

112
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

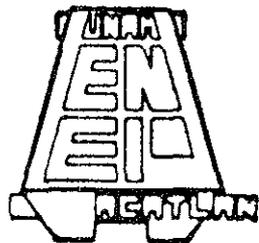
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES



LA RESPONSABILIDAD POLITICA DEL CONSEJERO JURIDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL

TRABAJO TERMINAL DEL SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR DE DERECHO ADMINISTRATIVO QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: ARACELI MARTINEZ CONTRERAS

ASESOR: LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO, FEBRERO DE 1998.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

758873



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios Todo Poderoso:

Le doy las gracias infinitas por permitirme gozar de todos los dones que inmerecidamente me ha otorgado, en principio su amor, amistad y misericordia para conmigo y todos los míos; y en seguida por la familia que me ha prestado, por su salud y bienestar. Y finalmente, por permitirme llegar con salud a este momento tan significativo para mi madre, mi esposo, mi hijo y finalmente para mí.

*A esta noble Institución que es la Universidad Autónoma de México, mi
agradecimiento por siempre y mi compromiso incondicional.*

*En especial al Campus Acatlán, por despertar en mi
el ardiente espíritu universitario*

*A mi inolvidable Escuenal Nacional Preparatoria No. 9
“Pedro de Alba”, en donde, sin duda,
pase los mejores años de mi juventud*

A mi madre:

Guadalupe Contreras, por que es mi compañera y amiga de siempre, mi raíz y mi fuerza, pero principalmente por el infinito amor que me da en mil maneras, en su incansable lucha por superarse día a día.

A mi padre:

Manuel Martínez Ramírez † por enseñarme durante mi niñez grandes virtudes como la paciencia, la honestidad y principalmente la bondad. Gracias, por hacerme sentir tu presencia desde donde estás.

A mis hermanos:

Antonio, Manuel, Ofelia, Javier y Francisco, por contribuir a la unidad de nuestra familia, dando su amor y alegría por siempre.

Rosalinda, por apoyar a mi madre durante tantos años y suplir a mi padre difunto, tanto económica como moralmente.

Sor María de Jesús Martínez de San Francisco de Asís, por darme siempre tu apoyo incondicional y tus consejos para enfrentar con la cabeza fría y el corazón ardiente los riesgos que presenta la vida.

Gloria, por darme siempre su amor, procurándome como su hermanita menor con su gran fortaleza espiritual.

A mi hijo:

Manuel Alejandro, por que es mi mayor orgullo y mi razón de existir, fuente inagotable de amor.

A mi esposo:

Salvador Ponce Rodríguez, por que es el amor de mi vida, mi compañero y amigo de siempre, sin cuyo aliento y cooperación no hubiera sido posible llegar a este momento.

A mis maestros del Seminario de Derecho Administrativo:

Lic. Emir Sánchez Zurita, distinguido profesor universitario que me ha favorecido con su amistad y su asesoramiento en este trabajo.

Lic. Eduardo Becerril Vega, por despertar en nosotros la capacidad de análisis en el Derecho.

Lic. Roberto Rosales Barrientos, por su apoyo incondicional para el desarrollo de la presente investigación.

Lic. Ma. Eugenia Peredo Villalobos, por su gran ejemplo de profesionalismo y entrega universitaria.

Dr. Gabino Castrejón, por su brindarnos su amistad y apoyo insustituible.

A mis compañeros del Seminario, en especial a **Rosalina Camarillo**, por su amistad, con la que me ha favorecido desde hace más de diez años.

FASES DE INVESTIGACION

DEDICATORIAS	I
ÍNDICE	VI
INTRODUCCIÓN	IX

FASE I. CONCEPTUACION GENERAL DE ESTADO Y DE ADMINISTRACION PUBLICA

I 1	El Estado	2
I 1 1.	Concepto	4
I 1 2	Elementos y fines	16
I 1 3.	Las funciones del Estado	19
I 1 3.1	Función administrativa	22
I 1 3 2	Función jurisdiccional	23
I 1 3.3.	Función legislativa	25
I 2	La Administración Pública Federal en México	27
I 2.1.	Concepto de Administración Pública	38
I 2 2	La Administración Pública Centralizada	43
I 2 3.	La Administración Pública Paraestatal	46
I.3	Los servidores públicos	
I 4	El principio de legalidad	

FASE II. LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL

II. 1	Antecedentes históricos	52
II. 2	La Consejería Jurídica en la Administración Pública Centralizada	59
II. 3.	Organización	62
II 4	Facultades	64

FASE III. ESTUDIO DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

III 1	Concepto de responsabilidad	74
III 2	Tipos de Responsabilidad	76
III 2 1	Responsabilidad civil	78
III 2 2	Responsabilidad penal	81

III 2 3	Responsabilidad administrativa	90
III 2 4	Responsabilidad política	95
III 3	El juicio político	96
III 3 1	Sujetos del juicio político	97
III 3 2.	Procedimiento y sentencia	99
III 3 3	Sanciones	103
FASE IV.	LAS RESPONSABILIDADES DEL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL	
IV 1	El Consejero Jurídico es un servidor publico	106
IV 2	El sistema de responsabilidades aplicable al Consejero Jurídico	113
IV 3	Necesidad de reformas al sistema de responsabilidades aplicable al Consejero Jurídico	120
IV 4	Propuesta de Reformas	121
CONCLUSIONES		125
BIBLIOGRAFÍA		138

INTRODUCCIÓN

De los valores y principios ínsitos en nuestra Constitución Federal se deduce que los servidores públicos adscritos a los Poderes de la Unión, en particular los que pertenecen al Poder Ejecutivo, deben cumplir con los altos compromisos que exige el desempeño de la función pública, toda vez que es en el terreno del Derecho Administrativo, es decir, en el Derecho de la Administración Pública, donde el principio de legalidad convierte el hecho bruto del poder político en la idea técnica de la competencia legal. Dicho principio, como se sabe, es a todas luces una consecuencia del dogma rousseauiano de la voluntad general, merced al cual no se aceptan ya poderes personales de ningún servidor público, cualquiera que sea su rango. Todo el poder es de la Ley. Toda la autoridad que puede ejercerse es la propia de la Ley. Sólo en nombre de la Ley se puede exigir obediencia. La Ley otorga y a la vez limita las facultades atribuidas a los servidores públicos, que como tales, son sólo servidores de la Ley.

A través de diversas reformas constitucionales y legales, los mexicanos hemos buscado afanosamente regular las obligaciones que deben cumplir los servidores públicos y las responsabilidades a que están sujetos cuando no cumplen con lo que manda la Ley.

La reforma constitucional de diciembre de 1994, modificó, entre otros, al artículo 102 de nuestra Máxima Ley. Dicha reforma establece que la función de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal estará a cargo de la dependencia que para tal efecto establezca la

ley. Fue el 16 de mayo de 1996 en que se crea la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, suprimiéndose la antigua Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. La reforma legal que pone en operación a la citada Consejería, plantea serias contradicciones con el texto constitucional, puesto que se le asignan importantes atribuciones que resquebrajan al sistema legal aplicable a todas las demás dependencias de la Administración Pública Federal

Asimismo, la reforma legal asigna a la Consejería Jurídica una serie de funciones que convierten al Consejero Jurídico en un funcionario globalizador de sugerencias o recomendaciones al Ejecutivo Federal que afectan en modo directo el beneficio de los gobernados, ya que varias de las facultades y atribuciones de la Consejería Jurídica pueden convertirse en decisiones autoritarias

En otros aspectos, la Consejería Jurídica está fuera del contexto constitucional, en virtud de que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal no es sujeto de responsabilidad política a través del juicio político, lo cual es inconsistente con el mandato de nuestra Ley de Leyes, el cual establece que procede el juicio político por los actos u omisiones que afectan los intereses públicos fundamentales o su buen despacho y que dentro de estos actos u omisiones está, entre otros, el dilapidar o dar un uso distinto para el cual fueron asignadas las partidas presupuestarias. Como se sabe, la Consejería Jurídica tiene asignadas partidas presupuestarias toda vez que es una dependencia de la Administración Pública Federal. Asimismo, entre otros, el Consejero Jurídico no está obligado a dar cuenta al Poder Legislativo del estado que guardan los asuntos de su competencia.

No escapa a nuestra atención el hecho de que el Consejero Jurídico es un servidor público y por lo mismo sujeto a la responsabilidad administrativa. Pero de su calidad de servidor público no puede inferirse que también sea sujeto a juicio político. Ambas responsabilidades, administrativa y política, tienen independencia y persiguen fines distintos a través de medios y procedimientos también diferentes.

Por mandato constitucional la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en su beneficio. Dicho mandato se vería quebrado si se exonera de responsabilidad a algún servidor público que dañe a la hacienda pública federal o incumpla cualquiera de las obligaciones que la Ley establece a su cargo.

La necesidad entonces de que el Consejero Jurídico tenga asignadas tareas que no se opongan al texto constitucional y que éste sea sujeto a juicio político encuentra su base y sustento en la misma Constitución Federal.

Para lograr tal objetivo, en la primera fase de investigación se examinará en primer lugar, el concepto de Estado, sus elementos y fines. Asimismo, se revisarán las atribuciones y funciones del poder público. Se analizará el principio de legalidad y su identificación en la Constitución Federal, así como su concretización en el ámbito administrativo.

A continuación se estudiará a la Administración Pública y los servidores públicos. Se identificará la Administración Pública Centralizada y la Paraestatal y sus relaciones con el

Poder Ejecutivo. Finalmente, se estudiará el régimen jurídico de los servidores públicos adscritos a la Administración Pública Federal Centralizada, señalando sus facultades y obligaciones, en estricto apego a la legalidad

En la segunda fase se expondrán los antecedentes históricos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Se le identificará dentro de la Administración Pública Centralizada, terminando con la exposición y comentario a cada una de sus facultades a la luz tanto del texto constitucional como de los demás ordenamientos legales aplicables

En la tercera fase se estudiarán los diversos tipos de responsabilidad que recoge nuestro ordenamiento supremo, orientándonos especialmente a la responsabilidad política que se ventila a través del juicio político

En la Cuarta fase, se efectuará una crítica al sistema actual, en especial la ausencia de regulación jurídica en cuanto a la responsabilidad política del Consejero Jurídico, identificando las razones que hacen necesario que dicho servidor público sea sujeto de esa responsabilidad, para finalizar con la propuesta de reformas tanto a la Constitución Federal como a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

FASE DE INVESTIGACION I

CONCEPTUACIÓN GENERAL DE EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

I.1. El Estado.

I.1.1. Concepto.

El Estado ha tenido muy variadas características a lo largo de la historia; ha cambiado y se ha transformado según las diversas corrientes de pensamiento filosófico, económico, político y social, en virtud de ser un ente de naturaleza dinámica; sin embargo, en este trabajo terminal, no efectuaré un relato de esos conceptos, sino solamente citaré algunos autores modernos que por su importancia influyen decisivamente en el curso del Derecho Administrativo contemporáneo.

Hermann Heller, concibe al Estado como: “La organización estatal es aquel *status*, renovado constantemente por los miembros, en el que se juntan organizadores y organizados. La unidad real del Estado cobra existencia únicamente por el hecho de que un gobierno disponga de modo unitario sobre las actividades unidas, necesarias para la autoafirmación del Estado”¹. Asimismo, se refiere al Estado como “... la conexión de los quehaceres sociales. El poder del Estado es la unidad de acción organizada en el interior y en el exterior ...”²

¹ Heller, Hermann *Teoría del Estado*. Primera edición en español. Novena reimpresión. Edición y Pról de Gerhart Niemeyer Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1983, página 256

² Heller, Hermann *Filosofía del Derecho*. Quinta edición. Bosch Casa Editorial. S.A.. Barcelona. 1978. Pag 780

Sin embargo, existen otras teorías jurídicas, expuestas principalmente por Hans Kelsen; en ellas se concibe al Estado como un sistema de Derecho, partiendo de la idea de que el Estado es pura y simplemente un sistema normativo vigente, un orden jurídico.

Un concepto, que podemos catalogar como pedagógico es el siguiente: “El Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica”³. Sin embargo, considero incorrecto definir al Estado de acuerdo a sus elementos, ya que se trata sólo de características y no de su esencia misma, es decir, definir al Estado como un ente jurídico-político.

Por su parte el Maestro Acosta Romero considera que el Estado es “la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación que persigue determinados fines mediante actividades concretas.”⁴

³ Porrúa Pérez, Francisco *Teoría del Estado*. Vigésima octava edición, Editorial Porrúa, S A., México, 1996, Pág 27

⁴ Acosta Romero, Miguel *Compendio de Derecho Administrativo*. Parte general. Editorial Porrúa, S A , México, 1996, Pág 48

En este orden de ideas, podemos considerar al Estado como un “*sistema orgánico-jurídico, político, unitario, dotado de poder de decisión*”⁵.

I.1.2. Elementos y fines

El Estado como ente jurídico le corresponden elementos o características determinadas, a saber son:

- a) Población
- b) Territorio
- c) Soberanía
- d) Orden jurídico
- e) Órganos de gobierno

A continuación efectuaré una breve descripción de estos elementos:

a) La *Población* en términos generales es un grupo de individuos organizados políticamente. Sin embargo, existen otros términos que en ocasiones se utilizan como sinónimos y que conviene diferenciar entre sí, estos son: población, pueblo, nación, y patria.

⁵ Notas tomadas en el Módulo IV del Seminario Taller Extracurricular de Derecho Administrativo en 1996, impartido por el Lic. Emir Sánchez Zurita. Profesor por oposición de Derecho Administrativo.

En primer lugar, el concepto de población “hace referencia a un concepto cuantitativo o sea al número de hombres y mujeres, nacionales y extranjeros, que habitan en su territorio, cualquiera que sea su número y condición, y son registrados por los censos generales de población”⁶; este criterio se utiliza para denominar numéricamente al conjunto de hombres en un sentido aritmético;

Pueblo “... es la sociedad política establecida tradicionalmente en un territorio, que posee los principios generales del Derecho Público y que se dispone a organizar su vida política de acuerdo con dichos principios”⁷.

“La palabra *pueblo*, es un término de contenido estricto, ya que con él sólo aludimos a las personas que están sujetas a nuestra soberanía y ligados por los vínculos de la ciudadanía y la nacionalidad.

La palabra pueblo comprende a todos los ciudadanos cualquiera que sea el lugar en que se encuentren....

Estamos en presencia de un concepto jurídico, porque las características de nuestra ciudadanía están determinadas en la Constitución y en sus leyes reglamentarias”⁸.

⁶ Serra Rojas, Andrés *Teoría del Estado*. Decimoprimer edición. Editorial Porrúa S.A. México. 1990. Pág. 241 y 242

⁷ Amáiz Amigo, Aurora *Estructura del Estado*. Primera edición. Librero Editor Miguel Ángel Porrúa, S.A. México. 1979. Pág. 51

Nación, hace alusión a una unión de hombres, establecidos de forma natural y cultural, en donde se comparten valores como la tradición, costumbres, territorio, lengua, un mismo pasado: esto es un destino común, una misma historia, una misma patria, un mismo origen, por así decirlo, un nacimiento común.

Patria, del latín *patria, pater*, “ es un lazo esencialmente emotivo que identifica a un ser humano con un grupo asentado sobre un territorio. La patria lo es todo, hasta el aire que respiramos, el suelo que pisamos, la abnegación de las madres y las ideas que nos dominan.... La Bandera, el escudo, el Himno Nacional, son símbolos magníficos del sentido de la patria, que naturaliza el sentido de la mexicanidad. La patria es la síntesis de los más nobles sentimientos de un ser humano”.⁹

Resulta entonces, que el Estado contiene este elemento humano, el cual se encuentra organizado políticamente, en donde los vínculos sociológicos y axiológicos son importantes más no imprescindibles, sí en cambio, el vínculo político por pertenecer a un Estado en especial, como consecuencia de su organización jurídica y política.

⁸ Serra Rojas, Andrés *Teoría del Estado* Pág 254

⁹ *Ibidem* . Pág 252

Sin embargo de acuerdo con Kelsen, en su Teoría General del Estado, este elemento que es considerado tradicionalmente como un elemento esencial, queda reducido solamente a la esfera humana de validez del Derecho.

b) *Territorio*. Se trata del elemento físico del Estado, y es el espacio físico-geográfico en donde el Estado ejerce su soberanía y aplica el orden jurídico.

El territorio es “el espacio donde se verifican esas relaciones y es un medio necesario para que tengan lugar esas relaciones, ya que no pueden éstas realizarse en el vacío. ... El territorio ocupa el lugar de un instrumento necesario de que tiene que valerse el Estado, en forma análoga a la persona física, pero sin llegar a formar parte de su existencia del Estado”.¹⁰

De esta manera, el Estado solamente tiene derechos sobre su territorio, él cual deberá ser utilizado exclusivamente para la realización de sus fines.

Hans Kelsen, considera que este elemento no es esencial del Estado, al señalar que el territorio es el ámbito espacial de validez del orden jurídico, es decir, el espacio dentro del cual se aplica un sistema jurídico positivo.

En Derecho mexicano, se establece que el territorio nacional comprende la superficie terrestre, así como el subsuelo, la atmósfera, el mar territorial y la

plataforma continental. Así, el artículo 42 constitucional establece que el territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores; y
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.”

c) *La Soberanía*. También llamado el Poder del Estado, este elemento explica la independencia y la autodeterminación del Estado, en su ámbito interno y externo, permitiendo así que el Estado logre la realización de sus fines.

Hauriou señala al poder político como “una libertad, una energía y una superioridad, que realiza una empresa de gobierno y gobierna creando orden y gobierno.”¹⁰. Asimismo señala que el poder de Derecho “Es aquel cuyos elementos

¹⁰ Porrúa Pérez, Francisco *Op. cit.*, Pág 281

¹¹ Cit. por Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. Pág 292

internos están de tal manera dispuestos que, subordinándose al poder de dominación a la autoridad y a la competencia, resulta el poder dueño de sí mismo y puede así consagrarse a su función.”¹²

“El poder es a la vez *una fuerza moral y jurídica y una fuerza material*. La primera lo encauza y lo justifica, la segunda lo organiza y la tercera le permite cumplir y realizar los fines de una comunidad política. Esta fuerza material definitiva es la que permite mantener la supremacía de un poder que manda sobre los demás poderes. El poder de dominación está ligado al principio de autoridad. Más históricamente no todo poder dimana del pueblo, sino de complejas circunstancias en que la fuerza y la arbitrariedad han jugado un papel importante. Determinar el fundamento del poder es tema básico de nuestra materia”.

“La presencia del Estado la encontramos en todas partes. Su autoridad se hace sentir bajo diversas formas: en forma de colaboración, de asistencia, en forma coactiva y otras análogas”.

“El orden jurídico que integra el Estado es inconcebible sin el poder del que se le provee para su efectividad. Estado y poder mantienen una estrecha relación, siendo difícil en ocasiones señalar cuál es aquella parte del Estado que no se

¹² Ibidem, pág 294

manifiesta como poder, o cuál es el aspecto del poder que no sea totalmente regulado por el mismo Estado, en un proceso de autolimitación y autodeterminación.”¹³

Para Hans Kelsen, el poder tampoco resulta ser un elemento esencial, ya que considera que “El poder del Estado a que el pueblo se encuentra sujeto, no es otra cosa que la validez y eficacia del orden jurídico, de cuya unidad se deriva la del territorio y la del pueblo. El poder del Estado tiene que ser la validez del orden jurídico nacional, si la soberanía ha de considerarse como una cualidad de tal orden”.¹⁴

En México, el artículo 39 Constitucional establece que “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. ...”

Por su parte, el artículo 40 manifiesta que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”.

d) *Orden Jurídico.*

¹³ Serra Rojas, Andrés *Teoría del Estado*. Pág 294 y 295.

¹⁴ Cit. por Serra Rojas, Andrés *Ibidem*, Pág 301

A lo largo de la historia, se puede observar que las relaciones humanas han sido reguladas por normas ya sea de tipo religioso o jurídico, en ocasiones más rudimentarias y en otras más sofisticadas, atendiendo a los problemas cotidianos, a las aspiraciones de la comunidad, por ejemplo, a la libertad. De lo que se concluye que lo jurídico es inmanente a la misma naturaleza de los pueblos de ahí el aforismo latino que *donde hay una sociedad hay derecho*.

“La norma jurídica es un reflejo de las condiciones sociales y políticas de un pueblo, en ella se liga o traduce el sentimiento medio social, en tanto que no dejan de existir principios jurídicos, traducidos en leyes, que pueden representar una imposición del gobernante, o una medida caprichosa o arbitraria que acaba por formar parte de un Derecho en transición o leyes que pronto caen en desuso.”¹⁵

Recordemos que para Kelsen el Estado es pura y simplemente un sistema normativo vigente; el cual es el único que nos puede resolver todos los problemas; de esta forma existe una relación de identidad entre Derecho y Estado

Resulta entonces que “el Estado de Derecho aparece como la culminación de una larga serie de arbitrariedades y abusos del poder público, eliminados o reducidos a través de las luchas sociales, que a su triunfo, van concretando en normas jurídicas

¹⁵ Scrra Rojas, Andrés *Teoría del Estado*. Pág. 320.

un orden cada vez más creciente, hasta alcanzar el principio de legalidad o sea la total subordinación del Estado a su orden jurídico.”¹⁶

Resulta entonces que en un Estado existe la necesidad social de que las relaciones humanas estén reguladas por un orden jurídico, o normas previamente establecidas. Dicho ordenamiento estará sujeto a una jerarquía, la cual en nuestro país esta encabezada por la Constitución General y seguida en grados inferiores por leyes secundarias.

Nuestra Constitución mexicana, establece en el artículo 133 : “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. ... “

e) *Órganos de Gobierno.*

El Estado ejerce su soberanía y su poder a través de los órganos de gobierno, establecidos y sancionados por el pacto social. De acuerdo con las teorías tradicionales, existe la necesidad de una organización política comunmente denominada Estado, cualquiera que sea su *signo filosófico-político*.

¹⁶ Ibidem. Pág 330

En México, la primera parte del artículo 41 constitucional determina que “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal ... “

A este respecto, el artículo 49 constitucional establece que: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”

Resulta necesario definir en este apartado la palabra Gobierno:

“El Gobierno es esencialmente la acción por medio de la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos. Los gobernados son los habitantes del Estado, nacionales y extranjeros, que se encuentran en el territorio estatal”¹⁷.

En tal virtud, el Gobierno es la dirección general de las actividades de los gobernados en vista del bien público.

¹⁷ Porrúa Pérez, Francisco *Op cit.* Pág 300

A manera de conclusión, podemos señalar que los elementos del Estado son importantes en tanto que son los medios a través de los cuales se alcanza la realización de las actividades necesarias para la consecución de sus fines; sin embargo, queda por definir qué se entiende por fines del Estado.

Partiendo de la idea general en que el Estado ha sido creado para lograr elevados fines sociales, para que la sociedad logre en conjunto el desarrollo y el progreso, se considera que los fines se identifican con el *bien común*, la justicia y la seguridad social. A lo largo de la historia, éstos fines han variado; algunas veces se ha concretizado en el bien general, en la moral y en la libertad, pero siempre, cooperando a la evolución progresiva de sus miembros y a la evolución de la especie.¹⁸

Ante todo, queda claro que “el Estado no debe tener otros fines que los de la sociedad, aunque ciertos fines forman tareas u operaciones técnicas de su actividad para facilitar o preparar el cumplimiento de los fines que se llevan a cabo en forma exclusiva o de facultades concurrentes con los particulares.”¹⁹

En la teoría clásica se considera que el fin del Estado es el bien común, sin embargo hay quienes se refieren al bien público y el interés general. “El bien público

¹⁸ Cfr. Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*, Editorial Albatros. Depalma, Buenos Aires, 1981, Pág 196

¹⁹ Serra Rojas, Andrés *Derecho Administrativo*. Primer Curso. Decimoctava edición corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri. Editorial Porrúa, S A , México, 1997. Pág. 23

es el que se dirige al conjunto total de individuos y grupos que forman la sociedad. Un sector liberal de la doctrina política afirma que el bien particular corresponde a los individuos y grupos y no al Estado. Para ellos el Estado debe intervenir sólo en forma supletoria de acuerdo con el principio de la subsidiariedad, y no dedicarse a organizar y proteger a la población de tal manera que le quite su iniciativa y libertad. ...

La idea de fin está implícita en la acción de cada uno de los órganos del Estado, la síntesis en propósitos semejantes, nos conduce a los fines generales que forman la actividad pública. Reducida a un campo menor en sus orígenes, hoy se ve ampliada esa acción considerablemente. Por un proceso singular encaminado a la satisfacción de las necesidades sociales, el Estado ha intentado tomar a su cargo las tareas que incumben a una sociedad y cuando así lo ha pretendido, las reacciones sociales han luchado para poner un límite a la capacidad o determinación estatal.”²⁰ El bien común es el fin de toda sociedad y el bien público el fin específico de la sociedad estatal.

Resulta entonces que los fines del Estado se contienen en las normas jurídicas u orden jurídico, ya que si bien es cierto que el Estado actúa como rector de la vida social, también es cierto que es la sociedad la que finalmente los establece, resultando así algo tan contingente que dependen de lo que Fernando Lassalle

²⁰ *Ibidem*. Pág 22

denomina como factores reales de poder, los cuales se traducen en direcciones, metas, propósitos o tendencias generales consagradas en su orden jurídico.

En México, estos fines se concretizan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en segundo lugar, en forma más específica en el Plan Nacional de Desarrollo que es elaborado cada seis años por el Ejecutivo Federal.

I.1.3. Las funciones del Estado

En la consecución de los fines del Estado, éste actúa de tres formas diferentes. Estas formas de actuación son conocidas en el campo administrativo como *funciones del Estado*, por lo que en principio deberá entender el significado de la palabra *función*.

La palabra función proviene de ‘fungere’, que significa “hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de ‘finire’, por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública. ... La función es actividad dirigida a un fin concreto y determinado”²¹.

²¹ *Ibidem*. Pág. 39

“El concepto de función se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución”²². En este sentido, las funciones del Estado son las formas en que el Estado se manifiesta, ya sea creando normas jurídicas, aplicando dichas normas a casos concretos o bien solucionando conflictos.

Clásicamente se conocen tres funciones del Estado: Administrativa, Legislativa y Jurisdiccional. Adicionalmente, Sayagués Laso agregó desde hace tiempo, la función Constituyente, en donde el constituyente originario solamente elabora la Carta fundamental o Constitución de un Estado, para posteriormente desaparecer, cediendo sus funciones al Congreso Constituido, el cual se encargará de emitir las leyes ordinarias reglamentarias de la Constitución. Este Congreso constituido puede a su vez erigirse en constituyente permanente o derivado y es justamente con tal categoría como puede reformar la Constitución General.

“La función constituyente es la actividad fundamental del Estado, encaminada a la creación, adición, o reforma de las normas constitucionales. Ella tiene por objeto la formulación de normas jurídicas generales, relativas a la organización y funcionamiento de los órganos supremos del poder público, sus modos de creación,

²² Fraga, Gabino *Derecho Administrativo*. Trigésima tercera edición. Revisada y actualizada por Manuel Fraga, Editorial Porrúa, S.A., México, 1994, Pág 26

sus relaciones y el régimen de garantías que protejan al ciudadano en contra de los abusos de las autoridades”²³

Para el análisis de las funciones del Estado existen dos criterios: el formal y el material. El criterio formal atiende al órgano que realiza la actividad y prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad; en este orden de ideas cada una de las tres funciones le son atribuidas formalmente al Poder Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial.

Desde el punto de vista o criterio material, se analiza la naturaleza intrínseca de la función, sin importar el órgano que efectúa ese acto o actividad.

Por regla general deben coincidir en una función el criterio formal y material, sin embargo existen múltiples funciones que son realizadas por un Poder público y que formalmente no le corresponden; en este caso, debe existir una autorización constitucional expresa.

En nuestro país estas funciones han sido encomendadas de acuerdo con lo establecido en el artículo 49 Constitucional que señala “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

²³ Sánchez Viamonte, Carlos. *El Poder Constituyente* Ed. Bibliográfica Argentina, B.A., 1 v., 606 págs cit por Serra Rojas. Andrés *Derecho Administrativo*. Primer Curso. Pág 44

A continuación examinaré, desde el punto de vista material, en que consiste cada una de las tres funciones o formas en que tradicionalmente se manifiesta el Estado: Función Administrativa, Jurisdiccional y Legislativa.

I.1.3.1. Función administrativa

Resulta particularmente difícil definir qué se entiende por función administrativa ya que algunos autores la definen por exclusión al señalar que se trata de aquellas actividades que realiza el Estado, y que no corresponden al Poder Legislativo y al Judicial. Sin embargo, siendo nuestro campo el derecho administrativo resulta por demás importante definir desde el inicio a la función administrativa.

Se considera que la función administrativa desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca “es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales”.²⁴

²⁴ Fraga, Gabuno. *Op cit* . Pág 63

Para el Dr. Luis Humberto Delgadillo, “la función administrativa es la realización de actos jurídicos o materiales, ejecutados de acuerdo con el mandato legal, que produce transformaciones concretas en el mundo jurídico”²⁵

Finalmente, el Maestro Andrés Serra Rojas señala “la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control”.²⁶

Continuando con la exposición que efectúa el Maestro Serra Rojas de la función administrativa enunciaré sus elementos jurídicos:

- a) Es una función del Estado que la doctrina y la legislación asignan, por regla general, al Poder Ejecutivo Federal;
- b) Se realiza bajo un orden jurídico de derecho público;
- c) La finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad, que lo hace de oficio y con iniciativa para actuar;
- d) La limitación de los efectos jurídicos de los actos administrativos

²⁵ Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto *Elementos de Derecho Administrativo*, Editorial Limusa, México, 1986. Pág. 35

Además cuenta con las siguientes características:

- a) Se manifiesta en la realización de actos jurídicos o materiales, que crean situaciones jurídicas individuales, es decir, se manifiesta a través de una actuación en la que se hace uso de los elementos tanto jurídicos como materiales con que cuenta el Estado.
- b) La actuación de que se trata, se deriva de un mandato legal que también regula el contenido y los límites de la actuación, por lo que se afirma que a través de ella se está realizando el Derecho.
- c) Crea situaciones jurídicas individuales, ya que su efecto produce una transformación concreta en el medio jurídico.”²⁷

Desde el punto de vista formal, el artículo 80 Constitucional establece que “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’”. En cuanto a las atribuciones asignadas a la función que realiza el Ejecutivo, se establecen en el artículo 89 Constitucional.²⁸ Asimismo, el artículo 90 constitucional establece una Administración Pública Federal, la cual será Centralizada y Paraestatal.

²⁶ Serra Rojas. Andrés Derecho Administrativo, Primer Curso. Pág. 67

²⁷ Delgadillo Gutiérrez. Luis Humberto. *Op cit* . Pág. 35

²⁸ El Maestro Serra Rojas aclara la diferencia entre función administrativa y la función ejecutiva, señalando que el primero es más extenso que el segundo. La función ejecutiva concreta el acto, pone los medios para su cumplimiento. Es la fase última de una reacción jurídica que culmina con un acto subjetivo. El acto administrativo tiene un contenido mayor que el acto de ejecución.

I.1.3.2. Función jurisdiccional

Esta función del Estado, se encarga de dirimir los conflictos entre dos o más personas jurídicas, mediante la aplicación de la norma jurídica al caso concreto. La expresión máxima de esta función es el laudo o la sentencia, la cual al ser considerada como definitiva adquiere la consideración de cosa juzgada, de verdad legal.

Esta función supone un conflicto de intereses que el Estado debe resolver a fin de salvaguardar la seguridad de la población.

El maestro Andrés Serra Rojas nos dice sobre este particular:

“La función jurisdiccional es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico y atributiva, constitutiva o productora de derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada. Esta actividad da solución a un conflicto de intereses.

La finalidad del acto jurisdiccional es declarar imparcialmente el derecho en los casos controvertidos o de conflictos que son de su competencia. Es una actividad

de ejecución de la ley hecho por el Poder Judicial, pero que responde a motivos, efectos y fines diversos de los fines administrativos”²⁹

En México, de acuerdo al artículo 94 Constitucional, y desde el punto de vista formal, esta función se deposita en el Poder Judicial, integrado por la Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

El Poder Ejecutivo realiza materialmente la función jurisdiccional a través del Tribunal Contencioso-Administrativo y los del Trabajo. De igual forma, el Poder Legislativo realiza funciones materialmente jurisdiccionales al resolver sobre la responsabilidad política de los servidores públicos, a través del juicio político. Por lo que, se puede concluir que esta función no es exclusiva del Poder Judicial, ya que existen actos jurisdiccionales emitidos por otros órganos que no son considerados formalmente judiciales.

1.1.3.3. Función legislativa

El Estado, mediante la función legislativa, se encarga de crear las leyes, generales, imperativas y coercibles, aplicables a la sociedad.

²⁹ Scira Rojas, Andres *Derecho Administrativo*. Primer Curso, Pág 65

“La función legislativa es una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política”³⁰

Desde el punto de vista material, esta función la pueden realizar los tres Poderes de la Unión, por ejemplo: el Congreso legislativo al emitir la Ley que establezca algún impuesto, el Poder Ejecutivo, al expedir un reglamento, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación al expedir su reglamento interno están realizando materialmente la función legislativa. Sin embargo es necesario recordar que la Ley es el acto jurídico creador de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales emitido por el Poder Legislativo, por lo que debe concluirse que formalmente sólo el Congreso General tiene atribuida esta función.

Asimismo es necesario recordar que el artículo 72, fracción f de la Constitución determina que “En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.

Por lo anterior, debe concluirse que, aún cuando existen excepciones, la función legislativa la desarrolla en forma permanente el Poder Legislativo, el cual se integra, conforme a lo establecido en el artículo 50 constitucional, por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

³⁰ *Ibidem*. Pág. 45.

Asímismo debe considerarse que existen actos emitidos por el Poder Legislativo que materialmente son administrativos y jurisdiccionales lo cual se verifica cuando se nombran a los representantes de las comisiones que funcionan en su interior, o cuando se somete a juicio político a algún servidor público, respectivamente.

I.2. La Administración Pública Federal en México

I.2.1. Concepto de administración pública

El maestro Andrés Serra Rojas señala que la administración pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es proveer por medio de servicios públicos a los interés de una sociedad. La administración selecciona, coordina y organiza las actividades del Estado con medios materiales y con el personal adecuado. Personas y bienes son los elementos indispensables de una eficaz administración, tanto pública como privada.³¹

A. Molitor señala que debe entenderse por Administración Pública, desde el punto de vista formal al “organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales” y que desde el punto de vista material es “la actividad de este organismo considerado

en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”³²

Desde un punto de vista más amplio, se considera que la Administración Pública son las actividades que realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos, sin importar el Poder Público al que corresponda el órgano, ya sea Ejecutivo, Legislativo o Judicial.³³

Sin embargo, con un criterio excluyente, formal, encaminado a la función que realiza el Poder Ejecutivo se concibe a la Administración Pública como aquella “parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta

³¹ Serra Rojas, Andrés *Teoría del Estado*. Pág. 227.

³² Molitor, A. *Administración Pública* UNESCO, pág. 18, *Cit. por* Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 33a. Ed Porrúa, S A, México, 1994. Pág. 119.

³³ María del Carmen Pardo, en su Obra *Teoría y Práctica de la Administración Pública en México*, del Instituto Nacional de Administración Pública, nos señala que la Administración pública es un concepto complejo que comprende los fines del Estado, la organización de las acciones, recursos y medios, su congruencia respecto de los fines; las técnicas empleadas para aumentar la eficacia de las acciones, y sus efectos en la consecución de los fines. Por más radical que parezca la factibilidad de los fines estatales (constitucionales) y gubernamentales (planes y programas) se funda, en la práctica, sólo en la administración pública. La administración de justicia, la administración hacendaria y presupuestaria, la administración social (educación y salud) son los instrumentos que realizan los fines del Estado. “Por la administración los fines políticos se convierten en fines (asequibles) Más aún, la política es tal mediante la administración pública”, Pág. 25 y siguiente

con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”³⁴

Como se observa, este concepto limita la idea de Administración Pública como atribuida a un poder público determinado, siendo que en realidad, el campo administrativo del Estado no se constriñe a una parte del gobierno, sino lo incluye en su totalidad, o mejor dicho, incluye todas las funciones del Estado.

Con el propósito de cumplir con la función administrativa, la Administración Pública es una organización técnica, que se integra por la Administración Pública Centralizada y por la Paraestatal, de conformidad con el artículo 90 constitucional y el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

I.2.2. La Administración Pública Centralizada

Es importante iniciar, con la definición de centralización como “la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.”³⁵

³⁴ Acosta Romero, Miguel *Op. cit.*, Pág 79

³⁵ Acosta Romero, Miguel *Op. cit.*, Pág 86

En México, la estructura de la Administración Pública se establece en primer lugar en el artículo 90 de nuestra Carta Magna al establecer la división en Centralizada y Paraestatal.

En un segundo plano, el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su segundo párrafo señala que “la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada”.

Lo anterior se confirma en el artículo segundo de la ley reglamentaria, señala que la Administración Pública centralizada cuenta, en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo, con las siguientes dependencias:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos, y
- III. Consejería Jurídica.

Por disposición de la Ley en cuestión, entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos no existe preeminencia alguna, es decir, jerárquicamente se encuentran en el mismo rango. Para su mejor comprensión, a

continuación efectuaré un breve desglose de la funciones de los órganos que integran la Administración Pública Centralizada.

La Presidencia de la República.

Considerando que el Presidente de la República por disposición del artículo 80 constitucional es el único titular del Poder Ejecutivo, pero que cuenta con colaboradores inmediatos en el ejercicio de su función. Así hasta 1976 existió la Presidencia de la República como un órgano auxiliar del Ejecutivo Federal que tenía a su cargo el control y seguimiento de los acuerdos presidenciales, la planeación y control de la inversión pública, el registro de leyes, decretos, acuerdos y resoluciones, y en general el control administrativo de la Presidencia.

Estas unidades han sido creadas por acuerdos del Presidente de la República de acuerdo a sus necesidades, conforme a lo establecido en el artículo 8° de la Ley Orgánica de la Administración pública: “El titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República”.

Actualmente las unidades auxiliares inmediatas del Ejecutivo Federal son las siguientes:

- a) Secretaría particular
- b) Estado Mayor Presidencial
- c) Oficina de la Presidencia de la República
- d) Coordinación de Atención Ciudadana
- e) Dirección de Administración
- f) Dirección General de Comunicación Social

Las Secretarías de Estado.

Como ya se anotó arriba, el Poder Ejecutivo cuenta, para el despacho de los asuntos que conciernen a la función administrativa, con Secretarías de Estado, con un rango de igualdad, por no existir preeminencia alguna. Actualmente, en México contamos con las siguientes Secretarías que tienen, entre otras, las atribuciones que se indican:

Secretaría de Gobernación. Es la encargada de conducir la política interna del país; presentar ante el Congreso las iniciativas de leyes; vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país (garantías individuales); cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre culto religioso y disciplina externa, y, entre otras, conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales.

Secretaría de Relaciones Exteriores. Conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte; Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular; Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales, etc.

Secretaría de la Defensa Nacional. Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea, así como sus reservas; el Servicio militar nacional, plantear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil; administrar la justicia militar, etc.

Secretaría de Marina. Organizar, administrar y preparar la Armada y sus reservas; Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva; justicia militar y sanidad naval, etc.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente; Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal; manejar

la deuda pública de la Federación y del D.D.F.; coordinar el sistema bancario del país; cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales, y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales; dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación; formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública; etc.

Secretaría de Desarrollo Social. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda; coordinar las acciones que incidan en el combate de la pobreza, fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de las medidas de seguimiento y control;

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable; formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades; administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos materiales que correspondan a la

Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos así como minerales radioactivos; Ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar; manejar el sistema hidrológico del Valle de México, etc.

Secretaría de Energía. Conducir la política energética del país; Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear, así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público; otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética; Regular y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de seguridad nuclear; etc.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país, Regular la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios; orientar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología; medidas de protección al consumidor, etc.

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes;

Organizar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas; participar junto con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, etc.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo con las necesidades del país; regular, inspeccionar y vigilar los servicios públicos de correos y telégrafos y sus servicios diversos; conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios similares públicos concesionados con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros, así como del servicio público de procesamiento remoto de datos; regular el sistema ferroviario; realizar la vigilancia en general y el servicio de policía en las carreteras federales; regular la marina mercante; regular las comunicaciones y transportes por agua; etc.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos; vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia.

buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa, dictando las disposiciones administrativas que sean necesarias; conducir la política inmobiliaria, llevando el registro público de la propiedad inmobiliaria federal; conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas, aplicar sanciones que correspondan; etc.

Secretaría de Educación Pública. Organizar, vigilar y desarrollar la enseñanza educativa y cultural en todos los niveles, administrar y enriquecer el acervo de bibliotecas y museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías; formular el catálogo del patrimonio cultural de la nación; etc.

Secretaría de Salud. Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines; administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social;

Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos; Procurar el equilibrio entre los factores de producción; coordinar la integración y establecimiento de las

Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales; etc.

Secretaría de la Reforma Agraria. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos; crear nuevos centros de población agrícola, conceder o ampliar las dotaciones o sustituciones de tierras y aguas, intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal; resolver los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, etc.

Secretaría de Turismo. Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional, y otras atribuciones.

La estructura jerárquica de las Secretarías de Estado se establece en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria al señalar: “Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales”.

Departamentos Administrativos.

En teoría existen reglamentados los Departamentos Administrativos, sin embargo, en la realidad han dejado de existir, derivado de la Reforma constitucional en relación al Distrito Federal.

Existían como órganos con funciones técnicas tendientes al mejoramiento de los servicios públicos.

En cuanto a su estructura jerárquica, el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que “Al frente de cada Departamento Administrativo habrá un Jefe de Departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables.”

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Este órgano de la Administración Pública Federal Centralizada es de reciente creación, tan sólo las modificaciones a la Ley Orgánica se dan en mayo de 1996 y por ser el entorno en donde gira el tema del presente trabajo se analiza detalladamente en el siguiente capítulo.

Adicionalmente, existen otro tipo de órganos que se denominan *desconcentrados* que gozan de cierta libertad técnica y administrativa, pero que sin embargo quedan supeditados a una relación jerárquica con la Administración.

Estos órganos desconcentrados nacen en virtud de lo establecido en los reglamentos internos de cada Secretaría, o bien por ley o decreto *para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia.*

I.2.3. La Administración Pública Paraestatal

En forma paralela a la Administración Pública Centralizada existe la Administración Paraestatal, que aún formando parte de la misma organización no se encuentra sujeta en jerarquía, como lo esta la centralizada.

De esta forma, en el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública se establece que “los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”.

En cuanto a la Administración pública paraestatal, se establecen como auxiliares del Poder Ejecutivo de la Unión, a las siguientes *entidades*³⁶:

³⁶ Mientras que en la Administración Pública Centralizada se denominan *dependencias* a aquellas unidades creadas para el ejercicio de sus atribuciones y despacho de los negocios, en la Administración Pública Paraestatal, el artículo 3° de la Ley Reglamentaria, los denomina como *entidades*

I. Organismos descentralizados

II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III. Fideicomisos

Estas entidades son agrupadas por sectores definidos, por el Presidente de la República, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado.

El régimen jurídico de la Administración Pública paraestatal se establece en primer término en la Ley Orgánica a partir del artículo 45, y en seguida en la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Para una mejor comprensión de los órganos que la integran, a continuación haré una descripción de sus principales características.

Organismos descentralizados.

Los organismos descentralizados, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública, son aquellas entidades creadas por la Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Tienen por objeto la realización de actividades estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o seguridad social.

Las actividades estratégicas se establecen en el artículo 28 constitucional, en el párrafo cuarto, correos, telégrafos, radiotelegrafía, comunicación vía satélite, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y otras que así las señale el Congreso de la Unión.

Por su parte las actividades prioritarias son aquellas que tienden a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares. “De acuerdo con la ley, dichas áreas serán aquellas que servirán para el desarrollo y crecimiento de la economía nacional y éstas pueden consistir en artículos, materias, o productos que se consideren necesarios para la economía nacional, o prestación de servicios reglamentados y públicos, y el uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio público de la Federación, siempre y cuando tales servicios y bienes no formen parte de las áreas estratégicas”.³⁷

Los organismos descentralizados cuentan con los siguientes elementos: Nombre, domicilio, objeto, patrimonio propio, órganos de gobierno, dirección y vigilancia que lo integran, facultades y atribuciones, régimen laboral de los trabajadores, así como la forma y términos de su extinción y liquidación.

³⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel *Compendio de Derecho Administrativo* Segunda edición actualizada Prólogo de Genaro Góngora Pimentel, Editorial Porrúa, S A , México, 1997, Pág 141

En virtud de su personalidad, los organismos descentralizados tienen la capacidad de actuar por sí mismos, pudiendo adquirir derechos y obligaciones por su cuenta y riesgo.

Empresas de participación estatal.

De acuerdo con el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

“I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuanto tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno. ...”

De esta forma, las empresas de participación estatal mayoritaria son aquellas en donde el Estado es propietario de más del 50% del capital social, en donde está reservada para el Estado una serie especial de acciones, tenga poder para designar al director o presidente o a la mayoría de la Junta de Gobierno. Estas incluyen a las sociedades nacionales y auxiliares de crédito, a las instituciones de seguros y fianzas. Las empresas de participación estatal se han justificado con la necesidad de mantener fuentes de trabajo, desarrollar una actividad o zona económica del país.

El principal objetivo de este tipo de empresas es el desarrollo de áreas prioritarias que tiendan a la satisfacción de intereses generales. Su régimen jurídico se encuentra en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, estableciendo la estructura, organización, funcionamiento y control. Sin embargo, en primer término, deben regirse por su estatuto legal.

Fideicomisos Públicos.

El Fideicomiso, es una operación mercantil en donde intervienen tres partes: el fideicomitente, la fiduciaria y el fideicomisario; es una figura jurídica en donde el fideicomitente afecta un patrimonio determinado a favor de un tercero llamado fideicomisario, a través de una institución bancaria que tendrá el carácter de fiduciaria.

De acuerdo con el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, los fideicomisos públicos “son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos”.

Además se establece que el único fideicomitente será necesariamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

I.3. Los Servidores Públicos

El Estado se manifiesta a través de los Poderes de la Unión, sin embargo, requiere de órganos creados y regulados jurídicamente para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, órganos que se integran por un cuerpo de servidores públicos, seres humanos con defectos y virtudes.

Hay autores como Otto Mayer, que plantean que existen diversos *status* que puede tener el individuo frente al Estado, por ejemplo: el *estado general de sujeción*, y que se obtiene por el simple hecho de formar parte de la población de un Estado. Por otra parte existe el *estado especial de servidor público*, que proviene de

su relación laboral con los órganos del Estado. “La obligación de prestar servicios, sea cual fuere su origen, crea un poder jurídico especial que se ejercerá en nombre del Estado o del cuerpo de administración propia sobre el obligado, para mantener y dirigir a éste en el cumplimiento exacto de sus deberes” .³⁸

En sentido amplio, servidor público es quien participa en la función pública³⁹; es toda aquella persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, no importa si el empleo, cargo o comisión se desarrollan como consecuencia de una elección, nombramiento, contrato u otro tipo de designación.

Es importante citar la definición que de Servidores Públicos efectúa el artículo 108 Constitucional que dice: “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y , en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal

³⁸ Cit por Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Prólogo Lic. Ismael Gómez Gordillo y R., Editorial Porrúa. México. 1996, Pág 62

³⁹ El Maestro Miguel Acosta Romero nos señala en su Compendio de Derecho Administrativo, que el Servicio Público “es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)” (Pág. 435)

Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

“Del análisis del texto constitucional se desprende que el término más genérico que utiliza es el de “servidor público”, con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral”⁴⁰

De acuerdo con la exposición de motivos de la reforma en 1982 al Título Cuarto constitucional se pretende incluir a todos los trabajadores del Estado por el espíritu de servicio que debe imperar en ellos y no por el órgano para el que trabajen en forma directa, además de que “aparte de la naturaleza de la función que realicen, si participan en alguna actividad que el Estado haya asumido en razón del interés público, como es el caso de sus empresas industriales y comerciales, que forman parte de la Administración Pública Paraestatal, quedarán incorporados al régimen especial de sujeción que impone el interés general.”⁴¹

⁴⁰ Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa *Compendio de Derecho Administrativo* Pág 197

⁴¹ Delgadillo Gutiérrez. Luis Humberto *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*. Pág 80

I.4. El principio de legalidad.

Al invocar el principio de legalidad, se alude necesariamente al Estado de Derecho que se conceptualiza como aquél Estado en que impera la Ley ⁴² como expresión de la voluntad popular para garantizar los derechos humanos o fundamentales.

“En consecuencia, el Principio de Legalidad se manifiesta en el sentido de que la actividad estatal sólo puede efectuarse con la autorización que la ley le otorgue, ya que el hombre nace con plena libertad de acción y no es posible someterlo a la autoridad de un poder que limite su libertad natural, excepto cuando esa libertad tenga que restringirse para salvaguardar el interés público. La voluntad general, como se indicó, es la soberanía que reside en el pueblo y se plasma en las leyes, las cuales, como manifestación de la población crean la autoridad y facultan su actuación; por lo tanto, las libertades individuales sólo pueden ser restringidas por disposición expresa de la ley. Con base en lo anterior se expresa el principio de que los individuos pueden hacer todo lo que no les esté prohibido, mientras que la autoridad sólo podrá hacer lo que le esté permitido”, es decir, lo que la Ley manda u ordena.

⁴² Debe entenderse por Ley a la norma emanada por el Poder Público, dada en el Derecho por lo que tiene consecuencias jurídicas (crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones)

“De esta manera se limita el poder de la autoridad para impedir que abuse del poder, ya que sólo podrá actuar cuando la ley lo autorice. La ley es un acto de soberanía y el poder de la autoridad nace de la ley que la crea y autoriza su actuación condicionada al respecto (sic) de los mandatos y prohibiciones que ella contiene. De acuerdo con este principio surge el Estado de Derecho” .⁴³

Se requiere esencialmente de un orden jurídico, ya que los individuos pueden hacer todo lo que no les esté prohibido, mientras que la autoridad sólo podrá hacer lo que le esté permitido, alcanzándose así el Estado de Derecho, que en palabras del Dr. Delgadillo se conceptualiza como: “aquel en que el poder público se encuentra sometido al Derecho, a fin de lograr la justicia y seguridad, en tanto que se pretende regular la acción estatal, estableciendo sus límites mediante el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los gobernados, el establecimiento de los medios idóneos para la defensa de tales derechos y los sistemas de responsabilidad patrimonial de la Administración”⁴⁴. así como el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, entre otros.

Asimismo, para lograr el sometimiento del Estado a la ley se requieren los siguientes supuestos:

⁴³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa. Mamiel *Compendio de Derecho Administrativo*, Págs 5 y 6

⁴⁴ Ibidem. Pág 9

- a) La existencia de un ordenamiento jurídico que constituya un todo jerárquicamente estructurado, al que se encuentren sometidas las actuaciones del Estado;
- b) El reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los gobernados;
- c) El establecimiento de medio idóneos para la defensa de esos derechos; y
- d) Un sistema de responsabilidades patrimoniales de la Administración Pública⁴⁵, así como un sistema de responsabilidades de los servidores públicos.

El Maestro Gabino Fraga nos comenta “El principio de la legalidad se puede entender desde un punto de vista material, en cuyo caso su alcance es el de que la norma en la que se funde cualquiera decisión individual tiene que ser una norma de carácter abstracto e impersonal. Puede también ser tomado en su sentido formal, significándose entonces que además de ser una ley desde el punto de vista material, la norma bajo la cual se realice el acto individual debe también tener los caracteres de una ley desde el punto de vista formal, es decir, que debe ser una disposición expedida por el Poder que conforme al régimen constitucional esté normalmente encargado de la formación de las leyes”.⁴⁶

En México, este principio se encuentra consagrado como derecho fundamental en los artículo 14 y 16 constitucionales. El segundo párrafo del artículo 14 establece el principio del Debido proceso legal, al señalar que:

⁴⁵ Ibidem, Págs 8 y 9

⁴⁶ Fraga, Gabino *Derecho Administrativo*, Pág. 99

“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

Por su parte, el artículo 16 constitucional establece:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Conforme a este artículo, se establecen los siguientes presupuestos:

- a) El órgano estatal del que provenga un acto que se traduzca en una molestia debe encontrarse investido con facultades expresamente consignadas en una norma legal (en sentido material) para emitirlo;
- b) el acto o procedimiento por el cual se infiere una molestia, debe estar previsto, en cuanto a su sentido y alcance, por una norma legal; de aquí deriva el principio de que “los órganos o autoridades estatales sólo pueden hacer aquello que expresamente les permita la ley”;
- c) el acto que infiere la molestia debe derivar o estar ordenado en un mandamiento escrito, y

d) el mandamiento escrito en que se ordena que se infiera una molestia debe expresar los preceptos legales en que se fundamenta y las causas legales que la motivan.⁴⁷

En este orden de ideas, sólo se puede exigir obediencia en nombre de la ley, y en virtud de la existencia del Estado de Derecho y respeto al principio de legalidad se pueden hacer efectivas las responsabilidades de los servidores públicos que realicen actos arbitrarios o ilegales.

⁴⁷ Diccionario Jurídico Mexicano. Principio de Legalidad, concepto de. J.Jesús Orozco Henríquez, Editorial Porrúa S.A y la Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cuatro Tomos, Tercera edición, México. 1989, Pág 2536.

FASE DE INVESTIGACIÓN II

LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL

II.1. Antecedentes históricos

Resulta por demás conveniente conocer los antecedentes históricos de la actual Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para comprender sus funciones como dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada.

Para conocer tales antecedentes se debe considerar los que fueron expuestos por las Comisiones Unidas de Gobernación Primera Sección y de Estudios Legislativos Cuarta Sección, en el Dictamen que presentaron para la consideración y aprobación de la H. Cámara de Senadores, dentro del Proceso Legislativo.¹

El antecedente más remoto de una institución con funciones de asesoría jurídica se encuentran en el denominado *Attorney General* que se creó en Inglaterra en el año de 1277, al cual se le encomendó la responsabilidad de los asuntos legales del reino y la asesoría jurídica del gobierno.

En América, los Estados Unidos de Norteamérica retomaron esta figura en 1789, para crear en 1870 el Departamento de Justicia cuyo titular, nombrado procurador general, era el encargado del ministerio público, abogado en jefe del gobierno y consejero jurídico del Presidente de la República.

¹ Diario de los Debates H. Senado de la República de los Estados Unidos Mexicanos, Núm 7 1o de Abril de 1996, Pág. 3 y ss

Desde 1821, cuando México ya era independiente existieron los Ministerios de Justicia y posteriormente dieron lugar a las secretarías de justicia desde 1824 hasta la Constitución de 1857, inclusive. Para entonces el Procurador General de la República solamente era titular del ministerio público y representante legal del gobierno federal.

Venustiano Carranza propuso en su proyecto de constitución, que el Procurador General de la República fungiera como Consejero jurídico del gobierno. Aprobada la Constitución, desapareció en consecuencia la Secretaría de Justicia, hasta entonces con las funciones de consejería legal.

Desde entonces y hasta hace algunos años, de acuerdo con el anterior artículo 102 constitucional, el Procurador General tenía tres atribuciones fundamentales:

- Titular del Ministerio Público Federal,
- Representante Legal de la Federación, y
- Consejero Jurídico del Gobierno Federal

Diversos juristas habían sostenido la incompatibilidad de las funciones del Procurador General de la República, de los cuales destaca por su importancia el debate sostenido en el año de 1932, con motivo de un Congreso Jurídico Nacional, entre el Lic. Luis Cabrera y el entonces Procurador General Lic. Emilio Portes Gil. En dicho debate el Lic. Cabrera sostuvo:

“El carácter de consultor jurídico del gobierno es notoriamente incompatible al intervenir el ministerio público en la materia de amparos no podría desempeñar el doble papel de defensor de la Constitución y de consejero del gobierno en actos que el mismo Poder Ejecutivo hubiere ejecutado, precisamente bajo el patrocinio y conforme a la opinión del Procurador General de la República en sus funciones de consejeros del gobierno”.²

Según palabras del Dip. Ignacio González Rebolledo, la historia le otorgó la razón a Don Luis Cabrera en el debate que en el año de 1932, con motivo del Congreso Jurídico Mexicano citado anteriormente³ al crearse la Consejería Jurídica.

De esta forma, el antecedente inmediato de la Consejería Jurídica, como asesor jurídico del Presidente lo encontramos precisamente en la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Esta Dirección General fue creada por el entonces Presidente de la República, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de enero de 1983; en dicho acuerdo se establecieron las funciones de asesoría técnica jurídica para el Ejecutivo Federal, como por ejemplo: dar opiniones

² Ibidem. pág 4

³ Debate en la Cámara de Diputados de fecha 26 de marzo de 1996, en donde el Diputado Ignacio González Rebolledo tomo la palabra par fundamentar el dictamen, de conformidad con el artículo 108 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

sobre los proyectos de iniciativas, apoyo técnico en asuntos jurídicos, el cumplimiento de los programas de normatividad jurídica de la administración pública federal, así como enviar a la Secretaría de Gobernación las iniciativas de leyes y decretos firmados por el Presidente de la República, y revisión jurídica en materia agraria.

La Dirección estaba a cargo de un Director General, que era designado y removido libremente por el Presidente de la República. Se contaba con las unidades administrativas que determinaba el Ejecutivo de acuerdo con el presupuesto asignado.

El Director coordinaba la Comisión de Estudios Jurídicos, o sus equivalentes, de las dependencias de la Administración Pública Federal, a fin de mantener un orden jurídico vigente actualizado.

Como antecedente inmediato de la Consejería Jurídica, ya contenía varias de las funciones del actual órgano existente.

En virtud de que los hechos demostraron que las variadas, múltiples e intrincadas funciones destinadas a la procuración de justicia, mutilaban las que en teoría debían destinarse a la asesoría jurídica del presidente de la República, el Presidente de México, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, con fecha 6 de diciembre de 1995 presentó iniciativa de ley, en uso de su facultad que le otorga la fracción I del artículo 71, para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, proponiendo la creación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal..

Por su parte, el Partido de Acción Nacional, al presentar su plataforma electoral federal 1994-2000 estableció en su punto 143 que promovería la creación de un órgano responsable de la asesoría jurídica de las dependencias del Poder Ejecutivo, diferente a la Procuraduría General de la República.⁴ Como la historia lo demuestra, este partido no fue ganador de las elecciones presidenciales de 1994, pero no obstante, esta idea fue reglamentada a iniciativa del actual presidente del Partido Revolucionario Institucional, el Dr. Ernesto Zedillo.

En este orden de ideas, en el dictamen de la Cámara de Senadores, el 17 de diciembre de 1994, se consideró conveniente eliminar del texto constitucional la función de consejería, a fin de que no pugne con la representatividad social del Procurador General de la República, señalando lo siguiente:

“Durante los trabajos de las comisiones se presentó una serie de reflexiones sobre la importancia y trascendencia del cargo del Procurador General de la República, en su doble función: Como consejero jurídico del gobierno y la de responsable último de la institución del ministerio público federal. Las cavilaciones más serias ganaron lugar para aceptar la idea de que dicho cargo es de la mayor responsabilidad y que, además de los requisitos formales del sujeto que lo desempeña, requiere una serie de atributos de personalidad profesional, que aseguren a la República el ejercicio más ciudadano y

⁴ Afirmación efectuada por el entonces Diputado, el C. Horacio Gutiérrez Bravo, en el Debate en la Cámara de Diputados el 26 de marzo de 1996

equilibrado que pueda hacerse del ministerio de la procuración de justicia mexicana... al efectuar el análisis de la figura del Procurador General de la República con motivo de las nuevas reglas para su designación, se estimó conveniente fortalecer su condición de representante social, la cual a lo largo de mucho tiempo ha dado lugar a opiniones encontradas respecto a la compatibilidad de la misma con el carácter de consejero jurídico del gobierno que le asigna el párrafo quinto del apartado A del artículo 102 constitucional, en tal virtud, estas comisiones han estimado conveniente eliminar del texto de la norma suprema. esta función de consejería a fin de que no pugne con la representatividad social de procurador".⁵

De esta forma, el Apartado A del artículo 102 constitucional, por reforma de 1994 estableció que la función del Consejero Jurídico del Gobierno, estaría a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que para tal efecto establezca la ley; dando así mayor autonomía al Procurador General, sin supeditación directa al Ejecutivo.

Con esta reforma al Apartado A del artículo 102 constitucional, el Congreso Legislativo pretendió dar solución al problema jurídico administrativo al existir conflicto de intereses en términos del artículo anterior.

En consecuencia, por decreto del 15 de mayo de 1996 se creó la figura de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, con el carácter de dependencia conjuntamente

⁵ Dictamen suscrito por las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Primera Sección el 16 de noviembre de 1994 y sancionado por la Asamblea plenaria en sesión celebrada el 17 de diciembre del mismo año

con las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos, disponiendo en el artículo segundo transitorio lo siguiente:

“**Segundo.**- Todos los elementos y recursos adscritos a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, pasarán a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Los derechos de los trabajadores de la citada Dirección General, que presten sus servicios a la Consejería Jurídica, serán respetados en todos sus términos. Los asuntos que estén a cargo de la Dirección General pasarán a la Consejería.”

II.2. La Consejería Jurídica en la Administración Pública Centralizada

En la fase I de este trabajo terminal, se analizó a la Administración Pública Federal y se comentaron varios artículos de la Ley Orgánica de la Administración, sin embargo a continuación se hace especial mención y con mayor detalle de los artículos relativos a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para comprender su función dentro de la Administración Pública.

Para iniciar este estudio, a continuación se comentan algunas palabras de la exposición de motivos para la reforma de mayo de 1996 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

“En efecto, para atender una añeja preocupación, y con el objeto de que las funciones que el Procurador desempeña sean las inherentes a su calidad de representante social, se reformó el último párrafo del artículo 102, Apartado A, de nuestra Ley Suprema, para disponer que la función de consejo jurídico del Gobierno - en ese entonces responsabilidad del Procurador General de la República- esten a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que la ley establezca”.⁶

⁶ Exposición de Motivos de las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de fecha seis de diciembre de 1995

El principal fundamento jurídico para la creación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal lo encontramos en la reserva de funciones que se hace en el último párrafo del Apartado A del artículo 102 Constitucional, que al efecto señala:

“La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.”

Esta redacción es resultado de la reforma que se realizó al texto constitucional mediante decreto promulgatorio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, en la que se subsume la función de consejero jurídico al Procurador General de la República.

Al analizar el texto constitucional, se encuentra que es inexacta su redacción al señalar *consejero jurídico del Gobierno*, sin aclarar que solo dará asesoría al Poder Ejecutivo. Para comprender esta afirmación, basta recordar que el gobierno es sinónimo de dirigir, regir, conducir, guiar; así mismo se refiere al agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo⁷.

De lo anterior, se concluye que una interpretación gramatical del fundamento constitucional de la Consejería Jurídica, daría pauta a pensar a que la asesoría jurídica se tendría que brindar por igual al Poder Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial. Lo cual va

en contra del espíritu del Legislador y del fortalecimiento del principio de división de poderes.

No fue sino hasta un año más tarde, en sesión ordinaria del 6 de diciembre de 1995, que el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León en el ejercicio de sus funciones como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, presentó la iniciativa de ley para la creación de la dependencia del Ejecutivo Federal, señalando:

“La presente administración pretende construir un régimen en donde la plena eficacia de las normas, la regulación eficiente de las relaciones entre los integrantes de la sociedad, la seguridad de personas y bienes y el pleno ejercicio de los derechos y libertades, se encuentren garantizados por los órganos del Estado. La propuesta de incorporar a nuestro orden jurídico la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal representa un factor decisivo que será promotor de una eficiente y eficaz vigencia del Estado de Derecho.

En un Estado de Derecho, tanto gobernantes como gobernados deben apegarse a la ley. La Consejería Jurídica coadyuvará, de merecer su aprobación, para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal desempeñen sus funciones con estricto apego al marco legal aplicable.”

⁷ Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano. Pág. 1536

De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desde su reforma del 15 de mayo de 1996, se establece que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal forma parte integral, al igual que las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos, de la Administración Pública Centralizada.

Posteriormente, en el artículo 2° señala que para el ejercicio de las atribuciones y despacho de los negocios del orden administrativo encomendadas al Poder Ejecutivo, la Administración Pública paraestatal cuenta con una dependencia denominada Consejería Jurídica, así como de Secretarías de Estado y Departamentos administrativos.

De igual forma debe entenderse, que siendo parte de la Administración Pública, a la Consejería le son aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal.

II.3. Organización

Como titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, se encuentra un Consejero Jurídico, el cual está sujeto a las siguientes disposiciones:

- Dependerá directamente del Presidente de la República
- Será nombrado y removido libremente por el Presidente

- Deberá cumplir con los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República. estos son:

- a) Ser ciudadano por nacimiento;
- b) tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- c) contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho;
- d) gozar de buena reputación
- e) no haber sido condenado por delito doloso ⁸

Considero conveniente que este servidor público sea nombrado y removido libremente por el Presidente, ya que se requiere que sea una persona en quien se confíe, ya que esta función exige una cercanía institucional con el titular del Ejecutivo.

Se trata de un órgano técnico, cuyo titular deberá ser un ciudadano calificado con requisitos semejantes a los requeridos para ser Procurador General de la República.

Para el desempeño de sus funciones habrá cinco consejeros adjuntos.

⁸ Estos requisitos son establecidos directamente en el texto constitucional vigente. en el artículo 102 apartado A

II.4. Facultades

El artículo 4° de la multicitada Ley Orgánica de la Administración Pública establece que la función de consejero jurídico, prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de México, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

También el artículo 4°, establece en su párrafo cuarto, que será el reglamento interno de la Consejería el que determinará las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y delegar facultades. Sin embargo parece incongruente pensar que aún no exista tal reglamento interno, por lo que debiera concluirse que dichas unidades administrativas están actuando en forma ilegal, ya que no existe precepto que les atribuya facultades en forma específica.

Resulta por demás escandalosa la actuación ilegal de este órgano, al recordar lo que señaló el Presidente Zedillo en la exposición de Motivos para crear este órgano:

“La presente administración pretende construir un régimen en donde la plena eficacia de las normas, la regulación eficiente de las relaciones entre los integrantes de la sociedad, la seguridad de personas y bienes y el pleno ejercicio de los derechos y libertades, se encuentren garantizados por los órganos del Estado. La propuesta de incorporar a nuestro orden jurídico la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal representa

un factor decisivo que será promotor de una eficiente y eficaz vigencia del Estado de Derecho.”

“En un Estado de Derecho, tanto gobernantes como gobernados deben apearse a la ley. La Consejería Jurídica coadyuvará, de merecer su aprobación, para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal desempeñen sus funciones con estricto apego al marco legal aplicable”.

Resulta intolerante que el órgano que se creó para coadyuvar a que las dependencias y entidades de la Administración *desempeñen sus funciones con estricto apego al marco legal aplicable*, sea precisamente el que no tenga un reglamento interno que le asigne atribuciones a sus unidades administrativas.

De acuerdo con la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración, resulta claramente establecido que la función del consejero jurídico está a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Por su parte, el artículo 43 de la Ley Orgánica establece que le corresponde el despacho de los asuntos siguientes, que en forma breve comentaremos:

“I. Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende;”

Desde la exposición de motivos de la iniciativa de reformas, se expuso que era inconcebible la idea de que un órgano del Ejecutivo preste asesoría jurídica al Poder Legislativo y al Judicial, que crean las leyes y a quien las interpreta y aplica.

“II. Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos;”

“III. Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales;”

Hay quienes consideran que el Consejero Jurídico continua siendo abogado de la Nación, en la medida en que ésta (la Nación) para los efectos del derecho internacional, está representada por el titular del Ejecutivo Federal. Es decir, si el Consejero es abogado del Ejecutivo Federal, y el Ejecutivo es representante de la Nación, luego entonces el Consejero es abogado de la Nación, al opinar sobre los tratados internacionales con otros países, antes de ser suscritos por el Presidente de la República.

“IV. Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República:”

La revisión de estos documentos será con el fin de verificar la debida fundamentación y motivación de dichos instrumentos jurídicos, logrando así una efectiva desregulación de las normas, trámites y procedimientos.

“V. Prestar asesoría jurídica cuando el Presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional;”

Recordemos que el artículo 29 constitucional establece que, 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, el Presidente de la República, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión (o Comisión Permanente), podrá suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación.

Como se observa de los preceptos citados, la legislación reglamentaria pretender ir más allá que la Constitución, pues determina que el Consejero Jurídico formará parte del Gabinete de suspensión de garantías, en cambio la ley máxima no hace inclusión adicional alguna sobre este nuevo servidor público.

“VI. Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades;”

Lo anterior a efecto de dar coordinación y unificación de los criterios jurídicos que en la Administración Pública Federal, que orientan la ejecución y aplicación de las normas legales al caso concreto.

“VII. Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Federal, la que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El Consejero Jurídico podrá opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;”

La atribución señalada en el primer párrafo de esta fracción establece que, el Consejero Jurídico debe conducir, en la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal⁹, las acciones necesarias para la concreta ejecución de las políticas dirigidas a la simplificación del marco normativo, así como la depuración de aquella regulación

⁹ La Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal fue creada por Decreto Presidencial de fecha 18 de enero de 1983

obsoleta, dispersa o contradictoria que afecte el buen despacho de los asuntos administrativos del Estado.¹⁰

Lo anterior presupone que las unidades administrativas interacciones con un espíritu de colaboración, cohesión y armonía, siendo el Consejero Jurídico el coordinador.

Por otra parte, la atribución señalada en el segundo párrafo de esta fracción, al señalar que podrá *solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, ha dado lugar a considerar al Consejero Jurídico como una figura de gran poder, ya que puede influir en la nombramiento y remoción de servidores públicos.

“Esta facultad está verdaderamente fuera de contexto, y convierte al Consejero Jurídico en un funcionario que puede ser autoritario, a tal grado que cualquiera que no comparta su opinión o su criterio puede ser cesado por el Consejero Jurídico; lo cual es un símbolo de autoritarismo feroz que va contra las reglas de que los Secretarios de Estado, tienen jerarquía sobre sus subordinados y a ellos correspondería remover a los funcionarios. Pero ahora el Consejero en este aspecto estará sobre encima de todos los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo que

¹⁰ Cfr. Exposición de Motivos para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 6 de diciembre de 1995

puede conducir a una distorsión y a un ejercicio completamente dictatorial de las funciones jurídicas”.¹¹

Debemos recordar que las entidades de la Administración pública paraestatal cuentan con autonomía orgánica e independencia técnica como tope al poder del Ejecutivo, ya que cuentan con personalidad jurídica propia y patrimonio propio.

“VIII. Participar, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico;”

“IX. Prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias;”

De acuerdo con la exposición de motivos este apoyo y asesoría se brindará con respeto al Pacto Federal y con amigable colaboración entre las entidades federativas, a fin de enriquecer y dar congruencia a la legislación nacional. En esta idea se manifiesta el centralismo acentuado con que hemos vivido en México, al ser una realidad, que los códigos jurídicos locales una copia o transcripción de los aplicables al Distrito Federal.

En este orden de ideas, en un país como México en donde estamos muy lejos de superar un centralismo acentuado, lo que debería ser una sugerencia, en un plano

¹¹ Acosta Romero, Miguel. *Op Cit.*, Pág 177.

amistoso con los gobiernos de los Estados, se entiende como una orden del centro que se obedece inevitablemente.

“X. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas, y”

“XI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”

Precisamente en ésta fracción, se incrusta la continuación de las funciones que venía desarrollando la Dirección General de Asuntos Jurídicos, que como se anotó arriba se trata de su antecedente inmediato.

Por otra parte, el artículo 43 bis establece que “Las dependencias de la Administración Pública Federal enviarán a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de ley o decretos a ser sometidos al Congreso de la Unión, a una de sus cámaras o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por lo menos con un mes de anticipación a la fecha en que se pretendan presentar, salvo en los casos de las iniciativas de ley de ingresos y proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, y en aquellos otros de notoria urgencia a juicio del Presidente de la República. Estos

últimos serán sometidos al titular del Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Consejería Jurídica”.

Los legisladores buscaron con este precepto otorgar, con un sano propósito, a la Consejería Jurídica un término suficiente para evaluar la pertinencia y contenido de los proyectos de iniciativas a someter a la consideración del titular del Poder Ejecutivo; en donde la fracción parlamentaria de Acción Nacional propuso exentar del facto tiempo a la Iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, por su complejidad intrínseca.

Finalmente, se le otorga una calidad especial a la Consejería, al establecerse en la Ley que las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal le proporcionarán oportunamente la información y apoyo que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Por último, se puede señalar que estas reformas buscaron desde su iniciativa: impulsar y reforzar los mecanismos de desregulación y descentralización de los instrumentos jurídicos del Gobierno Federal; sin embargo impulsan el autoritarismo al concentrar un poder extremo en el Consejero Jurídico, que le permite hasta la remoción de los encargados del apoyo jurídico en la Administración Pública.

III.1. Concepto de responsabilidad

Diversos autores se han ocupado del concepto de responsabilidad, por lo que para iniciar, se hace necesario citar las raíces de la palabra responsabilidad: “La voz ‘responsabilidad’ proviene de ‘respondere’ que significa, *inter alia*: ‘prometer’, ‘merecer’, ‘pagar’. Así, ‘responsalis’ significa: ‘el que responde’ (fiador); En un sentido más restringido ‘responsum’ (‘responsable’) significa: ‘el obligado a responder de algo o de alguien’. ‘Respondere’ se encuentra estrechamente relacionada con ‘spondere’, la expresión solemne en la forma de la *stipulatio*, por la cual alguien asumía una obligación (Gayo, Inst. 3, 92), así como ‘sponsio’, palabra que designa la forma más antigua de obligación (A. Berger).¹

Las responsabilidades de los servidores públicos derivan del incumplimiento al cúmulo de obligaciones que les impone el cargo o comisión en el servicio público; es decir, al romperse la legalidad que debe acompañar toda su actuación surge la responsabilidad, la cual puede ser de naturaleza civil, penal, administrativa y política. De ahí que la responsabilidad de los servidores públicos se entienda como “la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley”², por haber causado un daño patrimonial, por haber cometido un delito, por una falta, o en último término, por

¹ Diccionario Jurídico Mexicano, Págs 2824 y 2825

² Serra Rojas. Andrés *Derecho Administrativo*. Primer Curso, Pág 501

un acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o su buen despacho.

Por su importancia, es conveniente transcribir la exposición de motivos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, citada por el Maestro Andrés Serra Rojas, en la que se expresa la naturaleza de la responsabilidad de la función pública:

“El ciudadano que se ha escogido - nombrado o designado- para desempeñar una función pública debe comprobar, por medio de su comportamiento, *que posee aquellas cualidades, que en él fueron supuestas para hacerlo merecedor de tal investidura*, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas, como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo.”

“El Estado, por su parte, *debe proveer las medidas eficaces para perseguir a los malos funcionarios* que, violando la confianza que en ellos se deposita, hacen de la función pública un medio para satisfacer bajos apetitos, y aun cuando el pueblo, con su claro sentido de observación, señale y sancione con su desprecio a los funcionarios prevaricadores y desleales que atentan contra a riqueza pública o contra la vida o la libertad, o la riqueza de las personas, etc., esa sanción popular, por más enérgica que en sí misma sea, no puede considerarse lo bastante para dar satisfacción al imperioso reclamo de la justicia.”

“La actuación criminal de los malos funcionarios, cuando queda indefinidamente impune, además de constituir un pernicioso ejemplo, puede conducir al pueblo a la rebeldía como único medio para libertarse de ellos; o bien, puede llevarlo a la abyección como resultado de un sometimiento impotente, signo indudable de decadencia, o bien, produce un estado latente de inconformidad y de rencor, que le hace ver al Gobierno no como la entidad superior instituida para su beneficio, respetable y orientadora que habrá de conducirlo al bienestar y al progreso, sino como un poder despótico y concupiscente que sólo lo oprime y explota”.³

Resulta entonces que el empleado público es responsable del incumplimiento de los deberes que le impone la función que desempeña. Por lo que la responsabilidad puede ser de índole civil, penal, administrativa y política.

La cita anterior de la exposición de motivos bien sirve de pauta para comprender lo establecido en el Título Cuarto de nuestra Constitución y que se analiza a mayor abundamiento en el siguiente punto.

III.2. Tipos de responsabilidad

Nuestra Ley Fundamental, en el artículo 109, señala que “El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas

³ Semanario Judicial de la Federación. IV época. 4a. Sala T XXVII. pág 50. y T XXIV. 4a Sala. pág 123. V época Cit. por. Serra Rojas. Andrés. en su Curso de Derecho Administrativo Págs 502 y 503

competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes teniendo este carácter. incurran en responsabilidad...”

Existen cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos:

- 1) Civil,
- 2) penal,
- 3) administrativa y
- 4) política

A este respecto, la Suprema Corte ha señalado las modalidades de las responsabilidades de servidores públicos, de acuerdo con el artículo cuarto constitucional, señalando lo siguiente:

“De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 y 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho: B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que faltes a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y

eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias. aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones”.⁴

A continuación se analiza por separada cada uno de los tipos de responsabilidad.

III.2.1.- Responsabilidad civil

El principio general en el que se basa la responsabilidad civil es que *todo menoscabo en el patrimonio del Estado debe repararse civilmente*.

En primer lugar, cabe señalar que por los daños o perjuicios que sufra el Estado, o cualquiera de sus órganos, éste tiene derecho a exigir la responsabilidad de los servidores públicos en los siguientes casos: 1. Por los daños o perjuicios a los bienes estatales. 2. Por los daños o perjuicios que se ocasionen al patrimonio de los particulares,

⁴ Semanario Judicial de la Federación Novena época. Pleno. Tomo III, pág 128

cuando éstos tengan derecho a obtener del Estado una responsabilidad solidaria o subsidiaria.

El texto constitucional establece en su artículo 111, en su párrafo octavo que “En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”. La interpretación jurídica de este párrafo exige concluir que los servidores públicos que afecten los intereses del Estado o de terceros deberán responder civilmente de acuerdo a las disposiciones vigentes del Derecho común.

Cualquier funcionario puede cometer daños o perjuicios patrimoniales, de manera que solo requiere demanda civil en su contra iniciada por la persona que sufrió el daño, ya que “La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de que *nadie tiene derecho de dañar a otro*, y encuentra su base constitucional, entre otros, en los artículos 1º, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales. Asimismo se garantiza el derecho de propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en la Ley Fundamental, y con las modalidades que dicte el interés público”.⁵

En materia de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios que se causan a los particulares, actualmente, de acuerdo con el artículo 1927, existe

⁵ Delgadillo Gutiérrez. Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Pág 27.

responsabilidad solidaria del Estado tratándose de actos ilícitos dolosos, y subsidiaria en los demás casos, es decir sólo cuando se demuestre que el servidor público no cuenta con bienes suficientes para resarcir el daño causado.

Existe una instancia administrativa establecida en el artículo 77-bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En esta disposición se contempla que cuando el procedimiento administrativo disciplinario que haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, haciendo referencia a la Contraloría y Desarrollo administrativo que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia administrativa o judicial.

Adicionalmente se establece que el Estado podrá repetir en contra del servidor público el importe pagado por concepto de indemnización al particular. Y en caso de que se le niegue al particular la indemnización, o bien quede inconforme con el importe pagado, se tendrán expeditas, a su elección la vía administrativa o judicial.

“En conclusión, la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por

tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada “civil”, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca”.⁶

III.2.2.- Responsabilidad penal

En la fracción II del artículo 109 Constitucional se establece que “La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”.

El Código Penal Federal, en su Título Décimo, prevé los diversos supuestos de delitos en que pueden incurrir los servidores públicos, a continuación se citarán algunos de esos supuestos, dando la referencia de los artículos que los contienen, estos son:

- 1) Ejercicio indebido de servicio público (Artículo 214).- El que ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima; o bien que continúe ejerciendo las funciones después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido;

⁶ *Ibidem*. Pág 32

Respecto de este delito, los Tribunales Colegiados de Circuito han señalado la interpretación de la fracción V del artículo 214 del Código Penal, señalando:

“Los elementos materiales y objetivos constitutivos del delito de ejercicio indebido de servicio público, son: a) Que el sujeto activo del delito sea servidor público; b) Que éste, por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga obligación de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos; y, c) Que por el incumplimiento de su deber, el sujeto activo, en cualquier forma, propicie daño a las personas, lugares, instalaciones y objetos o bien, que por lo mismo haya pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado. De lo anterior se concluye que únicamente pueden tipificar este ilícito los custodios, guardias o vigilantes, que por razón de su función estén obligados precisamente a custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a objetos, lugares o instalaciones...”⁷

- 2) Abuso de autoridad (Art. 215).- Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto, reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto; Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciera violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;

⁷ Semanario Judicial de la Federación Octava época, Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, Tomo XIV. pág. 816.

- 3) Coalición de servidores públicos (Art. 216).- Cometén el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento para impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la marcha de la administración pública.

- 4) Uso indebido de atribuciones y facultades (Art. 217).- Solicitar, promover, otorgar o la contratación indebida tratándose de concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación, permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico, franquicias, exenciones, deducciones, subsidios sobre contribuciones y otros ingresos fiscales, obras públicas; así como el servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación privada o pública distinta de aquélla a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal.

- 5) Concusión (Art. 218).- Comete el delito de concusión el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.

- 6) Intimidación (Art. 219).- Comete este delito el servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a

cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; así como el servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que antes se hizo referencia realice una conducta ilícita u omita una lícita y debida que lesione los intereses de las personas que las presente o aporte, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

- 7) Ejercicio abusivo de funciones (Art. 220) Comete este delito el servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones que efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público o parientes; así como el servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico.
- 8) Tráfico de influencia (Art. 221).- Comete este delito el servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o

comisión; cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión antes señaladas.

- 9) Cohecho (Art. 222).- Cometan este delito, el servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero, o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y el que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquiera otra dádiva a alguna de las personas arriba señaladas, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

- 10) Peculado (Art. 223).- Se cometen por aquellos servidores públicos que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.

- 11) Enriquecimiento ilícito (Art. 224).- Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquéllos respecto de los cuales se conduzca como dueño en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En estos delitos, para la aplicación de la pena el juez tomará en cuenta, en su caso, “si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.”⁸

En conclusión, estos tipos penales versan en la idea del uso indebido del cargo o función pública que se desempeña y sobre el uso indebido de los recursos económicos de la federación. Además cada delito admite diversas conductas con penas diferentes, por lo que existe una gran dificultad a la hora de delimitar los contornos de cada tipo, debido a que existe gran aproximación entre ellos.

Sin embargo, si estos delitos son cometidos por servidores de alta jerarquía se requiere de una autorización especial para proceder penalmente en su contra, única y exclusivamente cuando se encuentran en el ejercicio de su encargo, a lo cual se denomina *Declaratoria de Procedencia*. Esta declaratoria está contemplada en el artículo 111 Constitucional, así como en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

⁸ Estos supuestos están establecidos en el artículo 213 del Código Penal Federal vigente

“Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía. y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados...”⁹

En el texto constitucional se señala que se requiere Declaratoria de Procedencia en contra de: Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejos Electorales, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo. Tratándose de estos funcionarios, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes, si ha o no lugar a proceder contra el inculpaado.

Es importante resaltar que esta declaratoria de procedencia no prejuzga sobre la culpabilidad o no del funcionario, ya que en forma independiente puede continuar la persecución del delito una vez que dicho servidor público haya concluido el ejercicio de su encargo. El Maestro Tena Ramírez así lo reconoce “tratándose de los delitos comunes, la Cámara de Diputados no absuelve ni condena, no prejuzga respecto a la

⁹ Delgadillo Gutierrez y Luccro Espinoza *Compendio de Derecho Administrativo*. Pág 201

responsabilidad penal del funcionario, sino que sólo lleva a cabo o no el acto indispensable para que el acusado quede a merced de la potestad judicial común, el acto consiste en separarlo de su encargo, único medio de suspender el fuero. El acto de la Cámara si ésta resuelve en sentido afirmativo, no es por tanto acto jurisdiccional, sino de índole administrativa, el simple acto administrativo de separar de su encargo a un funcionario.”

Y agrega: “Es el juez de orden común quien conocerá del proceso y aplicará en su caso la pena, una vez que el presunto responsable pierde la inmunidad por resolución de la Cámara o por haber expirado el tiempo natural de su encargo, si la Cámara desafora y el juez absuelve, los funcionarios que poseen derecho propio al cargo están en condiciones de reasumirlo, si todavía no concluye el periodo para el que fueron designados”¹⁰, o elegidos.

Los efectos de la Declaratoria de Procedencia, en caso de que la Cámara así lo acuerde, serán que el servidor público sea separado inmediatamente de su cargo, empleo o comisión y puesto a disposición de las autoridades competentes para el seguimiento del juicio ante las autoridades jurisdiccionales competentes.

La Suprema Corte ha resuelto sobre el concepto de fuero lo siguiente:

¹⁰ Tena Ramírez, Felipe *Derecho Constitucional Mexicano*. Vigésima edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1984. Págs. 562 y 563

“El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que estén investidos los servidores públicos aludidos esta en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tienen la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos” .¹¹

Asimismo, la Corte ha señalado que es necesario que al momento de formularse la acusación, este en funciones el servidor público para que pueda aplicarse el juicio de procedencia.¹²

Conviene aclarar que si se trata del Presidente de la República no procede acusarlo ante la Cámara de Diputados, sino ante la de Senadores y solo puede ser acusado

¹¹ *Semanario Judicial de la Federación*. Novena época Tomo III. pág 388. Pleno

por traición a la Patria y delitos graves del orden común. Asimismo cuando se trate de delitos presuntamente cometidos por los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, procederá acusarlos ante las Legislaturas Locales

III.2.3.- Responsabilidad administrativa

Para iniciar el estudio de la responsabilidad administrativa es necesario invocar el artículo 109 constitucional, que en su fracción III establece que “se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

Este tipo de responsabilidad, al igual que la responsabilidad política es reglamentada en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Son sujetos de responsabilidad administrativa, de acuerdo con el artículo 108 Constitucional: “los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados,

¹² *Semanario Judicial de la Federación*. Octava época. Tomo XIV, pág. 357, Tribunales Colegiados de Circuito

y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

Asimismo, el párrafo tercero del mismo artículo 108 establece que: “los gobernadores de los Estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales”. Lo anterior, se confirma en el artículo 2o. de la Ley Reglamentaria¹³.

Adicionalmente, el artículo 2o. de la Ley de responsabilidades añade a todas aquellas personas que *manejen o apliquen recursos económicos*.

El Título Tercero de ésta Ley establece en su artículo 47 un catálogo de conductas éticas que todo servidor público debe observar en el desempeño del servicio público, y que pueden resumirse en los valores siguientes: Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia.¹⁴

¹³ Entiéndase la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

¹⁴ Cfr Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto *El Derecho Disciplinario de la Función Pública* Segunda Edición. Instituto Nacional de Administración Pública. A C México, 1992, Pág 99 y ss.

La *legalidad*, por que la actuación del servidor público se debe aplicar a la ley, independientemente de la esfera jurídica del gobernado;¹⁵

Honradez, con un sentido económico y aún más allá como una norma general de conducta, lo cual se traduce en ajustar la actuación a principios morales constantes;¹⁶

Lealtad, por que exige una entrega a la institución, preservando y protegiendo los intereses de la nación;¹⁷

Imparcialidad, por que no se vale que en el ejercicio del servicio público se beneficie a unos en perjuicio de otros.¹⁸

Eficiencia, por que los recursos del Estado deben ser utilizados correctamente, con el mayor cuidado y esmero, evitando su desperdicio.¹⁹

Al respecto el Maestro Gabino Fraga señala: “La falta de cumplimiento en los deberes que impone la función pública da nacimiento a la responsabilidad del autor, responsabilidad que puede ser de orden civil, de orden penal o de orden administrativo.

¹⁵ El Dr. Luis Humberto Delgadillo, para efectos didácticos hace una agrupación de las obligaciones contenidas en el artículo 47 de la L.F.R.S.P., precisamente a este valor le relaciona las fracciones II, IX, XI, XII, XXI Y XXII

¹⁶ A este valor el Dr. Delgadillo relaciona las fracciones III, VI, XV Y XVI del Artículo 47 LFRSP

¹⁷ A este valor se relacionan las fracciones IV, VII, VIII, X Y XX del artículo 47 LFRSP.

¹⁸ Este valor se identifica con las fracciones XIII y XVII del artículo 47 LFRSP.

¹⁹ Se relaciona con las obligaciones establecidas en las fracciones I, V, XIV, y XIX del artículo 47 de la LFRSP

Cualquiera falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones lo hace responsable administrativamente, sin perjuicio de que pueda originarse, además, una responsabilidad civil o penal.”

“Esa responsabilidad no trasciende fuera de la Administración; la falta que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquicamente superior al empleado que ha cometido la falta”.²⁰

Finalmente señalaremos las sanciones²¹ aplicables por faltas administrativas, las cuales se establecen en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. Destitución del puesto;
- V. Sanción económica; y
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.”

²⁰ Fraga, Gabino *Op. cit* Pág. 169

²¹ Enténdase por sanción, el concepto que nos da Garcia Maynez La consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal (Introducción al estudio del Derecho. México. Editorial Porrúa. 1974. Pág. 294)

El apercibimiento se entiende como una llamada de atención, realizada por el superior jerárquico de quien ha incurrido en una falta, para que no la vuelva a cometer.

La amonestación, se trata de una advertencia para que se procuren evitar las conductas que pueden llevar a incurrir en la infracción.

La suspensión , es una sanción por la comisión de faltas administrativas, la cual se impondrá por el superior jerárquico del infractor, por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses.

La Destitución del Puesto, es la separación definitiva del funcionario de la Administración Pública por decisión de una autoridad administrativa.

Las sanciones económicas se establecen de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109 constitucional, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. Lo anterior de conformidad con el artículo 113 constitucional

Por último, la Inhabilitación temporal será de seis meses a tres años cuando el acto cometido implique lucro o cause daños y perjuicios no excedentes de doscientas

veces el salario mínimo mensual vigente en el D.F., y de diez a veinte años si excede de ese límite.

La aplicación y procedimiento de estas sanciones han dado origen a toda una nueva rama del Derecho que hoy conocemos como Derecho Disciplinario, y cuyo tratamiento desbordaría los límites precisos de esta investigación.

III.2.4.- Responsabilidad política

De conformidad con el artículo 110 constitucional existe una responsabilidad política, que deriva del incumplimiento a las importantes facultades de gobierno y de administración, que tienen atribuidas algunos servidores públicos, que en dicho artículo se enlistan expresamente, y que su actuación puede ser trascendente para los intereses públicos fundamentales del país.

De acuerdo con lo anterior, este tipo de responsabilidad no es aplicable a todos los servidores públicos, como la responsabilidad administrativa, sino que deriva de una conducta ilícita de los servidores que establece el artículo 110 constitucional.

En virtud de que el objetivo de este trabajo es dilucidar si el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal es susceptible de responsabilidad política, que se ventila a través del juicio político se analizan en el siguiente apartado.

III.3. El Juicio Político

El juicio político se establece de acuerdo al precepto constitucional contenido en el artículo 109, al señalar en su fracción I:

“I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;”

Resulta de gran importancia determinar que las acciones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, para motivar un Juicio Político, lo cual se establece en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en su artículo 7o. son las siguientes:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal,
- III: Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;

- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal

Como se anotó en el inciso anterior, el Juicio Político se sigue por la conducta irregular de un servidor público que tiene asignadas importantes funciones políticas, por lo que solo puede ser iniciado tal Juicio dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe dicho empleo, cargo o comisión, y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

III.3.1.- Sujetos del Juicio Político

De acuerdo con los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General son sujetos de juicio político los servidores públicos siguientes.

- Los senadores y diputados al Congreso de la Unión,

- Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
- Los Consejeros de la Judicatura Federal,
- Los Secretarios de Despacho,
- Los Jefes de Departamento Administrativo,
- Los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal,
- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal,
- El Procurador General de la República,
- El Procurador General de Justicia del Distrito Federal,
- Los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito,
- Los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal,
- Los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral,
- Los Magistrados del Tribunal Electoral,
- Los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este

caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como correspondan” .

Esta disposición es ratificada por lo establecido en el artículo 5o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

III.3.2.- Procedimiento y Sentencia

El procedimiento del Juicio Político se establece en el capítulo II del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos²²

La Cámara de Diputados es la encargada de sustanciar el procedimiento del juicio político²³ actuando como sección instructora y de acusación y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia y enjuiciamiento²⁴.

El procedimiento es el siguiente:

²² Artículo 9o. al 24 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

²³ De acuerdo con el artículo 74, último párrafo de la fracción V, de la Constitución, establece como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados Conocer de las imputaciones que se hagan de 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 instauran;

²⁴ Por su parte, el artículo 76, fracción VII establece que son facultades exclusivas del Senado 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 su buen despacho. en los términos del artículo 110 de la Constitución

- a) Se presenta escrito de demanda ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, que deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, y en algunos casos, por violaciones graves a la Constitución Federal, a las leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

La denuncia deberá estar soportada por pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado.

- b) Se turna a la Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, para su trámite.
- c) La Subcomisión de Examen Previo, dentro de los siguientes treinta días hábiles determinará si el servidor público denunciado es sujeto de juicio político, y si la conducta denunciada es de las que motivan un juicio político, y si es viable o no la responsabilidad del infractor.

- d) Si la resolución desecha la denuncia, será revisable por el pleno de las Comisiones Unidas a petición de uno de los Presidentes de las Comisiones
- e) Si se acepta la denuncia, será remitida al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y turnarse a la Sección Instructora de la Cámara.

La sección instructora tratará de comprobar la naturaleza de la conducta denunciada, precisando la intervención del servidor público, dando audiencia al inculpado notificándole sobre la denuncia e invitándolo a que presente pruebas para su defensa, compareciendo personalmente o por escrito dentro de los siguientes siete días naturales. Posteriormente se abre el período de pruebas por parte del denunciante y el inculpado, las cuales serán calificadas, desechando las improcedentes.

Dentro de los tres días naturales se pone el expediente a disposición de las partes para tener los elementos suficientes a fin de formular alegatos, los que se presentarán en los siguientes seis días posteriores.

Posteriormente la sección instructora formulará sus conclusiones, en donde determine la conclusión, por que se considera inocente, o bien se determina la continuación del procedimiento por aprobarse lo siguiente:

- I. Que esta legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- II. Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado;

- III. La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8o. de la ley
- IV. Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

Las conclusiones anteriores se entregan al Presidente de la Cámara a efecto de que determine el día en que la Cámara deberá reunirse para escuchar tanto al denunciante como al servidor público inculcado, dentro de un plazo de sesenta días naturales posteriores a la fecha en que se turnó la denuncia.

El día señalado, la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación a efecto de dar audiencia tanto al denunciante como al servidor público, a efecto de votar las conclusiones correspondientes. Por lo que, en caso de considerarse como inocente, el servidor público continuará en el ejercicio de su encargo. De lo contrario se turnará el caso a la Cámara de Senadores.

La sección de enjuiciamiento, en la Cámara de Senadores, se emplaza a las partes para la presentación de alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes. Al final de este plazo se formularán las conclusiones, en su caso indicando la sanción que deba imponerse al servidor público, debidamente fundamentado.

Dichas conclusiones serán entregadas al Presidente del Senado a efecto de que la Cámara se erija en Jurado de Sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes, en

donde se leerán las conclusiones de la sección de enjuiciamiento, se escucharán a las partes y finalmente, en privado se discutirán y votarán las conclusiones.

Finalmente el presidente de la Cámara de Senadores erigido en Jurado de Sentencia hará la declaratoria que corresponda.

III.3.3.- Sanciones

De acuerdo con el párrafo 3o. del artículo 110 Constitucional, las sanciones 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. Y deberá aplicarse en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

En la ley reglamentaria, se establece en el artículo 8o. que si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.

Conviene señalar que para la aplicación de las sanciones se requiere haber agotado el procedimiento establecido para el juicio político, es decir:

- a) Que la Cámara de Diputados proceda a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión, y
- b) Haber sustanciado el procedimiento respectivo, dando audiencia al acusado

FASE DE INVESTIGACIÓN IV

**LAS RESPONSABILIDADES DEL CONSEJERO JURÍDICO
DEL EJECUTIVO FEDERAL**

IV.1. El Consejero Jurídico es un servidor público

De acuerdo al artículo 4o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como ya se anotó en la fase II de la presente investigación, el Consejero Jurídico es el titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

De conformidad con dicho precepto, el Consejero Jurídico es un funcionario político-administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, que acuerda directamente con él, y que está subordinado jerárquicamente a él, teniendo a su cargo a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.¹

Asimismo, de conformidad con el Título Cuarto Constitucional, el Consejero Jurídico al desempeñar un cargo en la Administración Pública Federal es un servidor público, lo que por consiguiente al tener esa cualidad, es sujeto de las responsabilidades que establece dicho título, con excepción de la responsabilidad política.

¹ Actualmente el cargo de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal lo ocupa el Lic. Germán Fernández Aguirre. Nació en Jalapa, Veracruz, el 8 de agosto de 1953. Obtuvo el título de Licenciado en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México con la tesis "Certificados de participación inmobiliarios", misma que obtuvo Mención Honorífica. Cursó los seminarios de Banca Central en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York, y el de Aspectos Legales de los Bancos Centrales impartido por el FMI. Ha realizado actividades académicas en la Universidad Nacional Autónoma de México. De su desempeño en el Banco de México destaca su puesto como Gerente de Disposiciones de Banca Central, posteriormente fue Director General de Asuntos Jurídicos de las Secretarías de Programación y Presupuesto, y de Educación Pública, en la que llegó a ocupar la Oficialía Mayor. Durante la campaña presidencial del doctor Ernesto Zedillo estuvo a cargo de la Contraloría Jurídica y Financiera. Es miembro de la Academia Mexicana de Derecho Bursátil, representante propietario

Con todo y que el espíritu de las Cámaras legisladoras fue darle a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal un rango similar al que tienen las Secretarías de Estado, existen lagunas legales importantes en cuanto al sometimiento de este órgano administrativo, más específicamente de su titular, al orden jurídico aplicable a los titulares de las demás dependencias del Ejecutivo Federal. Respecto del Consejero Jurídico destaca reflexionar en los siguientes puntos:

- a) Por no estar previsto en el texto constitucional, y aun cuando lo establece la fracción 5ª del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debe concluirse que dicho servidor público no forma parte del Cuerpo Colegiado previsto en el artículo 29 de la Ley Fundamental para suspender las garantías individuales.
- b) Por no estar contemplado en el artículo 92 constitucional, debe inferirse que dicho funcionario no está obligado a refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República que afecten el ramo que le corresponde, es decir, dicho funcionario estaría asesorando los actos jurídicos que corresponden a su ramo, pero refrenda dichos actos para que sean obedecidos, cómo sí lo deben hacer los secretarios de despacho y jefes de departamentos administrativos.

y suplente en diversos órganos colegiados. Estos datos fueron obtenidos del Sistema Internet de la Presidencia de la República Mexicana

- c) Por no estar previsto en el artículo 93 constitucional, debe colegirse que éste servidor público no está obligado a informar al Congreso de la Unión del estado que guarde su ramo respectivo, cómo si lo están los Secretarios de Despacho y Jefes de los Departamentos Administrativos. No está establecido en la Ley Fundamental que pueda ser llamado a rendir cuentas o a informar de la situación que guarde la Consejería Jurídica, a cualquiera de las Cámaras del Congreso.
- d) Por no estar incluido en la relación de servidores públicos que precisa el 1º párrafo del artículo 111 constitucional, en el cual se establece que para proceder penalmente en contra de dichos servidores, por la comisión de un delito durante el tiempo de su cargo, se requiere declaración de procedencia dictada por la Cámara de Diputados, mediante la cual se le separa del cargo, empleo o comisión y se pone a dicho servidor público a disposición de las autoridades competentes, debe concluirse que para proceder penalmente en contra del Consejero Jurídico, no se requiere la citada declaración de procedencia.
- e) El servidor público en cuestión, no es sujeto del juicio político porque no se contiene en la lista de servidores públicos que precisamente señala el 1º párrafo del artículo 110 constitucional. Esta inconsistencia legal es incompresible ya que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es una dependencia del Ejecutivo Federal que tiene asignada una partida presupuestal, cuyo uso o destino inadecuado redonda en perjuicio de los intereses público fundamentales o su buen

despacho, tal y como lo establece la fracción VIII del artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

A fin de definir con toda exactitud, su carácter político y administrativo del Consejero Jurídico a continuación se retoman los criterios que expone el Maestro Miguel Acosta Romero en relación a los Secretarios de Estado², dichos criterios son los siguientes:

I. El carácter político

A. *Requisitos personales conforme a la Constitución.*

Este punto no aplica en forma directa al Consejero Jurídico, ya que los requisitos los establece la ley secundaria al señalar que serán los mismos que se requieren para se Procurador General de la República, los cuales sí están literalmente establecidos en la Constitución, en el apartado A del artículo 102 constitucional. Dichos requisitos son:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- b) Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- c) Contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho;
- d) Gozar de buena reputación

e) No haber sido condenado por delito doloso

B. Nivel jerárquico.

Forma parte del Poder Ejecutivo en un nivel jerárquico superior, inmediatamente después del Presidente de la República, al depender directamente de él, está integrado o forma parte de uno de los poderes de la Unión, por lo que debe concluirse que el Consejero Jurídico es un funcionario político.

C. Su relación con otros niveles de gobierno.

De acuerdo con las atribuciones que se consignan en el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Consejería Jurídica tiene relaciones de coordinación en materia jurídica con las demás dependencias de la Administración Pública y de asesoría en la misma materia, con otros niveles de gobierno.

D. Obligación de presentar informe anual al Congreso de la Unión.

En contradicción con la obligación que establece el texto constitucional para que los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos rindan cuentas al Congreso, al iniciarse el periodo de sesiones ordinarias, del estado que guardan sus respectivos ramos, el Consejero no tiene consignada esa obligación.

² Acosta Romero, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo*. Pág. 151 y ss

E. Debe informar cuando sea citado por el Congreso.

Asimismo, los Secretarios de Estado, de acuerdo con el artículo 93 constitucional, pueden ser citados por cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando se discuta una ley, o se estudie un negocio relativo a su Secretaría. En cambio, el Consejero Jurídico tampoco tiene asignada esta obligación legal.

F. La facultad y el deber de refrendo.

El artículo 92 constitucional establece el refrendo ministerial, el cual consiste en la obligación que tiene el titular de una Secretaría para firmar, conjuntamente con el Presidente, los reglamentos, decretos y órdenes que se refieran a su ramo. De no cumplirse con este requisito, no serán obedecidos. El Consejero Jurídico no tiene asignado el derecho y la obligación del citado refrendo, como hemos visto arriba.

G. Intervención en el acuerdo para suspender las garantías individuales.

El Consejero Jurídico, como ya se mencionó, no forma parte del gabinete de funcionarios que pueden acordar la suspensión total, o parcial, de las garantías individuales, en aquellas situaciones o acontecimientos que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto. Es decir, no forma parte de este órgano político que tiene la alta responsabilidad de decretar la suspensión de garantías individuales.

H. Actividad de naturaleza política

En virtud de que su actividad esta en concordancia con los principios políticos de gobierno que sustenta el titular del Poder Ejecutivo, su cargo conlleva implícita la calidad política.

II. El carácter administrativo del Consejero Jurídico deriva de que:

- a) Es el titular de una dependencia administrativa, establecida de acuerdo por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- b) El Consejero puede designar libremente al personal de confianza que le prestará apoyo técnico.
- c) Está sujeto al orden jurídico, ya que la función de Consejero Jurídico esta contemplada en la misma Constitución General y sus atribuciones y facultades en la Ley Orgánica de Administración Pública Federal.

Como comentamos en otro apartado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal debe elaborar su reglamento interno, el cual precisará las unidades administrativas que le prestarán apoyo para el cumplimiento de sus atribuciones, sin embargo, a la fecha, tal reglamento, no se ha expedido.

IV.2. El sistema de responsabilidades aplicable al Consejero Jurídico

No obstante que el presente trabajo de investigación está orientado al análisis de la responsabilidad política del Consejero Jurídico, resulta conveniente precisar brevemente los demás tipos de responsabilidades a que puede ser sujeto dicho servidor público.

Como se ha tratado de acreditar, el Consejero Jurídico adquiere la calidad de servidor público en virtud de que desempeña un cargo en la Administración Pública Federal. Es con base en esa cualidad jurídica que dicho funcionario puede ser sujeto de las responsabilidades que establece el título cuarto constitucional, las cuales pueden ser de naturaleza civil, penal y administrativa, no así de la responsabilidad política, como en su oportunidad veremos.

Responsabilidad civil.

Como sabemos, el artículo 111 constitucional consagra el principio de que *nadie tiene derecho de dañar a otro en su persona o patrimonio* al prescribir, en su párrafo octavo, que “En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”. La interpretación jurídica de este párrafo exige pensar que los servidores públicos que afecten los intereses particulares del Estado o de terceros deberán responder civilmente de acuerdo a las disposiciones vigentes del orden común. Previendo, entonces, que los servidores públicos en la

realización de sus funciones pueden infringir daños y perjuicios patrimoniales tanto al Estado como a los particulares, dicho artículo precisa que en las demandas de orden civil que se enderecen en contra de cualquier servidor público no se requiere declaración de procedencia. De manera, que ésta responsabilidad se exigen en sede judicial y mediante la aplicación del Derecho Común.

En consecuencia, si nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o de su patrimonio, sin obtener la correspondiente indemnización, los daños y perjuicios que la actuación de los servidores públicos irroge al Estado o a los particulares, debe igualmente encontrar su correspondiente resarcimiento.

En efecto, el Consejero Jurídico pude en el ejercicio de su cargo causar daños patrimoniales tanto al Estado como a los particulares, de manera que dicho servidor público estaría en la obligación de indemnizar el daño causado.

Sin embargo, la responsabilidad civil frente al Estado sería muy rara que se hiciese efectiva, ya que dentro de las sanciones que se establecen para la responsabilidad administrativa, está la sanción económica, de manera que si el Estado a sufrido un daño o un perjuicio, seguramente optará por hacer efectivo ese daño patrimonial vía responsabilidad administrativa y no vía responsabilidad civil, puesto que esta última implica demandarla ante otro poder del Estado, en cambio las responsabilidad administrativa, la impone la Administración Pública por propio derecho, sin el auxilio de ninguna otra autoridad.

En cuanto a la responsabilidad civil del Consejero Jurídico frente a los particulares, se parte de idea que la actuación del servidor público en el ,ejercicio de su cargo, es la actuación del órgano mismo, de manera que el Estado tiene la obligación de responder al particular, en forma solidaria con el mismo servidor publico, cuando se trate de actos ilícitos dolosos y en forma subsidiaria en los demás casos, y siempre que el servidor público responsable no tenga bienes o los que tenga no sean suficientes para garantizar la reparación del daño injustamente inferido al particular.

Como sabemos, el artículo 77-bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece la siguiente instancia administrativa al precisar que “Cuando el procedimiento administrativo disciplinario que haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente, sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o a cualquier otra” .

Adicionalmente se establece que el Estado podrá repetir en contra del servidor público el importe pagado por concepto de indemnización al particular. Y en caso de que se le niegue al particular la indemnización, o bien quede inconforme con el importe pagado, se tendrán expeditas, a su elección la vía administrativa o judicial.

Responsabilidad penal

Como en su oportunidad revisamos, todo servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, cómo es el caso del Consejero Jurídico, y que en el ejercicio de su actividad pública cometa un acto u omisión tipificado por la ley penal como delito, se hace acreedor a la responsabilidad penal, la cual se ventila en sede judicial y ante tribunales comunes o federales, dependiendo del orden al que corresponde el delito cometido, esto es, que dicho delito sea del orden común, o bien del orden federal.

El Código Penal Federal, en su Título Décimo, prevé un catalogo extenso de los diversos delitos en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio del empleo, cargo o comisión.

Para proceder penalmente en contra de los servidores públicos que precisa el 1º párrafo del artículo 111 constitucional, que incluye tanto a Secretarios de Despacho como a Jefes de Departamentos Administrativos, entre otros, por la comisión de delitos durante el tiempo del cargo, se requiere declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados, la cual define si ha o no lugar a proceder en contra del inculpado. Sin embargo, dentro de la citada relación no se incluye al Consejero Jurídico, por lo que debe concluirse que para proceder penalmente en contra de dicho alto funcionario del Estado, no se requiere la multicitada declaración de procedencia.

Responsabilidad administrativa.

Como hemos venido acreditando, el Consejero Jurídico es un servidor público y por lo mismo está obligado a observar el catálogo de deberes, valores y principios que le impone la función pública. Las faltas a dichos deberes, valores y principios tienen consecuencias de Derecho, entre las cuales está la responsabilidad civil, penal y administrativa que nos proponemos revisar. Dichas responsabilidades son independientes unas de otras y se exigen por procedimientos también independientes, asimismo, se imponen, como hemos visto, también sanciones independientes las cuales corresponden a cada una de las ramas del Derecho que las establecen.

La aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones está prevista en el mismo texto constitucional, artículo 109, fracción III, correspondiendo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determinar el catálogo de obligaciones a cargo de dichos servidores, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño del empleo, cargo o comisión públicos. Así como los procedimientos y autoridades para aplicarlas.

De acuerdo con el mismo texto constitucional, artículo 108, son sujetos de responsabilidad administrativa, entre otros, los representantes de elección popular, los

miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, como es el caso del Consejero Jurídico.

En resumen, este servidor público está sometido al estatuto legal y disciplinario que le impone la función pública y es sujeto de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley Suprema y Ley reglamentaria del título cuarto constitucional.

Responsabilidad política.

La responsabilidad política no es aplicable a todos los servidores públicos, como si lo es la responsabilidad administrativa, sino solamente a los que precisamente lista el artículo 110 constitucional. Se presume que esa lista se realizó considerando la importancia de las facultades de gobierno y administración que esos servidores públicos tienen atribuidas y cuyo inadecuado ejercicio puede redundar en perjuicio de los intereses público fundamentales o su buen despacho.

El artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos precisa los diversos actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho y dan motivo al Juicio Político mediante el cual se atribuye la responsabilidad política.

En ese catalogo de actos u omisiones se encuentran los siguientes: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones y las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Sin embargo, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal no es sujeto del juicio político porque no se contiene en la lista de servidores públicos que precisamente señala el citado párrafo 1º del artículo 110 constitucional.

Dicha inconsistencia legal es incompresible ya que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es una dependencia del Ejecutivo Federal que tiene asignada una partida presupuestal, cuyo uso o destino inadecuado redundaría en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, tal y como lo establece el referido artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

IV.3. Necesidad de reformas al sistema de responsabilidades aplicable al Consejero Jurídico

A efecto de que lo dispuesto en la fracción 5ª del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal encuentre su base en el mismo texto constitucional, relativo al Cuerpo Colegiado del Ejecutivo Federal que puede suspender las garantías individuales, es necesario reformar el artículo 29 de la Ley Fundamental para que se incluya la participación del Consejero Jurídico en esa decisión trascendental.

Resulta también necesario reformar el artículo 92 constitucional, para establecer la obligación y el derecho del Consejero Jurídico para refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República que afecten el ramo que le corresponde.

Es necesario que para la buena marcha de los asuntos del orden administrativo y el sano y transparente ejercicio de atribuciones y recursos económicos asignados vía partida presupuestal que se reforme el artículo 93 constitucional para establecer la obligación a cargo del Consejero Jurídico para informar al Congreso de la Unión del estado que guarde su ramo respectivo, así como para que pueda ser llamado a rendir cuentas o a informar cualquiera de las Cámaras del Congreso de la situación que guarde la dependencia a su cargo.

Por la trascendencia de los asuntos que le están atribuidos, resulta conveniente incluir al Consejero Jurídico en la relación de servidores públicos que precisa el 1º párrafo del artículo 111 constitucional, en el cual se establece que para proceder penalmente en contra de dichos servidores, por la comisión de un delito durante el tiempo de su cargo, se requiere declaración de procedencia dictada por la Cámara de Diputados.

Toda vez que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es una dependencia del Ejecutivo Federal que tiene asignada una partida presupuestal, cuyo uso o destino inadecuado redundaría evidentemente en perjuicio de los intereses público fundamentales o su buen despacho, es necesario que el servidor público a cargo de esta dependencia sea sujeto de responsabilidad política, por lo cual es conveniente que se reforme el 1º párrafo del artículo 110 constitucional a efecto de incluir a dicho alto funcionario del Estado.

IV.4. Propuesta de Reformas

A fin de hacer efectivas todas las atribuciones que tiene asignadas el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal y de establecer los controles que permitan revisar el ejercicio adecuado de esas atribuciones y facultades, así como el ejercicio correcto de los recursos públicos asignados y de responsabilizar políticamente al Consejero Jurídico se propone reformar y adicionar los siguientes artículos constitucionales: 29; 90, 1º y 2º párrafos; 92; 93, 1º y 2º párrafos; 110, 1º párrafo y 111, 1º párrafo, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 29. - “(...), solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, **la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal** y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión (...), podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías (...).”

Artículo 90.- “La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado, **Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal** y Departamentos Administrativos (...).

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado, **Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal** y Departamentos Administrativos.”

Artículo 92.- “Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado, **el Consejero Jurídico** o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”

Artículo 93.- “Los Secretarios del Despacho, el **Consejero Jurídico** y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias. darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al **Consejero Jurídico (...)**, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. (...).”

Artículo 110.- “Podrán ser sujetos de juicio político (...), los Secretarios de Despacho, el **Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal**, los Jefes de Departamentos Administrativos (...).”

Artículo 111.- “Para proceder penalmente contra (...), los Secretarios de Despacho, el **Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal**, los Jefes de Departamento Administrativo (...).”

Finalmente, y afecto de acreditar la certeza jurídica de que los órganos internos de la Consejería Jurídica tienen existencia jurídica y actúan conforme al mandato legal, es necesario que se expida el Reglamento interior esta dependencia del Ejecutivo Federal.

Al finalizar la investigación de este trabajo terminal en relación a la Responsabilidad Política del Consejero Jurídico del Ejecutivo federal, la que suscribe el presente trabajo terminal concluye lo siguiente

CONCLUSIONES:

1ª El Estado y sus fines. El Estado es un sistema orgánico-jurídico, político, unitario, dotado de poder de decisión. A este ente le corresponden los siguientes elementos: población, territorio, soberanía, orden jurídico y órganos de gobierno. Históricamente esa organización jurídico-política que denominamos Estado presenta fines muy variados que en su conjunto pueden aglutinarse en tres categorías: el bien común, la justicia y la seguridad social.

2ª Las funciones del Estado. Para la consecución de los fines supremos, el Estado, políticamente organizado, se expresa a través de tres funciones públicas: la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa. Cada una de dichas funciones está atribuida por el Orden Jurídico, en principio, a cada uno de los poderes del Estado que define el artículo 49 de la Ley Suprema, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo.

a) Mediante la función legislativa, el Estado se encarga de crear las leyes, generales, imperativas y coercibles, aplicables a la sociedad.

b) Por medio de la función jurisdiccional el Estado, subordinándose al Orden Jurídico, dice el Derecho aplicable a un caso concreto y controvertido. Esta función jurídicamente organizada, tiene como tarea principal, entonces, la de dirimir los conflictos jurídicos que surgen entre dos o más personas, mediante la aplicación de la norma jurídica al caso concreto, cuya síntesis se concretiza en el laudo, o la sentencia que adquieren el status de cosa juzgada, de verdad legal.

c) A través de la función administrativa, el Estado realiza actos jurídicos o materiales, ejecutados de acuerdo con el mandato legal, que producen transformaciones concretas en el mundo jurídico. Así, esta función del Estado se manifiesta esencialmente en la realización de actos jurídicos y/o materiales que crean situaciones jurídicas individuales, y cuya manifestación deriva de un mandato legal que regula el contenido y los límites de la actuación de las autoridades administrativas.

3ª La Administración Pública. La Administración Pública es la parte dinámica del Estado, que puede definirse como la acción jurídica del Estado encaminada a concretar los fines contenidos en la Constitución General, mediante la aplicación del mandato legal y/o la realización de operaciones materiales.

Como titular de la función administrativa, el Presidente de la República ejerce las funciones que competen al Poder Ejecutivo. Sin embargo, como una organización auxiliar para que dicho alto mandatario despache todos los asuntos del orden administrativo, se creó la Administración Pública, la cual, cómo precisa la misma Constitución Federal y la Ley Orgánica de esta organización técnica y servicial, será Centralizada y Paraestatal. La Administración Pública Centralizada se integra por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; y por su parte, la Administración Pública Paraestatal se integra por: organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos.

Debe concluirse que la Administración Pública es una organización pública que ha recibido del poder constituyente y constituido la competencia y atribuciones legales necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Desde el punto de vista material, se define a la Administración Pública como el conjunto de actividades que realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos, sin discriminar si el órgano que está realizando dicha actividad, orgánicamente pertenece al Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

4ª Los servidores públicos y sus responsabilidades. El Estado como persona moral, es una creación del Derecho, que para expresar su voluntad jurídica o material, a efecto de lograr sus fines, requiere necesariamente que esa voluntad, ese querer, ese

permitir, o ese omitir, sea expresado a través de personas físicas. Pues bien, esas personas que expresan la voluntad estatal se denominan en la doctrina y sistema legal mexicanos bajo un concepto genérico como servidor público.

En sentido amplio, servidor público es toda persona que participa en la función pública y que por lo mismo tiene una relación de trabajo con el Estado, sin discriminar si el empleo, cargo o comisión que dicha persona física desarrolla es consecuencia de una elección, nombramiento, contrato u otro tipo de designación.

Los titulares de los órganos del Estado o los sujetos que en un momento determinado los personifican y realizan los cometidos enmarcados dentro del cuadro de su competencia, junto con los demás empleados públicos, cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, tienen el carácter de servidores públicos, según lo establece el primer párrafo del artículo 108 de la Constitución General.

5ª La actuación del Estado y todos sus órganos, ha de estar apegada a la legalidad. Esa voluntad estatal se expresa orgánicamente a través de las personas físicas como hemos podido constatar, ha de apegarse puntualmente a la legalidad cuyo principio básico es la voluntad general, en virtud de la cual no se aceptan ya poderes personales; todo el poder es de la Ley, toda la autoridad que puede ejercitarse es la propia de la Ley; sólo en nombre de la Ley se puede exigir obediencia. La Ley otorga, y a la vez limita la autoridad de los agentes, que como tales, son sólo servidores de la Ley.

Se trata de la conversión del hecho bruto del Poder político en la idea técnica de la competencia legal. Este principio fundamental del Estado de Derecho, se encuentra consagrado como un derecho fundamental de los gobernados, como una garantía constitucional de los individuos, nacionales o extranjeros, en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental, entre otros. Sin que ello disminuya el hecho de que frente a la ilegalidad toda la Constitución entera, así como las leyes que de ella emanen, opera como un bloque de legalidad.

6ª El abogado de la nación antes de la reforma constitucional de diciembre de 1994. La función constitucional de abogado de la nación, antes de las reformas a la Constitución General y Ley Orgánica de la Administración Pública de diciembre de 1994 y mayo de 1996 respectivamente, correspondía prácticamente desde 1917 al Procurador General de la República. Con todo, muchos políticos y juristas precisaron en su momento que tal función estaba en contradicción manifiesta con la atribución de la representación social que hasta la fecha ostenta el Procurador General de la República y que tal hecho se demostraba sobre todo en aquellos juicios en que este alto funcionario del Estado debía representar el interés de la Nación y el interés de la sociedad, que en apariencia debían de ser los mismos, sin embargo, dichos intereses, en el terreno de los hechos, no siempre se concilian.

7ª Creación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Con las reformas a la Constitución y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República pasó a ser un dependencia

de la Administración Pública Centralizada con la denominación de Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, consignándole la función de abogado de la nación que hasta entonces tenía el Procurador General de la República, por lo que se refiere a representación como asesoría

Sin embargo, resulta inaceptable que este nuevo órgano, creado con la finalidad de coadyuvar a que las dependencias y entidades de la Administración desempeñen sus funciones con estricto apego al marco legal aplicable, sea precisamente el que carezca hoy en día de un reglamento interno, el cual asigne atribuciones a sus unidades administrativas.

8ª Atribuciones de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Por mandato constitucional se reserva la función de consejero jurídico del Gobierno, a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal, y que para tal efecto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal designa a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Esta Ley reglamentaria atribuye a este nuevo órgano administrativo el despacho de los diversos asuntos, entre los que destacan:

- Presta apoyo técnico jurídico solo al Presidente de la República, cuando así se le requiera, así como participar en proyectos de tratados internacionales a celebrar con otros países u organismos internacionales.

- Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Poder Legislativo.
- Revisa los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República.
- Presta asesoría jurídica en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Esta facultad otorgada por la legislación reglamentaria va más allá de lo que establece la misma Constitución, pues determina que el Consejero Jurídico forme parte del Gabinete de suspensión de garantías.
- Representa al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter.
- Como antecedente del Proceso Legislativo de creación de un ley, las dependencias de la Administración Pública Federal deben enviar a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de ley o decretos.

En conclusión, las funciones atribuidas a la Consejería Jurídica, buscan impulsar y reforzar los mecanismos de desregulación y descentralización de los instrumentos jurídicos del Gobierno Federal; sin embargo impulsan el autoritarismo al concentrar un

poder extremo en el Consejero Jurídico, que le permite hasta la remoción de los abogados encargados del apoyo jurídico en la Administración Pública.

9ª Concepto de responsabilidad. La responsabilidad jurídica supone necesariamente el incumplimiento de una obligación, la falta a un deber normado por el Derecho, la existencia de un daño, de un perjuicio causado por una persona física y jurídica a otra persona, o una cosa a otra cosa o a una persona. El incumplimiento de la obligación, la falta al deber jurídico y la causación de daños y perjuicios implican forzosamente la idea de una reparación, de una pena, de una indemnización.

En términos generales, responder jurídicamente significa cargar, perchar con las consecuencias de un acto, o más concretamente, cumplir con la obligación de reparar las consecuencias de un acto sancionado por el Derecho, considerando la expresión acto en su sentido más amplio, esto es, tanto aquél que comporta una acción positiva como el que consiste en una omisión, una abstención que el ordenamiento jurídico considere como causales de responsabilidad.

En su concepción moderna, la responsabilidad jurídica consiste, entonces, en la indeclinable capacidad de las personas para conocer y aceptar las consecuencias de sus actos y de sus omisiones en cuanto pueden dañar o perjudicar los derechos o los intereses de aquellas otras a quienes afecte su conducta.

10ª Responsabilidades de los servidores públicos. La Ley Fundamental establece un capítulo completo de los diversos tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio del empleo, cargo o comisión, las cuales pueden ser de naturaleza civil, penal, administrativa y política. Dichas responsabilidades son independientes unas de otras, de manera que una misma acción u omisión de un servidor público puede dar causa a que se le impongan por las vías y procedimientos también independientes, los cuatro tipos de responsabilidades, las cuales se identifican como sigue:

- La responsabilidad civil se configura por los daños y perjuicios que la actuación del servidor público irroga al Estado o, en su caso, a los particulares. Dicha responsabilidad es exigible en sede judicial y conforme al Derecho común.
- La Responsabilidad penal se configura cuando la actuación u omisión del servidor público encuadra en la conducta tipificada por la ley penal como delito. Dichas responsabilidades se promueven por el Ministerio Público Federal, en tanto titular de la acción penal, en sede judicial federal. Tratándose de servidores públicos de alta jerarquía se requiere declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados, sin la cual no puede procederse penalmente contra el servidor público.
- Las responsabilidades administrativas se originan por el incumplimiento del catálogo de deberes y valores que el ejercicio de la función pública le impone legalmente a toda persona que tenga la cualidad de servidor público. Las sanciones

establecidas son: el apercibimiento público o privado, la suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación temporal o permanente del servicio público.

- La responsabilidad política sólo se impone a los servidores públicos que precisa el 1º párrafo del artículo 110 constitucional, sin que en dicha lista se incluya al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.

Dicha responsabilidad procede por las acciones u omisiones, realizadas por esos servidores públicos, que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o su buen despacho. En esta categoría se ubican los siguientes actos u omisiones: el ataque a las instituciones democráticas o a la forma de gobierno, las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales, las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos federales y del Distrito Federal, el ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, cualquier infracción a la Constitución General, o a las leyes federales que motive trastornos al funcionamiento normal de las instituciones, entre otros.

Esta responsabilidad se atribuye mediante la substanciación del juicio político, en el cual la Cámara de Diputados se erige como órgano acusador, substanciando el procedimiento, y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia. Las sanciones que se imponen vía juicio político, como consecuencia de la responsabilidad política, consisten en la destitución del servidor público e inhabilitación, de un año a veinte, para que éste desempeñe empleos, cargos o comisiones públicos.

10ª El Consejero Jurídico es un servidor público. El Consejero Jurídico es un funcionario político-administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, que acuerda directamente con él, y que está subordinado jerárquicamente a él, teniendo a su cargo a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y que de conformidad con el Título Cuarto Constitucional, en virtud de que desempeña un cargo en la Administración Pública Federal, es un servidor público.

11ª El sistema de responsabilidades aplicable al Consejero Jurídico. Con base en que el Consejero Jurídico posee una calidad especial como servidor público toda vez que desempeña un cargo en la Administración Pública Federal, dicho funcionario puede ser sujeto de las responsabilidades que establece el título cuarto constitucional, de naturaleza civil, penal y administrativa, no así de la responsabilidad política.

El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal no es sujeto del juicio político porque no se contiene en la lista de servidores públicos que precisamente señala el citado párrafo 1º del artículo 110 constitucional. Esta inconsistencia legal es incomprensible ya que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es una dependencia del Ejecutivo Federal que tiene asignada una partida presupuestal, cuyo uso o destino inadecuado redundaría en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o su buen despacho, tal y como lo establece el referido artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

12ª Necesidad de Reformas al sistema de responsabilidades aplicable al Consejero Jurídico. A fin de hacer efectivas todas las atribuciones que tiene asignadas el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal y de establecer los controles que permitan revisar el ejercicio adecuado de esas atribuciones y facultades, en la aplicación correcta de los recursos públicos asignados y de responsabilizar políticamente al Consejero Jurídico se propone reformar y adicionar los siguientes artículos constitucionales: 29; 90, 1º y 2º párrafos; 92; 93, 1º y 2º párrafos; 110, 1º párrafo y 111, 1º párrafo.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. Segunda edición actualizada. Prólogo de Genaro Góngora Pimentel, Editorial Porrúa, S A.. México. 1997

Fraga, Gabino *Derecho Administrativo*. Trigésima tercera edición, Revisada y actualizada por Manuel Fraga, Editorial Porrúa, S A , México. 1994

García de Enterría, Eduardo y Fernández Tomas-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo, Tomo I y II*, 2a y 4a. ed respectivamente, Editorial Civitas, Madrid, 1988.

Heller, Hermann. *Filosofía del Derecho*, Quinta edición, Bosch Casa Editorial, S A , Barcelona, 1978

Heller, Hermann *Teoría del Estado*, Primera edición en español, Novena reimpresión, Edición y Pról de Gerhart Niemeyer Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1983

Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*, Editorial Albatros, Depalma, Buenos Aires, 1981, Pág. 196.

Pardo, María del Carmen *Teoría y Práctica de la Administración Pública en México*, Primera reimpresión, Edición del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1996

Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado, Vigésima octava edición, Editorial Porrúa, S A , México, 1996, Pág 27.

Serra Rojas, Andrés Derecho Administrativo, Primer Curso, Decimoctava edición corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri, Editorial Porrúa, S.A., México, 1997, Pág 23

Serra Rojas, Andrés. Teoría del Estado, Decimoprimer edición. Editorial Porrúa, S A , México, 1990, Pág 241 y 242.

Tena Ramírez, Felipe Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima edición, Editorial Porrúa, S A., México, 1984.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1985, 13a ed., Editorial Porrúa, S A., México, 1985.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, Editorial Porrúa, S A , México, 1996

Arnáiz Amigo, Aurora *Estructura del Estado*, Primera edición, Librero Editor Miguel Ángel Porrúa, S A., México, 1979.

Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 5a ed., Editorial Porrúa, S.A , México, 1984

Carpizo, Jorge y otros. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A. y la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuatro Tomos, Tercera edición, México, 1989, Pág. 2536.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto *Elementos de Derecho Administrativo*. Editorial Limusa, S.A., México, 1986.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel *Elementos de Derecho Administrativo 2o. Curso*. Editorial Limusa, S.A , México, 1989

Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. *El Derecho Disciplinario de la Función Pública* Segunda Edición. Instituto Nacional de Administración Pública, A C. México, 1992

Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Prólogo Lic Ismael Gómez Gordillo y R., Editorial Porrúa, México, 1996

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. *Compendio de Derecho Administrativo*. Segunda edición actualizada Prólogo de Genaro Góngora Pimentel, Editorial Porrúa, S A . México. 1997

Fraga, Gabino *Derecho Administrativo*. Trigésima tercera edición, Revisada y actualizada por Manuel Fraga, Editorial Porrúa, S A , México. 1994

García de Enterría, Eduardo y Fernández Tomas-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo, Tomo I y II*, 2a. y 4a. ed. respectivamente, Editorial Civitas, Madrid, 1988.

Heller, Hermann *Filosofía del Derecho*, Quinta edición, Bosch Casa Editorial, S.A., Barcelona, 1978

Heller, Hermann. *Teoría del Estado*, Primera edición en español, Novena reimpresión, Edición y Pról. de Gerhart Niemeyer Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1983

Jellinek, Georg *Teoría General del Estado*, Editorial Albatros, Depalma, Buenos Aires, 1981, Pág. 196.

Pardo, María del Carmen *Teoría y Práctica de la Administración Pública en México*, Primera reimpresión, Edición del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1996

Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado, Vigésima octava edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1996, Pág 27.

Serra Rojas, Andrés Derecho Administrativo, Primer Curso, Decimoctava edición corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri, Editorial Porrúa, S.A., México, 1997, Pág 23.

Serra Rojas, Andrés. Teoría del Estado, Decimoprimer edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, Pág. 241 y 242

Tena Ramírez, Felipe Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1985, 13a ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1985

LEGISLACIÓN VIGENTE:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal de Entidades Paraestatales

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

OTRAS PUBLICACIONES:

Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados y H. Cámara de Senadores de los
Estados Unidos Mexicanos

Acuerdo por el que se crea la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de
la República, Diario Oficial de la Federación de fecha 1o. de enero de 1983

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, (Diario Oficial de la
Federación de fecha 28 de mayo de 1996).