ed. actualizada, México, Harla, 1998, pp. 431 y ss.

¹³ Lee Benmson, Nettie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, 2a. ed., México, El Colegio de México-LI Legislatura, Cámara de Diputados, 1980, pp. 141-165. Citado en *El federalismo*, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p. 43.

¹⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 13a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1998, t. I, p. 560.

El régimen constitucional federal fue respetado por la primera Constitución mexicana, del 4 de octubre de 1824, en cuyo artículo 6o., establecía: “Artículo 6. Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial”.¹⁵

En la Constitución de 1857 se estableció igualmente el principio de división de poderes, cuyo texto en los debates sólo comprendía la frase “... se divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...”; sin embargo, en la discusión hubo una adición sustancial, que culminó con el contenido del artículo 50, cuyo tenor era: “Artículo 50. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo”.¹⁶

Esta Constitución fue superada por la de 1917, con el triunfo de la revolución social en México el 16 de enero del año en comento. En Querétaro se reunió el constituyente, y en el dictamen correspondiente al artículo 49 constitucional se estableció:

Trata éste de la división de poderes, siguiendo la teoría de que el ejercicio de la soberanía lo hace el pueblo por tres poderes que son iguales entre sí, como órgano de una misma soberanía: la del pueblo. Esta teoría de los tres poderes es esencial en nuestro sistema político; es el pivote en que descansan nuestras instituciones, desde el punto de vista meramente constitucional. Por lo expuesto, la Comisión propone a la honorable Asamblea la aprobación del artículo 49, en los siguientes términos:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos tres poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.¹⁷

El citado artículo fue aprobado en los términos propuestos por la comisión respectiva, por 143 votos contra 13, y a la fecha han sido dos las reformas que ha sufrido el numeral.

La primera, relativa a la adición consistente en que “... En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar...”,

¹⁵ Calzada Padrón, Feliciano, *op. cit.*, nota 12, p. 458.

¹⁶ *El Debate de la Constitución de 1857*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, t. III, pp. 997 y 998.

¹⁷ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Querétaro, 1916-1917*, edición facsimilar, México, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997, t. II, pp. 343 y 344, 405 y ss.

con lo que al parecer se estableció un sistema de distribución de competencias muy definidas.

Por su parte, la segunda reforma al numeral en comento fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 18 de marzo de 1951, en la cual se agregó, además de la excepción prevista por el artículo 29 constitucional, la prevista en el artículo 131, relativa al mantenimiento adecuado de la economía nacional e internacional, supuesto en el cual el Congreso de la Unión puede facultar al Ejecutivo para reunirse, de esta manera y, excepcionalmente, dos poderes en un solo individuo.

El texto actual del artículo 49 es:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

De la lectura del citado precepto se infiere que existe solamente un Poder Supremo de la Federación, que se divide para su ejercicio en los denominados poderes de la Unión; es decir, en el Legislativo, representado por la Cámara de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, de acuerdo con lo que dispone el artículo 50 del pacto federal; el Ejecutivo, investido en una sola persona, que es el presidente de la República, según se advierte del numeral 80 del pacto federal, y en el Judicial, depositado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral Federal, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito, conforme se establece en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, afirma Burgoa que “debemos insistir, por nuestro lado, en que el principio de división o separación de poderes no debe interpretarse en el sentido de que postule a tres poderes soberanos, sino a tres funciones o actividades en que se manifiesta el poder público del Estado que es uno e indivisible”.¹⁸

Asimismo, el tratadista señala que

...el principio mal llamado de división o separación de poderes no es, obviamente, rígido ni inflexible, pues admite temperamentos y excepciones. Según

¹⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 18a. ed., México, Porrúa, 2006, p. 582.

estas modalidades, las tres funciones en que se manifiesta el poder público del Estado, que es unitario, no se depositan exclusiva ni excluyentemente en los órganos estatales que sean formalmente legislativos, administrativos o judiciales. Tales órganos, independientemente de su naturaleza formal, pueden desempeñar funciones que no corresponden estrictamente a su respectiva índole.¹⁹

En relación con lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Séptima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, tomo 151-156, tercera parte, página 117, estableció el siguiente criterio:

DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE. La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

¹⁹ *Ibidem*, p. 587.

El indicado criterio debe aplicarse en consonancia con uno de reciente creación, emitido por el pleno del máximo tribunal del país, cuyo rubro, texto y datos de identificación son:

DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: “DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE”, no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema -origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos-, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.

(Jurisprudencia P./J. 52/2005, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, julio de 2005, página 954).

De lo establecido se sigue que para el ejercicio del supremo poder de la Federación debe existir colaboración entre los diferentes poderes de la Unión, para el desarrollo de las atribuciones conferidas constitucionalmente; asimismo, se advierte que la llamada “división de poderes” no es una separación total entre ellos, sino que se trata en realidad de una distribución de determinadas funciones a diferentes órganos del Estado.²⁰

En relación con el tema de división de funciones, el Pleno ha señalado recientemente que, constitucionalmente, existen prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; por otra parte, existen competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si

²⁰ Loewenstein, Karl, *op. cit.*, nota 10, p. 55.

ejerce o no la atribución conferida y, finalmente, competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas. Tal criterio es el identificado con el número P./J. 9/2006, que se encuentra visible en la página 1533, del tomo XXIII, correspondiente al mes de febrero de dos mil seis, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo texto literal es:

PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS. El citado principio se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado; en ese sentido, el principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, este sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues existen: a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y, c) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas.

Para finalizar este punto, recogemos la opinión del tratadista Tena Ramírez:

De los tres poderes federales, los dos primeros que enumera la Constitución están investidos de poder de mando: el legislativo manda a través de la ley, el ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer poder, que es el judicial, carece de los atributos de aquellos otros dos poderes: no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley, está desprovisto también de toda fuerza material. Sin embargo, el Poder Judicial desempeña en el juicio de amparo funciones especiales, que fundan la conveniencia de darle categoría de Poder, otorgada por la Constitución; mediante ellas, el Poder Judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es decir, por encima de los otros dos poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema.²¹

²¹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 38a. ed., México, Porrúa, 2006, p. 253.

Una vez precisado que el supremo poder de la Federación es un todo y se divide para efecto de su ejercicio, como ya señalamos, en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, procederemos ahora a tratar de demostrar la existencia de una colaboración entre las funciones que realizan los poderes de la Unión que, aunque originalmente le corresponden a uno, otro es quien las realiza, sin que esto sea necesariamente inconstitucional, sino más bien constituye un mecanismo acorde con el principio de equilibrio de poderes y resultado de una prudente combinación de funciones, con el fin de lograr un mejor sistema de gobierno.

La justificación de tratar de demostrar lo anterior, es que una primera impresión de la propuesta que se quiere llegar a buen puerto mediante el desarrollo de esta investigación sugiere una indebida injerencia del Poder Judicial (mediante sus determinaciones que constituyan jurisprudencia) en las decisiones de otro; es decir, del Poder Ejecutivo, a través de sus autoridades que emitan actos administrativos, lo que a primera vista pudiera resultar contrario al principio de división de poderes que se aborda en el presente capítulo; sin embargo, un análisis con detenimiento de la presente proposición y, sobre todo, tomando en cuenta la finalidad que se persigue —tendiente a otorgar mayor seguridad jurídica a los gobernados frente a los actos de autoridad, situación que atañe al bien común en la sociedad— nos alienta a afirmar, desde nuestro punto de vista, que la idea planteada es viable, sin que esté en contravención con el principio fundamental en comento, puesto que actualmente tales injerencias existen sin que sean contrarias al orden constitucional, lo que lejos de ocasionar un desequilibrio entre poderes, logra un mejor sistema de gobierno, como se aprecia a continuación.

1. Facultades del Poder Legislativo Federal en materia jurisdiccional y administrativa

La función esencial y natural del Poder Legislativo es, sin duda, la de legislar; es decir, crear leyes de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 72 constitucional, que a grandes rasgos es el siguiente: una vez recibida la iniciativa de ley del Poder Ejecutivo, o bien por parte de los senadores o diputados (conjunta o individual), generalmente, se turna a comisiones para que se elabore sobre ella un dictamen, en el que se expongan las observaciones pertinentes. Una vez discutido y aprobado el asunto en el Pleno de la Cámara de Origen —que en relación con los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados—, se turna a la otra Cámara, la que, a su vez, igualmente, de manera general,

turna el asunto a una comisión, y posteriormente lo discute; si no tuviera observaciones que hacer, se remitirá el proyecto aprobado al Ejecutivo para su inmediata publicación. Los demás pormenores acerca de que existan observaciones a los proyectos de ley los resuelve pertinentemente el indicado numeral 72.

Como se advierte, el procedimiento legislativo federal consta de cinco etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción y publicación (o promulgación), y su objetivo final —la emisión de una ley o de su reforma— está condicionado por la concreción de las etapas previas, dentro de las cuales cabe mencionar que hay algunas esenciales, como son las de que la ley emane de la actuación sucesiva y conjunta de las Cámaras; que en el seno de cada una de ellas se discuta y vote el contenido de un proyecto de ley; que una vez aprobado éste se promulgue mediante un decreto, y que las leyes aprobadas por el Congreso se comuniquen al presidente de la República con la firma de los presidentes y secretarios de cada Cámara, de manera que el fin último buscado con el proceso legislativo es que una ley sea aprobada por el Pleno del órgano legislativo y el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos oficialmente ordene su publicación.

Sin embargo, el desempeño de las funciones señaladas no excluye al Poder Legislativo de tener otras de tipo administrativo o jurisdiccionales, reconocidas en el pacto federal.

En virtud de que comentaremos las facultades del Poder Legislativo Federal, que recae en el Congreso de la Unión, conviene tomar en cuenta lo que dispone el artículo 73 de la Constitución federal, cuyo tenor es el siguiente:

Artículo. 73. El Congreso tiene facultad:

(Reformada, D.O.F. 8 de octubre de 1974)

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

II. (Derogada, D.O.F. 8 de octubre de 1974)

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o. Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7o. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados;

IV. (Derogada, D.O.F. 8 de diciembre de 2005);

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;

VI. (Derogada, D.O.F. 22 de agosto de 1996)

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto; (reformada, D.O.F. 25 de octubre de 1993)

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

(reformada, D.O.F. 24 de octubre de 1942)

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

(reformada, D.O.F. 20 de julio de 2007)

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

(reformada, D.O.F. 21 de octubre de 1966) (F. de E., D.O.F. 22 de octubre de 1966)

XIII. Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

(reformada, D.O.F. 10 de febrero de 1944)

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

(reformado primer párrafo, D.O.F. 18 de enero de 1934)

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

(Reformado, D.O.F. 2 de agosto de 2007)

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

(Adicionada [n. de e. reformada], D.O.F. 6 de julio de 1971)

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan;

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

(reformada, D.O.F. 17 de noviembre de 1982)

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos;

XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano;
(reformada, D.O.F. 3 de julio de 1996)

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales.

(Adicionado, D.O.F. 28 de noviembre de 2005)

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;
(adicionada, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

(reformada, D.O.F. 30 de julio de 1999)

XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;
(reformada, D.O.F. 21 de septiembre de 2000)

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;

(reformada, D.O.F. 29 de abril de 1933)

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

(reubicada [n. de e. antes fracción XXIX], D.O.F. 20 de agosto de 1928)

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;

XXVIII. (Derogada, D.O.F. 6 de diciembre de 1977)

(Reformada, D.O.F. 24 de octubre de 1942)

XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre el comercio exterior;

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

f) Explotación forestal.

(Adicionado, D.O.F. 10 de febrero de 1949)

g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

(adicionada, D.O.F. 24 de octubre de 1967)

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales;

(adicionada, D.O.F. 6 de febrero de 1976)

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;

(reformada, D.O.F. 7 de abril de 2006)

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

(adicionada, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

(adicionada, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

(adicionada, D.O.F. 10 de agosto de 1987)

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

(reformada, D.O.F. 4 de diciembre de 2006)

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

(adicionada, D.O.F. 28 de junio de 1999)

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y (sic)

(adicionada, D.O.F. 28 de junio de 1999)

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y (sic)

(adicionada, D.O.F. 29 de septiembre de 2003)

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado;

(adicionada, D.O.F. 27 de septiembre de 2004)

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado, y (sic)

(adicionada, D.O.F. 5 de abril de 2004)

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes;

(adicionada, D.O.F. 15 de agosto de 2007)

XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias;

(reformada [n. de e. adicionada], D.O.F. 24 de octubre de 1942)

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Consideramos que son facultades administrativas las previstas en las fracciones I, III y V del artículo 73 del pacto federal, relacionadas con tareas de tipo territorial: para admitir nuevos estados en la Federación, para formar nuevos estados dentro de los límites existentes y para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación. Es claro que estas actividades no son tendientes a emitir una ley en sentido formal y material.

Otra tarea administrativa es la fracción XI del artículo citado, relativa a crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.

Existen otras facultades administrativas que se contemplan en la doctrina constitucional y que dependen del punto de vista de cada autor para otorgarle una denominación. Así, nos encontramos con facultades de control financiero establecidas en el artículo 73, fracción VIII, constitucional, que prevé la facultad al Congreso de la Unión para aprobar empréstitos que sobre el crédito de la nación concierte el presidente de la República. También se establecen facultades de control político, como las previstas en las fracciones XXVI y XXVII del numeral en comento, relativas a que el Congreso de la Unión está facultado para conceder licencia al presidente de la República, para constituirse en colegio electoral y designar a quien deba sustituir al presidente interino o provisional, y para aceptar la renuncia al cargo de presidente de la República.²²

De igual forma, consideramos que la organización interna del Congreso de la Unión es una expresión de facultades administrativas y no propiamente legislativas. En efecto, la formación de los grupos parlamentarios, formados con por lo menos cinco legisladores; la integración de la mesa

²² Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 1999, pp. 438 y 439.

directiva, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (en la Cámara de Diputados), así como la Junta de Coordinación Política (en la Cámara de Senadores) y las diferentes comisiones de dictamen legislativo, son actividades de carácter administrativo que se realizan dentro del Poder Legislativo con objeto de que pueda cumplir con sus atribuciones constitucionales y legales.²³

Corresponde ahora el estudio de las facultades jurisdiccionales con que cuenta el Congreso de la Unión. En este aspecto sobresale el juicio político, procedimiento previsto en el título cuarto, denominado “De las responsabilidades de los servidores públicos”, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la sustanciación del indicado juicio político intervienen las dos Cámaras legislativas federales, como se advierte de los artículos 74, fracción V, y 77, fracción VII, constitucionales, los que dicen:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

...

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

...

VII. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;

...

El aludido artículo 110 constitucional, al que remite el transcrito numeral 76, fracción VII, del pacto federal, establece el procedimiento que debe seguirse en la instauración del juicio político, mediante la acusación que recaiga sobre un funcionario público por parte de la Cámara de Diputados, a la diversa de Senadores (una vez comprobados los elementos de la falta que se le impute y su probable responsabilidad) previo el otorgamiento de la garantía de audiencia a favor del inculcado. Recibida la acusación, la Cáma-

²³ Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro, *El procedimiento legislativo mexicano*, México, Sista, 2005, pp. 65 y ss.

ra de Senadores se erigirá en jurado de sentencia, y una vez realizadas las diligencias correspondientes, dentro de las cuales se encuentra otorgar una nueva audiencia al acusado, decidirá sobre la aplicación de las sanciones, que consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

De lo anterior se infiere que cuando la Cámara de Diputados inicia el primer momento de la etapa del juicio político, relativo a la investigación, entra en funciones de indagador de delitos, facultad que originalmente le corresponde al Ejecutivo a través del Ministerio Público, procediendo, en su caso, a realizar la acusación correspondiente.

Por su parte, en la segunda etapa del referido procedimiento de juicio político, la Cámara de Senadores conoce de la acusación formulada y, erigido en jurado, aplica la sanción correspondiente, con lo que se atribuye funciones que originalmente le corresponden al Poder Judicial, como el órgano encargado de administrar justicia.

Cabe señalar que la declaración de procedencia a que se refiere el primer párrafo de la fracción V del artículo 74 constitucional, antes transcrito, si bien no es una facultad propiamente legislativa del Congreso de la Unión, consideramos que no es una expresión de una facultad jurisdiccional, y por ende, no la ubicamos en este estudio, porque la intención de este procedimiento no es juzgar al servidor público respectivo —como sí sucede en el juicio político—, sino solamente constituye un procedimiento en el cual, si se satisfacen los elementos del tipo penal que se le imputa y se comprueba su probable responsabilidad en la comisión del delito, el efecto será que se le despoje de la inmunidad procesal que constitucionalmente tiene y se le ponga a disposición de la autoridad competente a fin de que se realice la consignación respectiva. En este sentido, como señalamos, pensamos que esta facultad de la Cámara de Diputados no es una función propiamente jurisdiccional porque no juzga al inculpado, sino sólo, en su caso, desafuera al servidor público —lo que es una función que únicamente le atañe al Poder Legislativo— y lo pone a disposición de la autoridad competente para que ésta realice la consignación respectiva y, entonces sí, el juez competente, en ejercicio de sus facultades naturales, lo juzgue y resuelva lo que en derecho corresponda.

2. Facultades del Poder Ejecutivo Federal en materia legislativa y jurisdiccional

Las facultades y obligaciones del presidente de la República se encuentran enumeradas en el artículo 89 del pacto federal, cuyo tenor es:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

(Reformada, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

(Reformada, D.O.F. 10 de febrero de 1944)

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

(Reformada, D.O.F. 10 de febrero de 1944)

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

(Reformada, D.O.F. 5 de abril de 2004)

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

(Reformada [n. de e. adicionada], D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República.

(Reformada, D.O.F. 12 de febrero de 2007)

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

(Reformada, D.O.F. 24 de noviembre de 1923)

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación.

(Reformada, D.O.F. 8 de octubre de 1974)

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

(Reformada, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente.

XVII. (Derogada, D.O.F. 25 de octubre de 1993)

(reformada, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado.

XIX. (Derogada, D.O.F. 28 de diciembre de 1982)

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

De la fracción I del numeral antes transcrito se desprende el ejercicio de la facultad reglamentaria por parte del Ejecutivo Federal, actividad que si bien formalmente es un acto ejecutivo, materialmente es legislativo, pues a través de éste el Ejecutivo Federal legisla, lo que constituye una excepción al principio de división de poderes, como lo reconoce Tena Ramírez al señalar:

El reglamento, como la ley, es una disposición de carácter general y abstracto, sancionado por la fuerza pública; es, pues un acto objetivamente legislativo, que si se atribuye excepcionalmente al Poder Ejecutivo, es porque la exacta observancia de la ley requiere la determinación de numerosos detalles, que sólo puede conocer cabalmente el Poder que tiene a su cargo la ejecución... Por ser materialmente legislativa, la facultad reglamentaria constituye una excepción al principio de separación de Poderes.²⁴

En este aspecto, Jorge Carpizo señala:

...preguntémonos por qué razón el ejecutivo legisla. Podemos constatar que las razones son varias y de diversa índole, pero quizá las más importantes son:

²⁴ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 21, p. 468.

- a) en épocas de emergencia se necesitan decisiones rápidas,
 - b) el Ejecutivo es quien cuenta con personal competente en el aspecto técnico y
 - c) los Poderes Legislativos se ocupan de las cuestiones generales, y las leyes necesitan ser precisadas, por lo que se deja esta labor en manos del Ejecutivo.
- En México, por mandato constitucional, el ejecutivo puede realizar funciones legislativas en cinco supuestos:
- a) en los casos de emergencia, según el artículo 29,
 - b) las medidas de salubridad, según la fracción XVI, del artículo 73;
 - c) Los tratados internacionales, según la fracción I, del artículo 76 y la X, del 89;
 - d) La facultad reglamentaria, según la fracción I del artículo 89, y
 - e) La regulación económica, según el segundo párrafo del artículo 131.²⁵

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el criterio contenido en la jurisprudencia 2a. /J. 143/2002, página 239, tomo XVI, de diciembre de dos mil dos, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que precisa:

DIVISIÓN DE PODERES. LA FACULTAD CONFERIDA EN UNA LEY A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EMITIR DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL, NO CONLLEVA UNA VIOLACIÓN A ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. De la interpretación histórica, causal y teleológica de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que con el establecimiento del principio de división de poderes se buscó, por un lado, dividir el ejercicio del poder y el desarrollo de las facultades estatales entre diversos órganos o entes que constitucionalmente se encuentran en un mismo nivel, con el fin de lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco; y, por otro, atribuir a los respectivos órganos, especialmente a los que encarnan el Poder Legislativo y el Poder Judicial, la potestad necesaria para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y jurisdiccionales de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional, de donde se sigue que la prohibición contenida en el referido numeral, relativa a que el Poder Legislativo no puede depositarse en un individuo, conlleva que en ningún caso, salvo lo previsto en los artículos 29 y 131 de la propia Norma Fundamental, un órgano del Estado diverso al Congreso de la Unión o a las Legislaturas Locales, podrá ejercer las atribuciones que constitucionalmente les son reservadas a éstos, es decir, la emisión de los actos formalmente legislativos, por ser constitucionalmente la fuente primor-

²⁵ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 17a. ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 2003, p. 100.

dial de regulación respecto de las materias que tienen una especial trascendencia a la esfera jurídica de los gobernados, deben aprobarse generalmente por el órgano de representación popular. En tal virtud, si al realizarse la distribución de facultades entre los tres poderes, el Constituyente y el Poder Revisor de la Constitución no reservaron al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos de autoridad materialmente legislativos, y al Presidente de la República le otorgaron en la propia Constitución la facultad para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia de la ley, con el fin de que tal potestad pudiera ejercerse sin necesidad de que el propio Legislativo le confiriera tal atribución, debe concluirse que no existe disposición constitucional alguna que impida al Congreso de la Unión otorgar a las autoridades que orgánicamente se ubican en los Poderes Ejecutivo o Judicial, la facultad necesaria para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia o primacía de la ley, derivado de lo previsto en el artículo 72, inciso H), constitucional, lo que conlleva que la regulación contenida en estas normas de rango inferior, no puede derogar, limitar o excluir lo dispuesto en los actos formalmente legislativos, los que tienen una fuerza derogatoria y activa sobre aquéllas, pues pueden derogarlas o, por el contrario, elevarlas de rango convirtiéndolas en ley, prestándoles con ello su propia fuerza superior.

De lo anterior deducimos que la Constitución federal no reservó, de manera exclusiva, al Poder Legislativo la facultad de emitir normas generales, puesto que al Ejecutivo le corresponde desarrollar el texto de la ley mediante la emisión de reglamentos, que gozan de las mismas características de aquélla, al ser su medida y justificación, puesto que sus normas igualmente son generales, abstractas e impersonales. Esta actividad indiscutiblemente es legislativa, pese a que la naturaleza del Ejecutivo es esencialmente de índole administrativa.

Otro ejemplo de que el Ejecutivo tiene facultades para emitir actos legislativos lo encontramos en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación, que establece que el Ejecutivo Federal, mediante resoluciones de carácter general, podrá condonar o eximir total o parcialmente el pago de contribuciones y sus accesorios; dictar las medidas relacionadas con la administración, control, forma de pago y procedimientos señalados en las leyes fiscales y conceder subsidios o estímulos fiscales. Cabe señalar que esta facultad le permite al Ejecutivo la realización de una actividad legislativa, establecida por el propio Congreso de la Unión en una ley de carácter federal, y no significa una delegación de sus facultades, porque consideramos que este precepto debe interpretarse en consonancia con el numeral 89, fracción I, de la Constitución federal, en relación con los principios de

reserva de ley, correspondencia y subordinación que rigen el ejercicio de la facultad reglamentaria.

Bajo este contexto, consideramos que el ejercicio de la facultad reglamentaria se justifica por cuestión de índole lógica: la ley, por su propia naturaleza, es general, no atañe a cuestiones particulares y específicas propias de la vida común, aspectos que sí están al alcance del Ejecutivo, por ser el poder que tiene un gran contacto con la sociedad; además, cuenta con el personal técnico-operativo capaz de hacer frente a las situaciones que se vayan presentando producto del desarrollo de la comunidad, quienes realizarán sus actividades según las disposiciones reglamentarias que se emitan, aspectos acerca de los cuales el Poder Legislativo tardaría en atenderlos mediante la emisión de una ley.

Inclusive, consideramos que cuando el Congreso de la Unión autoriza a las Secretarías de Estado a emitir sus reglamentos —lo que doctrinalmente se denomina decretos delegados—, no se despoja formal y estrictamente de las facultades que le son inherentes —de legislar—, porque él ya emitió la ley respectiva, en la que autorizó a un ente administrativo a emitir el reglamento de aquella, situación que consideramos es una asignación a un órgano de la administración pública federal para facilitar la aplicación de una ley específica dentro de su campo de acción, mediante la emisión de un acto formalmente administrativo, pero a final de cuentas materialmente legislativo, lo que desde nuestro punto de vista permite un mejor sistema de gobierno.

Por otra parte, conforme se prevé en el artículo 73, fracción XVI, puntos 1-4, el presidente de la República tiene facultades para expedir legislación extraordinaria, a través del Consejo de Salubridad General, para tomar medidas contra el alcoholismo y la venta de sustancias que enervan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental; asimismo, se otorga la obligación al Departamento de Salubridad para dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables para los casos de epidemias graves o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país; esto, a reserva de ser después sancionado por el presidente de la República.

Estas facultades otorgadas constitucionalmente a las dependencias del Poder Ejecutivo, lejos de estar en contravención con las facultades legislativas del Congreso de la Unión, consideramos que constituyen un bloque de seguridad jurídica hacia el gobernado, puesto que están relacionadas con la materia de salubridad general, cuestión que indudablemente atañe a la comunidad, pues es a ésta a quien le importa que se respeten las disposiciones que en esa materia se emitan, ya que a final de cuentas son en su beneficio.

En relación con lo anterior, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia 118/2006, cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

ALCOHOL ETÍLICO. EL ACUERDO PARA EVITAR SU INGESTA Y PREVENIR EL ALCOHOLISMO EXPEDIDO POR EL CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JULIO DE 2004, NO INVADE LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. Del artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que las disposiciones generales del Consejo de Salubridad General son de observancia obligatoria en todo el país, y que dentro de las medidas que puede tomar se encuentran las relacionadas con la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la especie humana. Por otra parte, en concordancia con tal disposición constitucional, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó el criterio de que no sólo al Congreso de la Unión le compete emitir actos materialmente legislativos, pues el orden constitucional ha establecido que las autoridades formalmente administrativas, en determinados casos, también pueden expedirlos. En congruencia con lo anterior, si conforme al precepto constitucional citado corresponde al Consejo de Salubridad General emitir disposiciones generales de observancia obligatoria en el país, relacionadas, entre otras, con la campaña para combatir el alcoholismo, es evidente que al expedir el Acuerdo por el que se establecen medidas de protección en materia de salud humana para prevenir el alcoholismo y evitar la ingesta de alcohol etílico no vulnera el ámbito competencial del Congreso de la Unión, pues es el propio orden constitucional el que le otorga esa facultad.

(No. Registro: 174,310, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XXIV, septiembre de dos mil seis, Tesis: 2a./J. 118/2006, página: 261.)

Por su parte, de conformidad con el artículo 76, fracción I, en relación con el artículo 89, fracción X, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presidente de la República celebra los tratados internacionales, mismos que son ratificados posteriormente por el Senado, por lo que de primera mano está anexando al orden jurídico nacional una disposición legislativa que no proviene originalmente del Congreso de la Unión, con lo cual consideramos que aquél está realizando atribuciones que le corresponden esencialmente al órgano legislativo federal.

Finalmente, el Poder Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene las fa-

cultades extraordinarias de legislar, tratándose de alteración grave de la paz pública y del establecimiento de medidas al comercio exterior paraproteger la economía y estabilidad del país, acorde con lo que disponen los artículos 29 y 131 del citado pacto federal.²⁶ Esta actividad no es de suyo administrativa, conforme a la naturaleza jurídica del Ejecutivo, sino que, como se indica, es esencialmente legislativa.

Por otra parte, en materia jurisdiccional, el Poder Ejecutivo Federal realiza funciones que originalmente le corresponden al Poder Judicial, a través de las sentencias y laudos que pronuncian, respectivamente, el Tribunal Fe-

²⁶ Los numerales en comento establecen:

(reformado, D.O.F. 2 de agosto de 2007)

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

(Reformado, D.O.F. 28 de marzo de 1951)

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 8 de octubre de 1974)

Artículo 131. Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

(Adicionado, D.O.F. 28 de marzo de 1951)

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

deral de Justicia Fiscal, por conducto de sus diversas salas, los tribunales agrarios, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, por conducto de cualquiera de sus salas. Lo anterior, en virtud de que estos órganos materialmente jurisdiccionales guardan una dependencia con el Poder Ejecutivo Federal.

En efecto, por lo que se refiere al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y a los tribunales agrarios, si bien son tribunales administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, conforme se establece en la fracción XXIX-H, del artículo 73 y fracción XIX, del artículo 27, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no menos cierto es que en relación con el presupuesto que materialmente los sostiene, deben sujetarse a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que en su artículo 2o., fracción XLI, establece que los ramos por medio de los cuales se les asignan a dichos tribunales recursos del presupuesto de egresos de la Federación pertenecen a los ramos administrativos, propios de la Presidencia y de la Procuraduría General de la República, a diferencia de los ramos autónomos, por medio de los cuales se asignan recursos al Poder Legislativo, Judicial y a los entes autónomos previstos en la Constitución federal.

Por su parte, en relación con el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando de conformidad con el artículo 124 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en términos generales, es competente para conocer de los conflictos individuales o colectivos que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad gubernamental y sus trabajadores o con organizaciones de trabajadores al servicio del Estado, cabe señalar que de acuerdo con el numeral 123 de la indicada ley burocrática “los gastos que origine el funcionamiento del tribunal serán cubiertos por el Estado, consignándose en el presupuesto de la Secretaría de Gobernación”, de lo que se sigue que el indicado tribunal, al depender de una Secretaría de Estado, trae como consecuencia que en realidad quien a final de cuentas ejerce una facultad jurisdiccional en la resolución de los conflictos antes señalados es el Ejecutivo Federal a través de un tribunal, que depende de una de sus secretarías de Estado.

Sin embargo, pese a que los tribunales antes señalados guardan dependencia con el Ejecutivo Federal, lo cierto es que a final de cuentas no ejercen una actividad administrativa, sino jurisdiccional, que ayuda a resolver conflictos en beneficio de la colectividad, sin que lo anterior implique una trasgresión al principio de división de poderes.

En correspondencia con lo señalado, el Pleno del más alto tribunal del país emitió la tesis cuyo rubro, texto y datos son:

DIVISIÓN DE PODERES. LA FUNCIÓN JUDICIAL ATRIBUIDA A AUTORIDADES EJECUTIVAS NO VIOLA EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (ARTÍCULO 48 DE LA LEY DE APARCERÍA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). No se transgrede el artículo 49 de la Constitución Federal con la expedición y aplicación del artículo 48 de la Ley de Aparcería del Estado de Nuevo León, en tanto previene competencia para resolver las controversias suscitadas con motivo de la aplicación de la misma ley a la autoridad municipal que tenga jurisdicción sobre el predio objeto del contrato y que la autoriza para que se allegue elementos de prueba para normar su criterio y dictar resolución, y que también previene un recurso ante el gobernador del Estado en caso de inconformidad. En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no estatuye un sistema rígido de división de poderes, de tal manera que el judicial sólo pudiese realizar actos materialmente jurisdiccionales, el Ejecutivo sólo actos administrativos y el Legislativo exclusivamente actos de creación de normas jurídicas generales. En la misma Constitución Federal se advierte que cada uno de los poderes está facultado para desarrollar funciones distintas a las que les corresponderían en un sistema rígido de división de poderes; así, el Legislativo desempeña funciones administrativas, como por ejemplo conceder licencia al presidente de la República (artículo 73, fracción XXVI, 85 y 88) y funciones jurisdiccionales, cuando se erige en gran jurado para conocer de delitos oficiales cometidos por funcionarios de la Federación (artículo 111 de la Constitución Federal). El Poder Judicial está facultado para realizar actos materialmente legislativos, como por ejemplo, cuando se le otorga a la Suprema Corte de Justicia, en Pleno, la facultad de expedir los reglamentos interiores de la misma Corte, de los Tribunales Colegiados de Circuito y de los Juzgados de Distrito; también le corresponden atribuciones materialmente administrativas, como nombrar Magistrados y Jueces de Distrito. Los órganos del Poder Ejecutivo tienen atribuciones legislativas, como la de expedir reglamentos (artículo 89, fracción I constitucional). Prohíbe, pues, la Constitución, la unificación de dos o más poderes en uno, mas no que en un poder, por ejemplo, el Legislativo, desempeñe alguna función ejecutiva o jurisdiccional. La idea básica en el artículo 49 constitucional, es evitar la posibilidad de una dictadura constitucional que se daría en aquel caso en que en un poder reuniera dos o más, pero no cuando la misma Constitución previene una flexibilidad en la división de poderes y relaciones entre los mismos, lo que se traduce en la autorización de que un poder realice funciones que en una estricta división de poderes y funciones, no podría desempeñar.

(No. Registro: 233,295, Tesis aislada, Materia(s): Constitucional, Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 51 Primera Parte, página: 18).

De igual forma, conviene poner de relieve el criterio contenido en la Tesis 2a. CXXV/2002, sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte

de Justicia de la Nación, visible en la página 474 del tomo XVI, relativo al mes de octubre de dos mil dos, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que precisa:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS ARTÍCULOS 30., FRACCIÓN II, 57, SEGUNDO PÁRRAFO, 60 Y 64, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECEN LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y LAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA IMPONERLAS, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. Los artículos 41, primer párrafo, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen el principio de división de poderes, a través de los cuales se ejerce la soberanía popular, y que el Supremo Poder de la Federación, así como el poder público de los Estados, se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. No obstante lo anterior, la intención del Constituyente no fue la de reservar a cada uno de los tres Poderes la emisión de actos propios de sus funciones, exclusivamente, sino que, en aras de permitir el funcionamiento de los propios órganos y a la vez lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantizara la unidad política del Estado en beneficio del pueblo mexicano, se estableció en algunos casos un mecanismo de colaboración basado en dos medios: por un lado, se exigió la participación de dos de los Poderes para la validez de un acto y, por el otro, se otorgaron a los Poderes facultades para emitir actos diversos a los que formalmente les correspondería; además, se atribuyó a los respectivos Poderes, especialmente al Legislativo y al Judicial, la potestad necesaria para emitir los actos que materialmente les corresponden, de mayor jerarquía, por lo que si al realizarse la división de poderes, el Constituyente en ninguna disposición reservó al Poder Legislativo, la emisión de la totalidad de los actos materialmente legislativos, al Ejecutivo los actos materialmente administrativos y al Judicial los actos materialmente jurisdiccionales, no existe fundamento para sostener que se transgrede el principio en cita por el hecho de que se confiera a una autoridad administrativa, legislativa o judicial la facultad de emitir actos diversos a los que formalmente le corresponden, ya que ello no implica que las facultades reservadas constitucionalmente al Poder Judicial reúnan dos o más poderes en una sola persona o corporación. En congruencia con lo anterior, se concluye que los artículos 30., fracción II, 57, segundo párrafo, 60 y 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que prevén las facultades de las autoridades administrativas para acusar, seguir el procedimiento respectivo e imponer, en su caso, las sanciones relativas, no quebrantan el principio de división de poderes, porque si bien tales atribuciones no se encuentran reservadas en algún precepto de la Carta Magna en forma exclusiva al Poder Judicial, pues lo reservado a este Poder es la emisión de los actos materialmente jurisdiccionales de mayor jerarquía, es decir, las resoluciones inatacables que, con las salvedades establecidas en la propia Constitución Política de los Esta-

dos Unidos Mexicanos, erijan a los órganos judiciales en la última instancia a la que puedan acudir los gobernados para dirimir sus controversias.

En correspondencia con la colaboración de la que habla el criterio antes transcrito, conviene destacar que mediante ella se logra un equilibrio de fuerzas entre los poderes constituidos y un control recíproco que garantizara la unidad política del Estado en beneficio del pueblo mexicano. Por lo que se refiere al Ejecutivo, aquella cooperación constitucionalmente se establece a favor de los otros poderes de la Unión, a saber: cuando por ejemplo se le faculta para convocar al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias cuando así lo acuerde la Comisión Permanente, con lo que es una expresión de colaboración con el Poder Legislativo, avalando la decisión de la Comisión que se queda en funciones en los periodos de receso de aquél. Por otra parte, en relación con el Poder Judicial, el Ejecutivo contribuye a sus funciones cuando presenta ante el Senado de la República la terna de personas para ocupar un lugar como ministro en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que se advierte de forma palpable la existencia de una verdadera colaboración entre los poderes de la Unión, a fin de lograr un mejor sistema de gobierno en beneficio de la colectividad del país.

Finalmente, debe ponerse de relieve que como se ha visto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido reconociendo desde la Séptima Época, que la función judicial atribuida a las autoridades ejecutivas no constituye una transgresión al principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución federal, porque ésta no instituye un sistema rígido de división de poderes, puesto lo que este precepto constitucional prohíbe es la existencia de una dictadura constitucional; es decir, la unificación de dos o más poderes en uno solo, pero no que un poder pueda desempeñar funciones que originalmente le corresponderían a otro.

3. Facultades del Poder Judicial Federal en materia legislativa y administrativa

Toca abordar ahora al Poder Judicial de la Federación, cuya función primordial es la emisión de actos jurisdiccionales tendientes a la solución de puntos contenciosos, mediante la aplicación de la ley a los casos concretos que se presentan ante los diversos órganos jurisdiccionales que forman parte del citado poder. En relación con el concepto de acto jurisdiccional, Ignacio Burgoa señala lo siguiente:

Hemos afirmado insistentemente que el acto jurisdiccional se distingue del administrativo en que aquél persigue como finalidad esencial —y sin que en

pluralidad procesal sea necesariamente una sentencia— la resolución de algún conflicto o controversia jurídica o la decisión de cualquier punto contencioso... Por consiguiente, por facultades jurisdiccionales se entienden las que se confieren por derecho a cualquier órgano del Estado para desempeñar la finalidad mencionada.²⁷

Pues bien, el Poder Judicial de la Federación realiza facultades legislativas que originalmente corresponden a otro poder, cuando se le otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de expedir su reglamento interior, o bien acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución de la carga de trabajo entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los tribunales colegiados de circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia, o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Lo anterior, de conformidad con el séptimo párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Un claro ejemplo de lo anterior es el famoso Acuerdo General 5/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el cual el alto tribunal se reservó para su conocimiento sólo los negocios de mayor importancia, estableciendo las reglas obligatorias para remitir a los tribunales colegiados de circuito diversos asuntos de los que le correspondería conocer en ejercicio de su facultad originaria, entre ellos los amparos en revisión, en los que, no obstante de haberse impugnado una ley federal o un tratado internacional, en la sentencia recurrida no se hubiera abordado el estudio de esas cuestiones por haberse sobreseído en el juicio o habiéndose pronunciado sobre tales planteamientos, en los agravios se hagan valer causas de improcedencia; cuando al haberse planteado la inconstitucionalidad de leyes federales y subsista en el recurso la materia de constitucionalidad, sea innecesaria la intervención del alto tribunal del país, por ubicarse el asunto en alguno de los temas que ejemplificativamente ahí se señalan, y respecto de los cuales existen diversos precedentes jurisprudenciales, o bien, se integre, aunque no se haya publicado, jurisprudencia del Pleno o de las Salas o existan cinco precedentes emitidos por el Pleno o las Salas indistintamente, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, aun cuando no hubieran alcanzado la votación idónea para ser jurisprudencia.

²⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 18, p.796.

Al respecto, el punto de acuerdo quinto del referido Acuerdo General 5/2001 establece:

QUINTO. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos tercero y cuarto de este acuerdo, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando:

A) No obstante haberse impugnado una ley federal o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o se hubiere planteado la interpretación directa de uno de ellos, en la sentencia recurrida no se hubiere abordado el estudio de esas cuestiones por haberse sobreseído en el juicio o habiéndose pronunciado sobre tales planteamientos, en los agravios se hagan valer causas de improcedencia.

Lo anterior se concretará sólo cuando el sobreseimiento decretado o los agravios planteados se refieran a la totalidad de los quejosos o de los preceptos impugnados, y en todos aquellos asuntos en los que la materia de la revisión no dé lugar a que, con independencia de lo resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito, deba conocer necesariamente la Suprema Corte de Justicia;

B) En la demanda se hubiere impugnado una ley local o un reglamento federal o local; y

C) Habiéndose planteado la inconstitucionalidad de leyes federales, subsista la materia de constitucionalidad de las mismas, si resulta innecesaria la intervención de la Suprema Corte por no darse ninguno de los casos precisados en los puntos primero y segundo de este acuerdo, como los que de manera ejemplificativa se enuncian a continuación:

1. En materia penal, cuando el tema esencial de fondo sea:

- a) Aseguramiento o embargo de bienes;
- b) Aplicación de cualquier medio de apremio;
- c) Cateos;
- d) Arraigos o arrestos domiciliarios;
- e) No ejercicio de la acción penal;
- f) Identificación administrativa del procesado;
- g) Desistimiento de la acción;
- h) Reparación del daño; e
- i) Procedimiento de ejecución de sentencia.

2. En materia civil, cuando el tema esencial de fondo sea:

- a) Aplicación de cualquier medio de apremio;
- b) Procedimiento para hacer efectiva la garantía prendaria;

- c) Juicio ejecutivo mercantil;
 - d) Arrendamiento inmobiliario;
 - e) Arrendamiento financiero; y
 - f) Procedimiento de ejecución de sentencia.
3. En materia administrativa, cuando el tema esencial de fondo sea:
- a) Práctica de una visita domiciliaria;
 - b) Multas y arrestos administrativos;
 - c) Procedimientos administrativos que ordenen el aseguramiento o embargo de bienes;
 - d) Procedimiento administrativo de ejecución;
 - e) Afectación de la actividad de los concesionarios del servicio público de transporte;
 - f) Cese o suspensión de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública; y
 - g) Fianzas.
4. En materia laboral, cuando el tema esencial de fondo sea:
- a) Determinación de la competencia federal o local para conocer de un conflicto individual o colectivo;
 - b) Aplicación de cualquier medio de apremio;
 - c) Procedimiento de ejecución de laudo;
 - d) Efectos del emplazamiento a huelga y garantía de audiencia; y
 - e) Sindicación única de los trabajadores al servicio del Estado.
- D) Los amparos en revisión en los que, sobre el tema debatido, se integre, aunque no se haya publicado, jurisprudencia del Pleno o de las Salas o existan cinco precedentes emitidos por el Pleno o las Salas indistintamente, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, aun cuando no hubieran alcanzado la votación idónea para ser jurisprudencia.
- II. Los conflictos de competencia, con excepción de los que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito;
- III. Los reconocimientos de inocencia; y
- IV. Los incidentes de inejecución, las denuncias de repetición del acto reclamado consideradas fundadas por el Juez de Distrito y las inconformidades promovidas en términos de los artículos 105 y 108 de la Ley de Amparo, derivados de sentencias en que se conceda el amparo, dictadas por Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito.

Finalmente, por cuanto se refiere a las facultades legislativas con que cuenta el Poder Judicial de la Federación, hacemos alusión a las facultades que se derivan para la Suprema Corte de Justicia de la Nación del artículo 105 constitucional. Nos referimos a cuando resuelve controversias y acciones de inconstitucionalidad, por cuanto que el precepto referido señala que

la sentencia respectiva tendrá efectos generales si declara la invalidez de una disposición legal por el voto de cuando menos ocho de los ministros que integran el Pleno del alto tribunal.

En relación con lo anterior, Sánchez Bringas opina que: “Esta atribución es materialmente legislativa, porque los efectos generales de la declaración de inconstitucionalidad que produzca la Corte, son derogatorios de la norma general tildada de inconstitucionalidad, de acuerdo con las reglas contempladas por el artículo 105...”²⁸

Es cierto lo que establece el indicado autor, ya que los efectos de la sentencia en los juicios de controversia constitucional o de acción de inconstitucionalidad, en los que por lo menos ocho de los ministros voten por que el precepto controvertido es contrario a la Constitución federal, produce el efecto de que esa norma desaparezca del orden positivo nacional, con lo cual es claro que en estos casos, ejerciendo una facultad jurisdiccional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación produce, sin lugar a dudas, un efecto con consecuencias propiamente legislativas.

Un efecto parecido al señalado en el párrafo que precede es el que se persigue en la propuesta planteada en el presente trabajo; es decir, que mediante la institución de la jurisprudencia se produzcan efectos generales que vinculen a las autoridades administrativas en el momento de emitir sus actos —así como las sentencias de los juicios antes precisados las vinculan—; sin embargo, a diferencia de lo que allá sucede, aquí no se propone que esa sujeción sea sólo mediante el pronunciamiento de una sola sentencia, sino que se logre por la solución de los asuntos que sean necesarios para formar jurisprudencia; a saber: actualmente cinco en el mismo sentido sin ninguno en contrario; además, que el respeto a estos criterios no únicamente sea en relación con las jurisprudencias que emanen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que igualmente el mismo efecto produzca la jurisprudencia establecida por los tribunales colegiados de circuito, puesto que ellos, como se vio con antelación, en determinados asuntos, conforme el Acuerdo General 5/2001, serán tribunales de última instancia, sin que en determinados casos conozca del asunto diverso órgano jurisdiccional, ni aún el más alto tribunal del país.

La propuesta de que sea mediante la jurisprudencia como se logre la vinculación en comento es porque, entre otras justificantes que se desarrollarán a lo largo de esta investigación, la jurisprudencia constituye la expresión del sentir directo del juzgador en relación con los asuntos cotidianos de los que conoce, lo que demuestra que gran parte de la sociedad, al acudir

²⁸ Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, nota 22, pp. 512 y 513.

ante él, es porque sufre algún tipo de perjuicio, al tener que soportar un acto de autoridad que se encuentra en contravención con alguna jurisprudencia firme emanada del Poder Judicial de la Federación.

Como se observa, la idea planteada en este trabajo no es, desde nuestro punto de vista, descabellada, sino que constituye un paso adelante de lo que actualmente sucede, propio del avance de la sociedad y del efecto dinámico del derecho, que conduce a modificarlo para adecuarlo a los tiempos actuales, procurando, a final de cuentas, que se otorgue al gobernado una mayor seguridad jurídica frente al acto de autoridad.

Ahora bien, retomando el tema que se desarrolla en este capítulo, tenemos que por cuanto a las facultades administrativas que desempeña el Poder Judicial, está la de nombrar y ratificar a los magistrados y jueces de distrito, de conformidad con el artículo 97 constitucional.

Por su parte, en el artículo 94, segundo párrafo, del pacto federal, está encomendada la atribución al Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación, de administrar, vigilar y disciplinar a los miembros del indicado poder —con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación—, situación que es una cuestión evidentemente administrativa.

Asimismo, el indicado Consejo de la Judicatura Federal determina el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, la especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito, lo que igualmente es una función administrativa.

Finalizamos señalando que el Poder Judicial tiene la facultad de autoorganización; es decir, no requiere de ningún otro organismo para desarrollar su disciplina y regulación; en otras palabras, como lo indica López Monroy: “...tiene la facultad legislativa y ejecutiva de auto-organizarse...”.²⁹

Como corolario de lo desarrollado en este capítulo, conviene tomar en cuenta lo que señala la siguiente tesis del Pleno del alto tribunal del país:

PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN. Del análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte, por una parte, que en su artículo 49 establece como nota característica del Gobierno Mexicano, el principio de división de poderes al señalar expresamente que “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Determinando en su segundo párrafo, como regla general, que no

²⁹ López Monroy, José de Jesús, *op cit.*, p. 204.

podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, lo que sustenta el principio complementario de autonomía de cada poder. Por otra parte, también se aprecia que ambos principios no implican que los poderes tengan que actuar siempre y necesariamente separados, pues si bien cada uno tiene señaladas sus atribuciones (73, Congreso de la Unión; 74, facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; 76, facultades exclusivas de la Cámara de Senadores; 77, facultades de ambas Cámaras en que no requieren de la intervención de la otra; 78, atribuciones de la Comisión Permanente; 79, facultades de la autoridad de fiscalización superior de la Federación; 89, facultades y obligaciones del presidente de la República; 99, facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 103, 104, 105, 106 y 107, facultades de los tribunales del Poder Judicial de la Federación), del examen de las mismas se aprecia que en varios casos se da una concurrencia de poderes, como ocurre, por ejemplo, en la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que participan el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Senadores, que hace la designación, y el presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, que presenta ternas para que de ellas se seleccione a quienes se designe. Conforme al principio de supremacía constitucional, cabe inferir que cuando se está en presencia de facultades u obligaciones de cada uno de los poderes que se relacionan con otro poder, las mismas deben estar expresamente señaladas en la propia Constitución y si bien el Congreso de la Unión tiene dentro de sus atribuciones dictar leyes, ello no puede exceder lo establecido en el artículo 49 de la Constitución, ni lo expresamente señalado en las disposiciones especificadas, relativas a las facultades y deberes de cada poder. Por consiguiente, las fracciones XXIV y XXX del artículo 73, que precisan como facultades del Congreso de la Unión la de "...expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión..."; y la de "... expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión", deben interpretarse enmarcadas y limitadas por los principios referidos, es decir, salvaguardando el de división de poderes y el de autonomía de cada uno y regulando, en detalle, las facultades y obligaciones que a cada poder señala la propia Constitución, pero sin introducir atribuciones u obligaciones que no estén consignadas en la misma y que supusieran no ajustarse a ella, vulnerando los repetidos principios.

(No. Registro: 191,089, Tesis aislada, Materia(s): Constitucional, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, septiembre de 2000, Tesis: P. CLVIII/2000, página: 33).

III. CONCLUSIONES PARCIALES

El principio de la división de poderes tiene su origen en las ideas de Aristóteles acerca de que debe censurarse la acumulación de varios empleos públicos en una sola persona, debiéndose señalar que en el ejercicio del poder público la división estricta de poderes es, en la práctica, difícilmente posible y poco recomendable, porque ocasiona rigidez en el desempeño de las funciones, situación que impide a los poderes constituidos realizar debidamente sus deberes.

La finalidad de la división de poderes no está en la distinción, sino en la cooperación y equilibrio de los órganos que la realizan, logrando un balance que impida el ejercicio excesivo de las facultades de que están investidos. Ello en beneficio de la colectividad, la que lejos de resultar beneficiada con el respeto estricto de una división de poderes se vería perjudicada, porque los poderes de la Unión no podrían desempeñar las actividades que constitucional y legalmente tienen encomendadas.

Existe un solo poder supremo de la Federación, que está dividido para su ejercicio en los tres poderes de la Unión, a saber: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, lo que instituye el principio de separación de poderes en el país; sin embargo, esta directriz fundamental de los gobiernos democráticos no implica una separación absoluta ni rígida de poderes, sino más bien es flexible, tendiente a lograr una distribución de funciones relativas a un sistema de gobierno.

Los tres poderes de la Unión no son soberanos, son autónomos en el ejercicio de sus funciones. No se impide que uno de ellos pueda realizar actos que originalmente le corresponden a los otros, sino que la esencia del principio de división de poderes es evitar la posibilidad de una dictadura constitucional, que se daría en aquel caso en que en un poder reuniera dos o más; pero no se contraviene el principio en comento cuando la misma Constitución previene una flexibilidad en la división de poderes y relaciones entre los mismos, lo que se traduce en la autorización de que un poder realice funciones que en una estricta división de poderes y funciones no podría desempeñar.

El mejor sistema de gobierno es el que resulta de una prudente combinación y colaboración entre los poderes de la Unión. Necesariamente, por cuestiones dinámicas del derecho y propias de los tiempos actuales, los poderes constituidos tienen que realizar funciones que les son inherentes a lo otros poderes, con objeto de realizar las funciones que constitucional y legalmente tienen encomendadas, puesto que si no es así se podría caer en un juego tirano entre ellos, lo que repercutiría en perjuicio de la colectividad.

Independientemente de la naturaleza formal de los poderes de la Unión, pueden desarrollar funciones que no les corresponden de manera originaria, lo que no está en contravención con el principio de separación de poderes, siempre y cuando la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así lo permita por disposición expresa, o bien cuando de manera implícita y clara se desprenda de esta manera de su propio texto; es decir, cuando sin lugar a dudas se llegue a esta conclusión, como cuando uno de los poderes constituidos no pueda ejercer plenamente las funciones que le han sido encomendadas por el Constituyente, si no ejerce funciones que originalmente le corresponden a otro.

Para evitar la vulneración al citado principio de división de poderes, es necesario que la propia Constitución autorice expresa, o bien, implícitamente y sin lugar a dudas, que uno de los poderes realice funciones que originalmente le corresponden a otro, pues de lo contrario se violentan las prohibiciones tácitas del pacto federal relativas a la no intromisión, la no dependencia y la no subordinación entre poderes, cuando no existe causa justificada que así lo permita.

De lo desarrollado en este capítulo conviene poner de relieve que las facultades que la Constitución federal permite que realice un poder a quien originalmente no le corresponde realizarlas está en función de obtener una mejor forma de gobierno, mediante la colaboración entre los poderes constituidos, logrando un efectivo equilibrio entre ellos; es decir, salvaguardando la armonía democrática reflejada por el balance de facultades, situación respecto de la cual no sólo la colectividad sale beneficiada, sino el país entero, sin que esto implique una violación al principio de división de poderes, sino mas bien es reflejo de una efectiva distribución de funciones atendiendo a la realidad social del país.

Tomando en cuenta el análisis llevado a cabo en el presente capítulo, consideramos que la propuesta del presente trabajo ha superado su confrontación con el principio fundamental de separación de poderes, puesto que como se ha visto, el hecho de que un poder de la Federación realice funciones que le corresponden a otro, no implica del suyo trasgresión al principio en comento, siempre que así se encuentre expresa o implícitamente y sin lugar a dudas esté establecido en el pacto federal, lo que será materia de la propuesta final de la presente investigación.

Finalmente, consideramos que el hecho de que las decisiones del Poder Judicial de la Federación, expresadas en las jurisprudencias emanadas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o bien de los tribunales colegiados de circuito, vinculen a las autoridades administrativas dependientes del Ejecutivo Federal, no contraviene el principio de separación de poderes, puesto

que en este caso no se reúnen dos poderes en uno, en virtud de que al emitirse los actos administrativos, la autoridad siempre tendrá la facultad potestativa de ejercer su imperio o no en perjuicio del gobernado, siendo que si decide hacerlo, convenientemente tendrá que realizarlo ajustándose a la jurisprudencia, que en caso de existir se ocupe del caso concreto, situación que indudablemente repercutirá en otorgar mayor seguridad jurídica a los gobernados frente a los actos de autoridad.