

20721
37

A



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN



"EL CONSEJERO JURIDICO DEL GOBIERNO EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL MEXICANA".

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE LUIS / BENITEZ ZAPATA

ASESORA: LIC. MARIA TERESA RODRIGUEZ ALONSO



ABRIL 2003.



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.

B

A mis padres:

José Luis Benítez Juárez y Graciela Zapata Vieyra,

Por su amor, apoyo y comprensión, ustedes son mi gran orgullo y este logro es fruto de su confianza depositada en mí.

A mis hermanos:

Joel y Daniel,

Porque confío en que con base en su esfuerzo sabrán forjarse un buen futuro.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A mis abuelitos:

Lorenzo † y Joel †,

*Por su cariño, sus consejos y su ejemplo; sé que
estarian felices de compartir este momento conmigo.*

A mis abuelitas:

Efigenia y Hermelinda,

*Porque para mí son un símbolo de fortaleza y de
ternura; ustedes son parte de mis más queridos
cimientos.*

A mi sobrina:

Lizeth,

*Porque le diste a nuestro hogar tu alegría e inocencia
infantil, te convertiste en mi pequeña hermanita.*

A mis tíos y primos:

*Por sus palabras de aliento y, sobre todo, su
confianza.*

D

A Patty:

*Por tu gran amor, por tu apoyo, por todo lo que he
vivido a tu lado y porque este logro también es tuyo. Es
maravilloso mirar contigo hacia la misma dirección.*

A mis amigos:

- Alfredo García Márquez*
- Alfredo Martínez Yahuaca*
- Carlos Alberto Santos Sánchez*
- Carlos Esteva Alvarado*
- Edmundo Manuel Angeles de la Torre*
- Elizabeth Pérez de Santiago*
- Enrique Albor Rodríguez*
- Gabriel Valencia Millán*
- Gonzalo Bautista Rivera*
- Irasema Vázquez Ley*
- Jorge Humberto Rodríguez Ramírez*
- José Guadalupe Arellano Mata*
- José Lazos Sánchez*
- Luciano Ramírez Cruz*
- Reyna Machuca Cano*
- Rigoberto Pérez Hernández*
- Victor Barrera Oros*

Porque juntos hemos compartido uno de los más grandes valores y hermosas etapas de nuestras vidas.

A la maestra Roxana Mayen Carey:

Por sus enseñanzas, su apoyo, su confianza y por ser una mujer tan valiosa.



7

A los integrantes del Bufete Jurídico Menéndez Alfani y Asociados,

Porque con ustedes aprendí muchas cosas que seguramente me servirán en mi vida profesional y además encontré a grandes amigos.

Al Sr. Rubén Altamirano Chávez y la Lic. Araceli Zafra Guzmán:

Porque con sus conocimientos contribuyeron a la elaboración de este trabajo y porque me apoyaron con todo lo que tuvieron a su alcance.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A mi querida Universidad Nacional Autónoma de México:

Pero muy especialmente a mi alma mater, la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán,

Desde hoy adquiero un mayor compromiso para enaltecer el nombre de esta gloriosa Institución en cualquier área en la que desempeñe los conocimientos adquiridos en su seno.

A todos mis profesores:

Por los conocimientos que día a día me impartieron en las aulas.

A mi asesora:

Licenciada María Teresa Rodríguez Alonso,

Porque en gran medida usted comparte este logro conmigo y por el impulso que siempre me brindó.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A todos aquellos que, por distintas causas, no pudieron llegar a realizar su sueño de estudiar una carrera universitaria:

Mi compromiso también es con ustedes.

Agradezco profundamente a Dios por haberme dado las capacidades necesarias para alcanzar esta meta y porque confío plenamente en que no será la última.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.	I
I. ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	1
1. GENERALIDADES.	1
2. EL ESTADO.	3
A) ORIGEN DEL ESTADO.	3
B) ANTECEDENTES DEL TÉRMINO ESTADO.	6
C) ELEMENTOS.	10
D) FINES DEL ESTADO.	13
E) FUNCIONES DEL ESTADO.	16
• LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.	20
• LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.	22
• LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.	23
3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	28
A) CONCEPTUALIZACIÓN.	28
B) LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.	32
C) FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.	34
• CENTRALIZACIÓN.	36
• DESCONCENTRACIÓN.	39
• DESCENTRALIZACIÓN.	41

- II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA. 47
 - 1. EL ESTADO MEXICANO Y SU ADMINISTRACIÓN. 47
 - 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA. 56
 - A) LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. 57
 - B) SECRETARÍAS DE ESTADO. 60
 - C) DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS. 65
 - D) LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL. 68
 - E) LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 70
 - 3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL. 78
 - A) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. 80
 - B) EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL. 81
 - C) INSTITUCIONES NACIONALES DE CRÉDITO. 82
 - D) ORGANIZACIONES AUXILIARES NACIONALES DE CRÉDITO. 83
 - E) INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y FIANZAS. 84
 - F) FIDEICOMISOS. 84

- III. EL CONSEJERO JURÍDICO DEL GOBIERNO. 87
 - 1. CONCEPTOS GENERALES. 87
 - 2. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES DEL CONSEJERO JURÍDICO. 90
 - 3. LEGISLACIÓN COMPARADA. 94
 - A) LATINOAMÉRICA. 94
 - B) ESTADOS UNIDOS. 114
 - C) CASOS EUROPEOS. 117
 - D) FIGURAS AFINES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. 121
 - 4. ESTUDIO ANALÍTICO DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL (NATURALEZA JURÍDICA). 132

TESIS CON
 DE ORIGEN

A) FACULTADES.....	132
B) ORGANIZACIÓN.....	140
C) PRESUPUESTO.....	146
5. LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL ¿SECRETARÍA DE ESTADO O DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO?.....	148
IV. PROPUESTA DE REFORMAS AL MARCO LEGAL DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL.....	155
1. EL ARTÍCULO 102 APARTADO A DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	155
2. EL ARTÍCULO 90 CONSTITUCIONAL.....	165
3. LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL... ..	167
4. OTRAS DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL.....	174
A) EL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	174
B) EL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.....	177
C) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	178
D) OTRAS DISPOSICIONES.....	179
CONCLUSIONES.....	188
BIBLIOGRAFÍA.....	193

INTRODUCCIÓN

La Ciencia Jurídica siempre se ha caracterizado a lo largo del tiempo por su incesante fecundidad, por el constante desarrollo de nuevos conocimientos que la robustecen y por la gran diversidad de temas que esperan ser abordados por primera vez o con una nueva óptica.

Una de las disciplinas jurídicas que mayor contribución espera por parte de los estudiosos del Derecho es la que se refiere a la estructura y actividad de la parte del Estado que se identifica como administración pública o Poder Ejecutivo, de sus relaciones con otros órganos del propio Estado y con los particulares o gobernados, esto es, el Derecho Administrativo.

Como sociedad jurídicamente organizada, hemos encargado al Estado la realización de múltiples finalidades que aseguren nuestro bienestar personal en aras de alcanzar el bienestar de la colectividad; para ello, es necesaria la existencia de una estructura apropiada que se aboque a cumplir con la actividad dirigida por parte del Estado, para atender satisfactoriamente sus esenciales objetivos.

El presente trabajo se concentra en estudiar a una parte de esa organización con que cuenta el Poder Ejecutivo para coadyuvar en el cumplimiento de los fines del Estado, esto es, la Administración Pública Federal Centralizada, misma que se conforma por las dependencias con que cuenta el Presidente de la República para desempeñar eficazmente su mandato.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En particular, creemos de vital importancia analizar desde todos los ángulos posibles a la dependencia que se encarga de proporcionar consejo jurídico al Presidente de la República y, en general, a toda la Administración Pública Federal, puesto que toda la actividad desplegada por tales órganos debe ceñirse a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las leyes que de ella emanan, para lo cual en nuestro país se ha creado desde 1996 a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

A nuestro modo de ver, la dependencia que se estudia a profundidad en el presente trabajo adolece de distintas irregularidades y, además, carece de la naturaleza jurídica apropiada para constituirse como un auténtico abogado para el Poder Ejecutivo Federal, que desempeñe todo el trabajo técnico legal dentro de la Administración Pública y que desahogue en sus actividades a la Procuraduría General de la República con el fin de que ésta cumpla con los altos cometidos que la sociedad le ha asignado.

Para comprender de origen los planteamientos y propuestas que aquí se exponen, consideramos conveniente estudiar en primer lugar al Estado como la organización jurídica por excelencia, en la que la sociedad ha depositado sus más elementales aspiraciones, lo cual se desarrolla en el capítulo primero.

En segundo lugar, creemos que es necesario abordar al Estado Mexicano y su Administración Pública, que es precisamente el universo en el que se ubica la Institución que analizamos, por lo cual el capítulo segundo está dedicado a tales temas.

Por último, en los capítulos tres y cuatro desarrollamos las características y conformación actual de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, misma que confrontamos con sus homólogos en distintos países para así poder proponer diversos cambios en la naturaleza jurídica de esta

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dependencia, basándonos en parte en la experiencia que nos aporta el Derecho Comparado.

Una cuestión de relevancia en el presente trabajo es la propuesta de reforma constitucional a diversos dispositivos, lo cual sabemos no es fácil de aceptar por gran parte de la comunidad jurídica de nuestro país. No obstante estamos convencidos de que cuando el legislador se equivoca debe reconocer su error y buscar una solución.

Es importante aclarar que no pretendemos contribuir a la constante modificación de nuestra ley suprema, sino identificar y proponer alternativas para enmendar lo que el constituyente permanente no hizo del todo bien.

Aun cuando reconocemos que la presente investigación será siempre perfectible, queremos aclarar que simplemente se trata de proporcionar una base para que en el futuro se configure apropiadamente a la dependencia que se encargará de proporcionar asesoría jurídica a los órganos del Ejecutivo Federal, lo cual también coadyuvará a que el Ministerio Público de la Federación desarrolle sus más elementales funciones de una forma más adecuada.

José Luis Benítez Zapata.
Acatlán, México, Febrero de 2003.



PAGINACIÓN DISCONTINUA

CAPÍTULO I

ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SUMARIO

1. Generalidades; 2. El Estado: A) Origen del Estado, B) Antecedentes del término Estado, C) Elementos, D) Fines del Estado, E) Funciones del Estado; 3. La Administración Pública: A) Conceptualización, B) La Ciencia de la Administración, C) Formas de Organización Administrativa (Centralización, Desconcentración y Descentralización).

1. GENERALIDADES.

Para iniciar un estudio jurídico de la Administración Pública, es necesario tener una visión clara acerca del Estado y de la posición de éste frente a los individuos miembros de una comunidad determinada; es así que para analizar a "la Administración", como una de las actividades básicas del Estado, primero debemos tener un concepto y una idea general de lo que es la realidad estatal, para así poder abordar jurídicamente a la Administración Pública.

Como punto de partida, consideremos que para hablar del concepto Estado necesariamente se tiene que hablar de sociedad, ya que el Estado es por definición una creación humana.

El ser humano se asocia históricamente para poder sobrevivir, es un hecho que no vivimos aislados, sino en unión con otros seres humanos con quienes estamos vinculados por diversos lazos: de solidaridad, unión de esfuerzos, división de tareas, afectos, lenguaje, religión, costumbres, nacionalidad, etc., es decir "Los lazos sociales entre los hombres no son solamente materiales. No resultan solamente de la vecindad o del parentesco. Ellos son también psicológicos y resultan de la identidad de las mentalidades o de su analogía. Los lazos espirituales son a menudo más fuertes que los materiales. Ellos crean las afinidades y la simpatía entre los hombres."¹

¹ SERRA Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*. 14ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, página 141.

Ante la necesidad de unirse y a través de un largo proceso de evolución el ser humano ha creado importantes instituciones al lado de sus semejantes tales como el clan, la familia, la tribu, las aldeas, las primeras ciudades, etc., esta asociación no tiene otra inspiración, consciente o inconsciente, que el bienestar individual, que al estar debidamente garantizado se traduce en bienestar general, pues "El Estado aparece al cabo de una larga evolución como un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en una institución o ente público superior, soberano y coactivo."²

A través de la historia observamos que "En las sociedades sin Estado, la fuerza de coherencia social del parentesco es mucho mayor. El individuo no siente que pertenece a una comunidad territorial, sino a un linaje al cual está ligado por una serie de derechos y obligaciones consuetudinarias, tradicionales, impuestos por la propia colectividad, con los cuales tiene que cumplir... En cambio, en las sociedades que poseen una autoridad centralizada, el papel del parentesco es considerablemente menor porque las relaciones sociales están reguladas por dicha autoridad."³

En consecuencia, el Estado es sólo una especie dentro del género sociedad, y se caracteriza por la finalidad para la cual ha sido creado: el bien común. Podemos afirmar de inicio que el Estado, aun en su forma más primitiva, es una Institución creada por necesidad propia de la colectividad para perseguir y obtener ese objetivo concreto, al cual deberían estar subordinados todos los esfuerzos tanto de los individuos en particular, como de la organización estatal.

Ahora bien, para quienes nos ha tocado vivir en una sociedad tan evolucionada, con sus instituciones propias, con su identidad y organización específica, por su sola existencia, el Estado ya constituido como tal nos ofrece irresistiblemente el primer conocimiento que acerca de él podemos tener por el simple hecho de nacer y crecer dentro del mismo, esto es el conocimiento vulgar del Estado, y se denominaría así porque lo percibimos como algo que ya existe en la realidad y que se encuentra en nuestra vida social vinculado a otras manifestaciones. Mediante ese conocimiento vulgar lo asociamos a otras realidades como el gobierno, los funcionarios públicos, la policía, el ejército, los símbolos patrios, la nacionalidad, etc. Esto ocurre porque aun antes de

² Ídem, página 151.

³ ANDRADE Sánchez, Eduardo, *Teoría General del Estado*, Editorial Harla, México, 1992, páginas 22 y 23.

TESIS CON
FAMILIA DE ORIGEN

comprenderlo vivimos dentro de él, su realidad y sus instituciones nos absorben y nos confunden acerca de qué es el Estado.

En el presente capítulo trataremos de establecer con claridad qué debe entenderse por Estado, cómo se integra y cuáles son sus principales funciones, considerando dentro de ellas las de su brazo ejecutor: la Administración Pública.

2. EL ESTADO.

A) ORIGEN DEL ESTADO.

El Estado es para algunos una realidad amplia y compleja en el ámbito de la convivencia humana, para otros es un fenómeno social, un poder organizado y supremo, o una institución dotada de finalidades y también en última instancia, es un fenómeno jurídico.

Diversas son las teorías acerca del origen del Estado, resultando sumamente útil la clasificación que de ellas hace el maestro Andrés Serra Rojas⁴, misma que de manera sucinta enumeramos a continuación:

Teorías sobre el origen del Estado:

- a) Teológicas: aquellas que establecen un origen divino del Estado;
- b) Del origen familiar: aquellas que atribuyen su existencia al parentesco entre los individuos.
- c) Naturalistas: las que explican su origen como un fenómeno natural derivado de las propias fuerzas de la naturaleza.
- d) Del origen violento: su principio es que se trata de una organización social impuesta por un grupo vencedor a otro vencido.

⁴ SERRA Rojas, op. cit., páginas 156-161.



- e) Del origen convencional, o también llamadas del pacto social o voluntarista: según las cuales la unión de voluntades se transforma en una voluntad general.
- f) Del origen ético espiritual: son las que se basan en el argumento de que el Estado es producto de la naturaleza racional y libre del ser humano.
- g) De la constitución histórica, espontánea y necesaria del Estado: es decir, éste surge como un producto de la evolución histórica de los grupos sociales y sus fenómenos políticos.

Dentro de estas teorías existen innumerables formas de explicar el origen del Estado, apoyando sus argumentos desde la muy peculiar óptica de cada una de ellas. No obstante lo anterior, y siguiendo al maestro Andrés Serra Rojas, aceptamos como más científico el punto de vista histórico o, dicho de otro modo, el desarrollo o evolución de las formas políticas de la humanidad, aunque debemos aceptar que en determinado momento pueden coincidir dos o más de esas teorías en la conformación de una realidad estatal determinada, dándose por ejemplo dentro de un proceso histórico un origen convencional o uno violento de algún Estado.

Desde el punto de vista histórico Serra Rojas propone plantear el surgimiento y conformación del Estado identificando las siguientes etapas:

I. El punto de partida sería la incierta edad de la humanidad, tomando como base aquellos tiempos en que el ser humano formaba parte de agregaciones humanas unidas principalmente por el espíritu colectivo y el dominio de sus instintos naturales.

II. La segunda etapa abarca desde los pueblos pastores hasta el desarrollo de la agricultura, con las primeras formas políticas rudimentarias: horda, clan, tribu, etc., esto es de los clanes a los imperios.

III. La tercera etapa comprende a las grandes culturas primitivas de la antigüedad, desde China hasta Roma, en la que es notable el desarrollo de la sociedad tanto por sus invenciones y descubrimientos como por las artes; se destacan algunos principios de organización en sus formas políticas.

IV. La cuarta etapa bien puede denominarse "de los preludios del Estado", en el largo proceso de la Edad Media, o del oscurantismo, donde se observa un retroceso en la evolución de las organizaciones políticas.

V. La quinta y última etapa es la "etapa máxima" que va del nacimiento del Estado, que podríamos ubicar a fines del siglo XVII y principios del XVIII en el renacimiento europeo, hasta la época actual pues ya se identifica a la organización jurídico-política con el importante ingrediente de su definición: la soberanía. Podemos identificar dentro de esta etapa distintas modalidades estatales, como son:

a) El Estado nacional y patrimonial, el cual coincide con la formación de las nacionalidades europeas. Aquí el Estado es patrimonio del monarca, y como tal lo transmite a sus herederos.

b) El Estado policía o Estado gendarme, fundado en los principios del liberalismo. El gobernante no gobierna en nombre propio, sino que es un órgano del Estado y asume una representación política discrecional o reglada pero justificándose por la satisfacción del interés general; el Estado se encontraba reducido a un mínimo respecto a sus fines y, por ende también en sus atribuciones, pues dichos fines se limitan a mantener y proteger la existencia del Estado como una entidad soberana y a conservar el orden público. Esta etapa desembocó en una gran desigualdad entre las distintas clases sociales por el individualismo imperante y el libre juego de las leyes económicas.

c) El Estado de Derecho, el cual se rige por el principio de que el gobernante debe ser sometido al Derecho y los particulares encuentran en la ley una limitación a la acción gubernamental y un reconocimiento de un sistema de derechos que les brinda un amplio campo de acción.

d) En el *Welfare State* o Estado de bienestar general se alude a una organización en la que el Estado se propone el control de la política social y económica para subordinarla al bienestar general. La idea de bienestar social tiende a la satisfacción de las necesidades más apremiantes de una sociedad, de las cuales debe ser liberada, eliminando la presión económica que la domina y creando las infraestructuras que se enfrentan a las condiciones reales de una comunidad, entre ellas el reconocimiento de los derechos sociales.

e) El Estado de justicia social, de seguridad y de responsabilidad pública. El Estado reconoce, por fin, que su misión no es la protección exclusiva de los intereses particulares por legítimos que ellos puedan ser, los cuales en ningún caso deben interferir el interés general. La sociedad debe considerarse en la unidad de sus problemas fundamentales, dando oportunidad a todos y creando un régimen de seguridad civilizado.

En realidad las formas estatales del pasado siglo XX fueron variadas y contradictorias, así se conformó el Estado normal del subdesarrollo, el Estado autoritario y Estado totalitario; el Estado dictatorial, el Estado militar y el Estado monárquico.

Como se ve, el origen de la realidad estatal se puede identificar como un largo proceso que inicia con el vínculo que une a los hombres produciendo las más rudimentarias asociaciones, que en el devenir histórico de las diferentes culturas llega a un momento cumbre en que dicho fenómeno natural se convierte en un fenómeno jurídico, pues la sociedad decide a través de distintos sistemas políticos la forma como ha de organizarse, pactando así el nacimiento de un determinado Estado, que tiene finalidades o aspiraciones que la propia sociedad le asigna, no olvidando que su principal vocación es el llamado bien común.

Pero la palabra como tal, que se encuentra vinculada a la realidad que define, tiene sus raíces históricas propias, mismas que se tratarán en el siguiente apartado.

B) ANTECEDENTES DEL TÉRMINO ESTADO.

Los griegos no poseyeron un vocablo cuya significación expresase, de modo preciso, la relación en que se encontraban los territorios respecto de sus habitantes.

Sólo por analogía se puede suponer que a la organización jurídica de una comunidad a la que hoy nosotros denominamos Estado, ellos la llamaban *polis*, concepto éste que era idéntico al de ciudad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En forma análoga, los romanos denominaron originariamente *civitas* a la ciudad-Estado. Pero más tarde, tomando como objeto de la consideración filosófica también a la comunidad de individuos, usaron la designación de *res pública* para expresar con ella la cosa común o a la comunidad política misma.

El proceso de expansión territorial de Roma, operado sobre casi todo el mundo occidental entonces conocido, produjo también una transformación conceptual en la terminología jurídico-estatal. Se usaron así los términos *res pública* primero y de *imperium* después, no para expresar al Estado romano mismo, sino para designar el poder de mando. No obstante estas denominaciones usuales, Ulpiano y Aurelio Víctor emplearon, respectivamente, los términos *status reipublicae* y *status romanus* para referirse al Estado romano considerado como entidad jurídico-política, aunque más bien "El Estado se caracterizaba por una marcada concepción patrimonialista. Podría afirmarse, sin exagerar demasiado, que todo él era una propiedad privada del rey y la autoridad se planteaba como una relación personal y concreta...".

Durante la Edad Media no existió tampoco un vocablo que expresase de modo general la significación jurídica del Estado, pues las denominaciones de *civitas*, *land*, *terrae* y *burg*, empleadas a partir de la consolidación del poder feudal en Europa, representaron una simple traslación de la significación romana evolucionada al elemento "puramente territorial" del Estado, es decir, se seguía pensando que el Estado era el territorio o aspecto geográfico bajo el dominio del monarca.

No podemos dejar de considerar que el llamado oscurantismo representa un nulo desarrollo de las formas políticas de la sociedad, pues el Estado es más bien en esa época "una embajada del cielo", siendo enorme el poder ejercido por los sacerdotes, pues el Estado se entiende como una perpetua alianza entre los vivos y las fuerzas sobrenaturales.

Por fin, y ya en los comienzos del siglo XV fue generalizándose en Europa, principalmente en Italia, la necesidad de una palabra que incluyese en su significación la estructura total del Estado y que igualmente abarcase comprensivamente a los elementos constitutivos a los cuales entonces se atribuía mayor relevancia; esto es: la organización de la ciudad como entidad jurídico política y su gobierno constituido.

³ ANDRADE Sánchez, op. cit., página 103.

Aparecen así las denominaciones concretas de *Stato de Firenze*, *Stato de Génova*, etc., en las cuales la significación del vocablo *stato* es, posiblemente, la que corresponde a la "constitución" (*status*) o estatuto jurídico, mediante el cual surgió en la vida legal la realidad estatal.

La expresión *lo stato* comenzó así a emplearse para designar en abstracto a toda organización jurídico-política y a su forma de gobierno, fuera ésta de tipo monárquico o de tipo republicano. "En la misma Italia, con el Renacimiento, surgió la concepción del Estado moderno. El pensamiento de Maquiavelo desborda sin duda, muchos de los rasgos de la sociedad política antigua. Ya se ve el nacimiento del Estado moderno concebido con su ingrediente específico de soberanía."⁶

La mayoría de los tratadistas señalan que la adopción de la idea de Estado en este sentido, se advierte claramente ya por primera vez en la obra *Il Principe* de Maquiavelo, donde se puede leer de manera ejemplificativa la siguiente frase: "Cuantos Estados, cuantas denominaciones ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana, fueron y son repúblicas o principados").

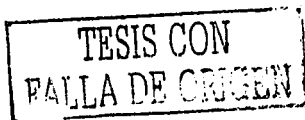
En los comienzos del siglo XVII, Loyseau en Francia y Shakespeare en Inglaterra, emplean respectivamente los vocablos *état* y *state*, en el sentido amplio que propugnaba Maquiavelo, o sea como una organización jurídico-política con una forma de gobierno.

La profusa literatura de los siglos XIX y XX, derivada, por un lado de la extraordinaria intensificación de las investigaciones científicas, y por el otro, de la adopción de múltiples sistemas filosófico-políticos, lejos de unificar la significación de la voz "Estado", la diversificaron.

Sea como estructura ideal, o como mero agregado social, como significación dogmático religiosa, como concreto acontecer histórico, comunidad política o manifestación del poder de esa comunidad, el Estado ha sido desde la antigüedad y sigue siendo hasta ahora, objeto de incesantes investigaciones sin que, como objeto, haya podido ser aprehendido y conceptualizado de un modo uniforme.

⁶ PORRÚA Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 30ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, página 83.

⁷ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, *Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso*, Editorial Porrúa, México, 1994, página 2.



En conclusión diremos que el origen comúnmente aceptado del término Estado se encuentra en Italia, durante la época conocida como El Renacimiento en donde el desarrollo del humanismo, la literatura y las artes trae como consecuencia la divulgación profunda de la filosofía imperante en Europa durante aquellos años y la mayoría de los tratadistas coincide en atribuir a Maquiavelo la autoría del término en su obra "el Príncipe", en donde se podía ya caracterizar al Estado como una organización jurídico política soberana. "Maquiavelo empezó El Príncipe con esta expresión: 'Todos los Estados, todos lo Señores que han tenido o tienen dominación sobre los hombres...'", acuñando así la palabra que en el devenir histórico define a la organización humana por excelencia.

- **EL CONCEPTO DE ESTADO.**

Es momento de definir desde el punto de vista jurídico a la organización que hemos abordado hasta ahora desde un punto de vista meramente histórico, pues a pesar de existir diversas disciplinas que conceptualizan al Estado es preferible para el presente trabajo considerar exclusivamente la óptica que nos ofrecen los juristas.

Según el maestro Andrés Serra Rojas, "Estado y Derecho: forman un binomio indisoluble"⁹, "... el derecho aparece vinculado al poder político que lo define y garantiza."¹⁰, pues "Vivir el orden jurídico, concretiza el orden o lo institucionaliza."¹¹

En el campo puramente jurídico, tanto la doctrina internacional como los autores mexicanos ofrecen múltiples conceptos acerca del Estado; así, para Francisco Porrúa Pérez "El Estado es una sociedad humana asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes."¹²

Según Miguel Acosta Romero "es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen

⁹ PORRÚA Pérez, op. cit., página 123.

⁹ SERRA Rojas, op. cit., página 163.

¹⁰ Idem.

¹¹ Ibidem.

¹² PORRÚA Pérez, op. cit., página 198.

jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas".¹³

"El Estado es un producto social, una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico, pletórico de luchas sociales y de intensa transformación de los grupos"¹⁴, dice Andrés Serra Rojas.

Para Eduardo García Maynez el Estado es la "...organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio."¹⁵

Podríamos resumir los anteriores conceptos diciendo que Estado es la organización jurídica, política y soberana creada por una sociedad humana establecida en un territorio determinado que cuenta con órganos de gobierno y de administración cuyo principal objetivo es obtener el bienestar general.

C) ELEMENTOS DEL ESTADO.

De las anteriores definiciones podemos distinguir los llamados elementos del Estado, los cuales son:

- a) Territorio,
 - b) Población,
 - c) Poder,
 - d) Soberanía,
 - e) Orden Jurídico, y
 - f) Órganos de Gobierno.
- a) **Territorio:** "Suele definirse como la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder"¹⁶; es decir el ámbito espacial de validez de las normas creadas y reconocidas por el propio Estado, entendido éste como una

¹³ ACOSTA Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 9ª edición, Editorial Porrúa, México, 1990, página 92.

¹⁴ SERRA Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Primer Curso, 21ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, página 19.

¹⁵ GARCÍA Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1994, página 98.

¹⁶ *Ibidem*.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

entidad de carácter jurídico. "Desde el punto de vista del derecho público, el territorio es simplemente la base real del ejercicio del *imperium*"¹⁷, dice Maynez. Podríamos decir simplemente que el territorio es el espacio físico o geográfico en donde el Estado ejerce su soberanía y aplica su orden jurídico propio.

- b) Población:** Es "un conjunto de individuos que forman la sociedad humana que es la que se organiza políticamente y que constituye el elemento poblacional del Estado"¹⁸, en sí misma es la base del Estado, y en palabras simples podemos decir que es el grupo social que se ha unido formalmente para alcanzar aspiraciones en común.
- c) Poder:** Que es definido en palabras de *George Jellinek* como "la dominación que el Estado ejerce sobre los individuos... la capacidad de dominar (que se traduce en la personalidad del Estado)"¹⁹, y que en realidad es la fuerza que resulta de la suma de voluntades individuales que derivan en el poder del grupo, que como sociedad organizada necesita una dirección a la cual se le confiere ese poder para cumplir con su finalidad, el poder es entonces la fuerza dominante que el Estado utiliza para dirigir y coordinar su actividad, es el imperio o don de mando.
- d) Soberanía:** Que es "un atributo del poder del Estado, de esa actuación suprema desarrollada dentro de la sociedad humana que supedita todo lo que en ella existe, que subordina todos los demás poderes y actividades que se despliegan en su seno por los diversos entes individuales, sociales, jurídicos, particulares o públicos que componen a la colectividad o se encuentran dentro de ella..."²⁰, es el valor más alto y supremo del Estado.
- e) Orden Jurídico:** Que son "las normas que la propia sociedad acepta y crea conforme a los procedimientos establecidos..."²¹; es decir, es el régimen de derecho que impera en el elemento territorial del Estado, a través del cual se establecen tanto las bases para que éste se constituya como todo el andamiaje normativo para su actividad.

¹⁷ Idem, página 99.

¹⁸ ACOSTA Romero, op. cit., página 94.

¹⁹ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo X, editorial Driskill, Argentina, 1989, página 839.

²⁰ BURGOA Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 10ª edición, editorial Porrúa, México, 1996, página 244.

²¹ Idem, página 95.

f) Órganos de gobierno: Que son las entidades estructuradas y con competencia específica de los cuales el Estado se vale para ejercer su Poder y Soberanía y a través de los cuales debe materializarse la obtención del bien común, es decir, son los instrumentos que sirven para realizar la actividad del Estado.

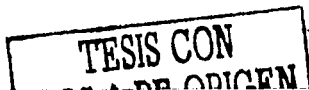
Conviene abordar en este punto, el tema referente a lo que podríamos denominar atributos del Estado, pues como dice el maestro Ernesto Gutiérrez y González "Jurídicamente hablando el Estado es una persona, con todos los atributos de las personas físicas, y con goce de derechos similares a los de las personas físicas, e inclusive en ocasiones con un régimen jurídico privilegiado."²²

Partiremos del principio de que el Estado al constituirse o crearse, es dotado soberanamente de una personalidad, que en este caso no es una personalidad física sino jurídica, pues la misma sólo se hace tangible a través del orden jurídico y del reconocimiento internacional del Estado por otras entidades con igual carácter.

Existen en la doctrina múltiples teorías con las que se explica la personalidad del Estado, y básicamente se pueden resumir en los siguientes dos grupos:

- a) Las que consideran que tiene una doble personalidad: 1.- de Derecho Público y 2.- de Derecho Privado. Es decir, cuando el Estado actúa como ente soberano en sus relaciones con otros Estados o con los particulares con el carácter de autoridad, su personalidad es de derecho público; por otra parte cuando sostiene alguna relación directa con los particulares, celebrando contratos regidos por el derecho civil, actúa entonces como un ente de derecho privado, o sea como cualquier otra persona.
- b) La teoría que considera que el Estado tiene una sola personalidad, pero expresada con dos voluntades, siendo una voluntad de derecho público y otra de derecho privado.

²² GUTIÉRREZ y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano*, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993, página 20.



Así tenemos a final de cuentas que el Estado tiene personalidad jurídica, y es precisamente como persona que tiene facultad de ejercer derechos y contraer obligaciones, independientemente del régimen jurídico público o privado a través del cual lo haga, siendo que dicha personalidad surge en el momento en que en ejercicio de la soberanía, el elemento humano decide organizarse formalmente creando al Estado, el cual es soberano e independiente, por extensión a la soberanía que lo crea.

De igual forma que las personas físicas, el Estado como persona tiene además otros atributos, como son el nombre o denominación, domicilio, patrimonio, etc., los cuales lo diferencian e identifican respecto a otros Estados.

También se trata en la doctrina lo referente a las formas de Estado en relación con las formas de gobierno, resultando sumamente atinada la distinción que nos proporciona Acosta Romero, quien señala que "La forma de Estado atiende a la estructura, la forma de gobierno hace referencia a la preponderancia interna de alguno de los órganos de gobierno."²³ Y agrega que como formas de Estado podemos encontrar a la monarquía, la república y dentro de ésta, la central y la federal, la confederación de Estados, etc.

Más adelante se estudiarán los órganos del Estado, pero desde ahora podemos observar que existen distintas formas de estructurar a una realidad estatal y de igual forma hay diversas maneras de dirigirlo o encaminar su actividad. Pasaremos ahora al estudio de todo lo que el Estado realiza para cumplir con los fines que tiene asignados o, como le denominan los tratadistas, la actividad del Estado.

D) FINES DEL ESTADO.

El Estado es una entidad teleológica, pues la sociedad le ha asignado múltiples tareas que cumplir, es decir tiene a su cargo diversos fines, los cuales persigue a través de su actividad.

La actividad del Estado es todo aquello que realiza para cumplir con los fines que su población le ha asignado a través de la historia, por lo cual

²³ ACOSTA Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, página 62.

podemos decir que los fines del Estado cambian a través del tiempo, del espacio y de acuerdo al sistema político que adopte un Estado determinado. De esta manera en una misma época dos Estados coexistentes pueden tener fines diametralmente opuestos, pues aún y cuando la finalidad sintética del Estado siga siendo en todos el bien común, éste se busca por caminos diferentes dependiendo de cada comunidad, "... resulta obvio que el contenido de estos fines ha variado según el tiempo y lugar, puesto que para lo que en un país y en una época determinada pueden considerarse los objetivos a satisfacer, para otros no. Por ello, algunos han considerado que el Estado debe procurar la satisfacción del bienestar general, otros la moral, y otros la seguridad o la libertad."²⁴

El maestro Delgadillo Gutiérrez hace en su obra una clasificación conforme a la doctrina tradicional acerca de los fines del Estado, los cuales básicamente se dividen en dos tipos:

- a) Los esenciales (o superiores, primarios o jurídicos), y
- b) Los no esenciales (o accidentales, secundarios o sociales).

"Los primeros constituyen un mínimo de necesidades para que el Estado pueda subsistir, tales como defensa exterior, seguridad interior, obtención de medios económicos (actividad financiera, relaciones exteriores, etc.). Los segundos por su parte, son aquellos que asume el Estado para lograr mejores condiciones de vida en sociedad."²⁵ De cualquier forma ambas clases de fines son necesidades a satisfacer por o con la coadyuvancia del Estado para lograr el bien común.

El maestro Andrés Serra Rojas considera que "los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al Estado para su justificación y que consagran en su legislación".²⁶ Además menciona que "las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado".²⁷

Respecto a las funciones del Estado sólo diremos que será tema de estudio en el siguiente apartado, mientras que nos parece importante hacer un

²⁴ DELGADILLO Gutiérrez, op. cit., página 19.

²⁵ Idem, página 20.

²⁶ SERRA Rojas, Derecho Administrativo, op. cit., página 39.

²⁷ Ibidem.

comentario acerca de lo que señala el maestro Serra Rojas respecto a que son los fines los que justifican que exista el Estado, esto es que si el Estado no tiene fines o no cumple los que tiene, carece de razón de ser, rematando lo anterior con sus propias palabras "El Estado... se mantendrá en tanto se le encomienden esas metas... Para asegurar sus fines la sociedad crea o reconoce el poder del Estado y lo somete al derecho para hacerlo racional y lógico."²⁸

Es por la anterior reflexión que podemos afirmar que fue la carencia de fines o el incumplimiento de los mismos que en el recién terminado siglo XX pudimos presenciar la disolución de algunos Estados y la conformación de nuevas comunidades estatales a las que se les asignaron fines que de acuerdo a lo que pensaba la población usando nuevamente su soberanía, se convirtieron en las aspiraciones que desde entonces perseguirían.

Pudiera surgir la duda acerca del por qué se pluraliza al hablar de fines del Estado, pues anteriormente solamente habíamos señalado que el Estado tiene un fin, al cual desde el inicio del presente trabajo, siguiendo a los autores, hemos llamado bien común; al respecto cabe decir que podríamos desmenuzar a ese objetivo fundamental de la realidad estatal en múltiples necesidades humanas que al ser satisfechas contribuyen a alcanzar el bien común. Conviene aquí precisar qué es lo que debemos entender por bien común. El maestro Serra Rojas, en principio aclara que: "La teoría clásica considera como fin propio del Estado, el bien común. En cambio el pensamiento político contemporáneo se refiere al bien público y al interés general."²⁹

Con lo anterior podemos advertir que, según Serra Rojas, lo que en la doctrina clásica se denomina bien común, los tratadistas contemporáneos llaman "bien público" o "interés general", ahora bien según Francisco Porrúa "Siempre que los hombres se agrupan socialmente, para la obtención de un fin que beneficie a todos, ese fin, al perseguirse precisamente para beneficiar a un conjunto de hombres, es un bien común."³⁰

De este modo Porrúa Pérez dice que más que una diferencia de clásicos y contemporáneos, el término bien común es el género, puesto que el Estado es una sociedad tan amplia que debemos distinguir entre bien común particular y bien común público, por lo que el "bien público" es la especie. Y es

²⁸ Idem, páginas 22 y 23.

²⁹ Idem, página 24.

³⁰ PORRÚA Pérez, op. cit., página 285.

precisamente al Estado al que le corresponde perseguir ese bien público, pues tal y como señala Porrúa "El bien común perseguido por el Estado es el bien público... El bien público es el que concierne a la masa de todos los individuos y de todos los grupos... El bien particular es el que persigue cada individuo o grupo concreto"¹¹

Idealmente se plantea la posibilidad de que mientras el Estado con su actividad logre el bien común (público) deberíamos esperar que, de manera necesaria, se reflejara en el bien particular y privado de todos los habitantes que en conjunto integran al Estado.

No queremos concluir el presente apartado sin mencionar una importante reflexión que hace Serra Rojas, al decir que "No debemos considerar fines auténticos del Estado los que se apartan de su elevada misión. Como en el caso de las dictaduras, gobiernos autoritarios que se proponen fines de conquista, de agresión o fines contrarios a la libertad."¹², lo anterior porque como ya lo decíamos al iniciar este tema de los fines del Estado, en una misma época dos Estados coexistentes pueden tener fines y perspectivas diametralmente opuestas, pues aún y cuando la finalidad ontológica del Estado siga siendo para todas las sociedades constituidas como tal el llamado bien común, éste se busca por caminos diferentes dependiendo de cada realidad histórica, pero Serra Rojas señala que no podemos tomar como fines auténticos de un Estado aquellos que se apartan de la esencial misión del bien común. Estamos de acuerdo con Andrés Serra Rojas, pues a nadie nos debe parecer válido que un Estado fije su bienestar en sus aspiraciones y logros de conquista, en la imposición de sus ideas y otras desviaciones que lo apartan de su elevada misión, pues a final de cuentas aparte del bien común de cada realidad estatal existe un supremo bien común, que se traduce en la paz entre los Estados que integran la comunidad internacional, esto es, el bien común entre Estados.

E) FUNCIONES DEL ESTADO

Como se observa de su simple lectura, la palabra función alude directamente a actividad, y en el caso específico se refiere a "la actividad del Estado", es decir al conjunto de acciones con las que éste pretende alcanzar sus

¹¹ Idem, páginas 285 y 286.

¹² SERRA Rojas, Derecho Administrativo, op. cit., página 24.



metas; esto es el Estado puesto en acción, por lo que función es la actividad del Estado desplegada para perseguir sus fines.

La actividad del Estado, en cuanto a su contenido recibe el nombre de "atribuciones", mientras que según la forma en que se lleva a cabo se le llaman "funciones". Las tres clases de funciones del Estado son la legislativa, la ejecutiva y la judicial, tal como se verá más adelante.

Podemos clasificar a la actividad del Estado como atinadamente lo hace el maestro Miguel Galindo Camacho, quien al respecto considera que existen tres grupos, de acuerdo a la siguiente cita:

1º Actividad del Estado, tendiente a la creación del orden jurídico, es decir, de normas legales, que realiza fundamentalmente a través del órgano u órganos legislativos. Son actividades creadoras de situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales y coercitivas, formal y materialmente hablando: la ley. El reglamento es parte del orden jurídico, pero formalmente es un acto administrativo, en tanto que materialmente es un acto legislativo porque tiene las características o naturaleza de la ley. Esta actividad la realiza el Estado a través de la función legislativa.

2º Actividad del Estado tendiente a la ejecución del orden jurídico, creando actos y situaciones jurídicas concretas, individuales, que afectan la esfera jurídica de los particulares, y que son actos de carácter subjetivo y en la realización de actos y hechos materiales. Estos últimos por su propia naturaleza no producen efectos de derecho.

3º Actividad del Estado tendiente a resolver las controversias de derecho que se susciten entre éstos y los particulares, y de éstos entre sí."³¹

De lo expuesto en la clasificación anterior podemos decir que la actividad del Estado inicia cuando éste crea y se crea a través de un orden jurídico, después al aplicar dicho orden en cada una de sus tareas y de igual forma al resolver las controversias que surgen en la convivencia humana e institucional.

Ahora bien y resultando necesario que desde ahora quede definido lo que es un órgano del Estado, diremos que "Es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado".³⁴ mientras que "Por función, entendemos el ejercicio concreto de la competencia o poder jurídico de un órgano del Estado."³⁵

³¹ GALINDO Camacho, Miguel, *Derecho Administrativo, Tomo I*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, página 80.

³⁴ ACOSTA Romero, Compendio op. cit., página 89.

³⁵ Idem, página 405.

Este tema de las funciones del Estado está directamente ligado a lo que la doctrina llama la División de Poderes, y este principio se desarrolla en una teoría política que surge en oposición al absolutismo o concentración de todas las funciones en una sola persona, sirviendo de base a la democracia, al proponer la separación de las funciones de creación de las leyes, de las de ejecución y de jurisdicción, asignando cada una de ellas a un órgano diferente, que es independiente de los demás.

Según Gabino Fraga³⁶ la Teoría de la División de Poderes se estudia desde dos puntos de vista:

- a) Respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado, en donde la separación de poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de poderes; y
- b) Respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos, que impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los poderes, de tal manera que el Poder Legislativo tenga atribuida exclusivamente la función legislativa (elaboración de las leyes); el Poder Judicial, la función judicial (administración de justicia), y el Poder Ejecutivo la función administrativa.

De esta manera se plantea la posibilidad de equilibrar la fuerza de cada uno de estos órganos, que se limitarán entre sí, y de esta forma los gobernados podrán vivir en libertad, ya que ningún poder del Estado debe ser superior a los otros, porque de lo contrario no se equilibrarían ni limitarían entre sí. Se considera que de esta forma el propio poder detiene al poder.

Pero hay que advertir que actualmente no se considera en estricto sentido gramatical el término división de poderes, puesto que desde ese punto de vista es inexacta tal afirmación, toda vez que el poder del Estado es uno solo, que por su naturaleza resulta indivisible. "Por ello, la 'División de Poderes' en rigor constituye una división de funciones estatales entre diferentes órganos, que siguiendo el principio de tal teoría, de que el poder detenga al poder, la división

³⁶ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 33ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994, página 28.

de funciones se establece como protectora de la libertad y freno al desbordamiento del poder..."¹⁷.

Esta división de poderes o, más propiamente dicho, división de funciones, no es tajante puesto que si bien cada uno de los órganos estatales realizan preponderantemente un determinado tipo de funciones, los ordenamientos jurídicos les encomiendan a estos órganos determinadas funciones que en esencia son distintas a las que por dicha división les correspondería.

De lo anterior, resulta que el poder (órgano) legislativo, además de ejercer la función legislativa que le es propia, realiza además actividades administrativas y jurisdiccionales; el poder (órgano) judicial, igualmente realiza su función jurisdiccional correspondiente, pero también ejerce actividades de carácter legislativo y administrativo; y, en el mismo sentido, el poder (órgano) ejecutivo realiza actividades legislativas y jurisdiccionales, además de la función administrativa que por su naturaleza le corresponde.

Esto ha dado como consecuencia que las funciones de los órganos del Estado se estudien por los tratadistas desde dos ángulos:

- 1) Desde el punto de vista formal (subjetivo u orgánico), en el que las funciones se caracterizan tomando en cuenta únicamente al órgano que las ejerce, sin considerar el contenido o naturaleza del acto, y
- 2) Desde el punto de vista material (objetivo o sustancial), en el cual las funciones se caracterizan por la naturaleza intrínseca del acto, sin tomar en cuenta el órgano que lo lleve a cabo.

Delgadillo Gutiérrez precisa con claridad que "Desde el punto de vista material las funciones sólo se analizan considerando la naturaleza de la actividad realizada, sin tomar en cuenta qué órgano del Estado las haya efectuado, ya que sólo importa el contenido del acto, no el órgano que lo creó, en tanto que desde el punto de vista formal, las funciones sólo importan en razón del órgano que las realiza, sin considerar su contenido o su naturaleza intrínseca."¹⁸

¹⁷ DELGADILLO Gutiérrez, op. cit., página 22.

¹⁸ Idem, página 23.

Por lo anterior es normal escuchar que un órgano realiza actos formalmente legislativos y materialmente administrativos o jurisdiccionales, o que el órgano jurisdiccional realiza actos formalmente jurisdiccionales y materialmente administrativos o legislativos, y que a su vez el órgano ejecutivo ejerce funciones formalmente administrativas y materialmente legislativas o jurisdiccionales.

Ya anteriormente advertíamos la necesidad de analizar cuáles son los órganos del estado, y por ello haremos la siguiente clasificación de dichos órganos:

- a) Órgano legislativo o Poder legislativo.
- b) Órgano judicial o Poder judicial, y
- c) Órgano ejecutivo o administrativo, o Poder ejecutivo o administrativo.

Atinadamente nos recuerda el maestro Ernesto Gutiérrez y González que "... cada órgano del Estado es sólo una parte de éste, Y NO ES CADA ÓRGANO UNA PERSONA DIFERENTE DEL ESTADO."³⁹

En el siguiente apartado estudiaremos las funciones del Estado desde el punto de vista de su división formal en distintos órganos (poderes); es decir, la función legislativa, la jurisdiccional y la administrativa, mismas que de acuerdo al órgano que las realiza se denominan Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, respectivamente.

• LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.

La función legislativa se manifiesta como la actividad estatal que tiene por finalidad la creación de las normas de carácter general (imperativas y coercitivas), que regularán la vida social de la comunidad, siendo el ejemplo por excelencia la Ley.

Para Andrés Serra Rojas ésta "es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales..."⁴⁰ "es una actividad creadora del derecho objetivo

³⁹ GUTIÉRREZ y González, op. cit., página 35.

⁴⁰ SERRA Rojas, Derecho Administrativo, op. cit., página 40.



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."⁴¹

De este modo, cuando el Poder Legislativo emite una Ley, o cuando el Ejecutivo la reglamenta, y cuando la Suprema Corte expide su reglamento interno, estamos frente a expresiones de la función legislativa en sentido material.

Formalmente, sólo los actos emanados del Poder Legislativo revestirán la función legislativa, pues es el único que puede crear leyes, derogarlas o modificarlas mediante el procedimiento denominado proceso legislativo, o como señala Fraga "La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo."⁴² "Del carácter formal del acto legislativo se deriva el principio de la 'autoridad formal de la ley' que significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos seguidos para la formación de la resolución primitiva".⁴³

Por lo anterior, para que un ordenamiento sea considerado como Ley tanto desde el punto de vista material como del formal, éste debe ser general, imperativo, coercitivo y, como nota característica, deberá ser producido por el Poder Legislativo.

Dicho en palabras de Serra Rojas "La función legislativa es la función que normalmente realiza el poder legislativo y es la actividad fundamental del Estado encaminada a la creación de la ley..."⁴⁴.

En resumen podemos decir que es al órgano legislativo del Estado al que le corresponde, por obvedad, desarrollar la función formalmente legislativa, siendo que a tal órgano y derivado de la Teoría de la División de Poderes se le denomina precisamente Poder Legislativo.

⁴¹ Idem, página 43.

⁴² FRAGA, Gabino, op. cit., página 37.

⁴³ Idem, página 38.

⁴⁴ SERRA Rojas, Derecho Administrativo, op. cit., página 46.

• LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

Esta función tiene su origen en situaciones particulares encontradas entre sí, es decir conflictos de intereses particulares, ante los cuales el Estado debe actuar como árbitro para dirimir las diferencias, aplicando la ley al caso concreto.

Andrés Serra Rojas define a esta función diciendo que "es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho."⁴⁵, y agrega que "La función jurisdiccional es la función que normalmente se encarga al Poder Judicial y se define como la acción jurídica encaminada a la declaración del derecho en ocasión de un caso determinado, contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada."⁴⁶ Es decir, la función jurisdiccional es la actividad a través de la cual el Estado, cumpliendo con uno de sus fines, proporciona seguridad jurídica a los habitantes, pues evita que éstos se hagan justicia por propia mano y de esa manera hace respetar el orden jurídico, o sea las normas que han sido producidas por el órgano que tiene a su cargo la función legislativa, a través de una declaración concreta y con carácter de cosa juzgada o verdad legal, normalmente una sentencia.

Se dice que es preferible emplear el término jurisdiccional para esta forma de actividad del Estado en virtud de que el término judicial únicamente alude al órgano que la realiza, por lo que dicha expresión es eminentemente formalista. Aceptamos como válido tal argumento, aunque cuando se trata de estudiar a la actividad estatal desde su aspecto formal, como es el caso, el término apropiado para dicha función es el de judicial, pues únicamente distinguimos como judicial al órgano del Estado que desarrolla preponderantemente tal actividad.

Como se ve, es de gran importancia la función jurisdiccional, pues es a través de ella como se mantiene el respeto a las leyes y además cumple con la responsabilidad estatal de impartir justicia brindándose así seguridad jurídica a los particulares, tal consideración se ve respaldada por el maestro Gabino Fraga al decir que "cuando el Estado decide jurisdiccionalmente un conflicto de derechos no se limita a determinar si éstos existen sino que además, como una consecuencia del reconocimiento de su existencia provee al respeto de ellos por medio de un acto emanado de la voluntad, acto que, aunque realizado dentro de

⁴⁵ Idem, página 40.

⁴⁶ Idem, página 53.

las normas legales produce una modificación en el orden jurídico puesto que hace concreta y actual la garantía jurídica que en términos abstractos consagra la ley para los derechos de la naturaleza del que está a discusión".⁴⁷

De lo anterior concluimos que el Estado garantiza a los particulares, a través del órgano encargado de la función jurisdiccional, la aplicación del derecho.

Para diferenciar la función legislativa de la función jurisdiccional, seguiremos las sencillas palabras empleadas por el maestro Serra Rojas, quien señala que "Entre el acto legislativo y el acto jurisdiccional, la diferencia, en principio, es desde luego evidente. El primero es creador de situaciones jurídicas generales, en tanto que el segundo, es creador de una situación jurídica particular."⁴⁸

De aquí pasaremos a la función estatal que será el centro de atención del presente trabajo, sin restar la enorme importancia que las dos primeras reúnen, pues a final de cuentas todas están encaminadas a realizar los fines del Estado.

• LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

Para continuar con el mismo orden que hemos seguido respecto a la definición de las funciones anteriores, citaremos al maestro Serra Rojas, quien define a ésta como "la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico."⁴⁹ "Comprendiendo el criterio formal y el material decimos que 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."⁵⁰

Para Gabino Fraga la función administrativa "es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de

⁴⁷ FRAGA, Gabino, op. cit., página 47.

⁴⁸ SERRA Rojas, op. cit., página 65.

⁴⁹ Idem, página 40.

⁵⁰ Idem, página 67.

actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales".⁵¹ Este concepto no nos ayuda mucho para entender cuál es la característica de la función administrativa, pero existen otros autores que simplemente se conforman con decir que es toda aquella función que no está comprendida entre la legislativa o la jurisdiccional. Tales conceptos son por lo tanto bastante simplistas.

Ante tal dificultad para comprender con esos conceptos qué es la función administrativa, seguiremos a Serra Rojas, quien establece que "No es suficiente que el Estado exprese su voluntad en la ley, que es un acto creador de situaciones jurídicas generales, es necesaria una organización que ejecute la ley, que la concrete a los casos particulares, que la actualice determinado el momento, modos y circunstancias de aplicación"⁵²; el mismo Serra Rojas recurre a Hans Kelsen a fin de encontrar una definición convincente, y así expone en su obra que "la función administrativa tiene a su cargo el concretar la ley, el particularizarla para que de este modo se cumpla la voluntad del legislador o se cumplan los fines del Estado; la acción administrativa provee el mantenimiento de los fines públicos, llevando sus determinaciones a los casos particulares. Administrar no es sólo aplicar la ley, sino perseguir un propósito de servicio público o de interés general, que determina la esencia de la actividad del Estado."⁵³

Hasta aquí, vemos que la función administrativa tiene en común con la jurisdiccional la aplicación de la ley abstracta y general a casos concretos, sólo que según Kelsen en la primera se persigue un propósito de servicio público o de interés general, mientras que, como ya lo vimos, en la segunda se atiende a los intereses particulares.

Para caracterizar a la función administrativa, citaremos a Miguel Acosta Romero y en seguida al maestro Delgadillo Gutiérrez, quienes respectivamente nos dicen que "La actividad administrativa es constante, diaria y sin interrupción, actúa en forma permanente, satisfaciendo las necesidades sociales, sin que exista siempre un conflicto previo que resolver"⁵⁴, y "las características que la hacen diferente de las otras dos funciones estatales... son: concreción, inmediatez, continuidad y espontaneidad."⁵⁵

⁵¹ FRAGA, Gabino, *op. cit.*, página 63.

⁵² SERRA Rojas, *op. cit.*, página 68.

⁵³ *Idem*, página 68.

⁵⁴ ACOSTA Romero, *Compendio*, *op. cit.*, página 414.

⁵⁵ DELGADILLO Gutiérrez, *op. cit.*, página 27.

Con estas citas hemos encontrado otra nota distintiva de la actividad administrativa respecto de la función jurisdiccional, pues tal y como lo afirma Acosta, la función administrativa satisface necesidades sociales (interés general) sin que exista un conflicto previo entre persona alguna, supuesto característico para que sea desplegada la función jurisdiccional.

Delgadillo Gutiérrez enumera las características de la función administrativa, señalando en su obra que la actividad administrativa es:

- 1) **Concreta**, pues se refiere a casos particulares, específicos y determinados a través de actos jurídicos o de operaciones materiales.
- 2) **Inmediata**, pues ejecuta en forma inmediata las leyes. O, desde otro ángulo, a través de esta función se deben atender con prontitud las necesidades públicas a fin de satisfacerlas.
- 3) **Continua**, pues se realiza en forma permanente e ininterrumpida.
- 4) **Espontánea**, porque actúa sin necesidad de que se lo pida la parte interesada y la iniciativa se debe dar (en teoría) con espontaneidad por parte de los órganos administrativos. De esta manera, la administración da eficacia a las normas mediante su ejecución.

Finalmente, Delgadillo precisa que "Planteados estos aspectos básicos podemos establecer que la función administrativa es la realizada por el Estado de una manera concreta, inmediata, continua y espontánea, para satisfacer de manera directa las necesidades públicas."⁵⁶

Debemos señalar que como claramente se observa no es suficiente con que el Estado elabore leyes a través de las cuales exprese su voluntad, sino que es necesaria una organización que ejecute la ley; la función administrativa es la que tiene a su cargo concretar la ley y aplicarla a casos particulares para cumplir así la voluntad del legislador y a fin de cuentas con los fines del Estado, esto es satisfaciendo las necesidades colectivas.

Con la función administrativa el Estado actúa autorizado por las disposiciones legales, siendo esa actividad necesaria para hacer efectiva la norma legislativa. A través de la función administrativa, el Estado administra, lo

⁵⁶ DELGADILLO Gutiérrez, op. cit., página 28.



cual no es sólo aplicar la ley, sino perseguir un propósito de servicio público o de interés general, lo que determina la esencia de la actividad del Estado.

Podríamos distinguir a la función administrativa de la legislativa diciendo que con la primera los actos que se realizan son materiales, es decir son actos que tienen efectos reales en un caso particular, afectándolo directamente, mientras que en la función legislativa la actividad que se desenvuelve es para crear situaciones generales y por su mera actuación no afecta la esfera de los particulares, es decir se genera una hipótesis con la que eventualmente podríamos ser afectados lo cual no ocurre con el simple despliegue de tal función.

Por otra parte, de la función jurisdiccional la función administrativa se diferencia porque, como se dijo arriba, ésta no supone un conflicto preexistente, ni se resuelven controversias para dar estabilidad al orden jurídico. En todo caso, cuando resuelve una situación de derecho lo hace como medio para realizar otros actos de carácter administrativo.

Hasta aquí concluimos con el estudio general de las tres principales funciones del Estado, que como ya vimos son realizadas básicamente por tres distintos órganos, que reciben el nombre de Poderes derivado de la teoría clásica de la división del poder, no obstante que "... el 'poder' y el 'órgano' son cosas distintas, pues el primero, como se dejó anotado, significa imperio o mando, y el segundo el ente a quien se imputará el poder según la función ejercida."⁵⁷

Ahora bien, consideramos de suma importancia abordar a una parte de la actividad del Estado que es desarrollada por el órgano ejecutivo y que a nuestro parecer se encuentra dentro de la función administrativa, pero por su importancia debe ser analizada por separado, ya que de hecho, a través de ella se dirigen o coordinan todas las funciones del Estado.

Aunque hay autores que la ubican fuera, ésta es una actividad que está inmersa dentro de la función administrativa, aun cuando es independiente de las tradicionales actividades estatales; ésta es la denominada función gubernativa, política o de gobierno, "la cual se traduce en una actividad de orden superior, encaminada a la dirección suprema y general del Estado, que

⁵⁷ RIOS Elizondo, Roberto, *El Acto de Gobierno*, Editorial Porrúa, México, 1975, página 343.

tiene por objeto determinar los fines de la acción estatal, en su conjunto, y de señalar las directrices a las que deberán ajustarse las otras funciones, con el propósito de que actúen de manera coordinada."⁵⁸

Gabino Fraga⁵⁹, señala en su obra que el Poder Ejecutivo puede apreciarse bajo un doble aspecto, siendo éstos como Gobierno o Poder Político, el primero, y como Poder Administrativo, el segundo. En el primer aspecto, lo observamos por la situación que guarda dentro del Estado, con relación a éste y con los demás poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía. En el segundo aspecto, identificamos al Ejecutivo por su relación con la ley que aplica y ejecuta en casos concretos.

El Poder Ejecutivo como gobierno, en su calidad de representante del Estado, realiza actos de alta dirección y de impulso necesarios para asegurar su propia existencia y orienta su desarrollo y consolidación conforme a un programa o plan que plantea en forma específica la consecución de determinados fines. Estos actos de gobierno, o políticos, se caracterizan porque emanan de un poder con carácter de órgano político en sus relaciones con los otros poderes estatales y porque a través de ellos se afecta la esfera política de los ciudadanos.

Este tipo de actividad permite una libre iniciativa para actuar dentro del orden jurídico, pero aún cuando existe ese margen de libertad, los funcionarios deberán sujetarse al marco legal.

Entenderíamos que un funcionario actúa políticamente, es decir, usando una facultad discrecional, cuando su conducta estuviera encaminada a la atención de los servicios públicos o satisfaciendo las necesidades públicas, objetivo fundamental del Estado, pues la misma ley le da la posibilidad de usar su buen juicio al realizar su trabajo, "... se produce lo que se denomina 'política' en cuanto significa dirección, planeación y ejecución de programas regidos por criterios ideológicos considerados como los más adecuados para obtener los fines enunciados de dignidad y bienestar del pueblo; en otras palabras, que esos actos dan 'rumbo' hacia donde debe dirigirse una nación."⁶⁰

⁵⁸ DELGADILLO Gutiérrez, op. cit., página 28

⁵⁹ FRAGA, Gabino, op. cit., página 65.

⁶⁰ RIOS Elizondo, op. cit., página 419.

Por lo general es el titular del Poder Ejecutivo quien tiene a su cargo la orientación del país y, por lo tanto, quien realiza los actos de gobierno más importantes "A nuestro entender, el titular del Poder ejecutivo 'gobierna' o 'administra' la cosa pública, como órgano del Estado colocado en el más alto nivel jerárquico... No obstante, la naturaleza propia de esta función estatal conlleva a que el Jefe del Estado tenga ciertas atribuciones especiales... que, en principio, no tienen efectos individuales, los cuales engloban a los llamados 'actos de gobierno'".⁶¹

Como lo dijimos en líneas anteriores, a nuestro parecer, la actividad de gobierno se encuentra inmersa dentro de la propia función administrativa del Estado, y en apoyo a nuestro comentario Roberto Ríos Elizondo señala que "Podemos afirmar que el acto de gobierno es sólo una modalidad del acto administrativo, por cuanto presenta ciertas características que le dan fisonomía, las cuales derivan del ejercicio de facultades especiales que la Constitución otorga al titular del Poder ejecutivo."⁶²

Por último, en lo que respecta a este tema, no queremos dejar de señalar un aspecto mas que contempla el citado autor, pues puntualiza que "Sea lo que fuere, todo acto del Poder ejecutivo, cualquiera que sea el nombre que se le aplique debe estar sujeto al control jurisdiccional si se reconoce la existencia de un Estado de derecho, y, por tanto, de lo que se ha dado en llamar 'imperio de la ley', salvaguarda de los derechos del hombre."⁶³

3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

A) CONCEPTUALIZACIÓN.

La doctrina de la ciencia administrativa identifica que la administración en general se divide en dos importantes rubros, los cuales son por un lado la administración pública y por otro la administración privada, correspondientes al Estado y a los particulares, respectivamente. Considerando ese principio y ya que ambas son ramas especializadas de la misma ciencia administrativa y por tal razón sus principios teóricos tienen bases científicas comunes, éstos pueden

⁶¹RÍOS Elizondo, op. cit, páginas 421 y 422.

⁶²Idem, página 422.

⁶³Idem, página 423.



ser aplicados indistintamente en cualquiera de ambos sectores, aunque hay que reconocer que por razones de complejidad la administración pública es por lo general menos eficiente que la administración privada.

Tanto las organizaciones públicas como las privadas disponen de una administración que une los esfuerzos humanos para lograr metas predeterminadas. La administración en el sector público y en el privado aparece como el conjunto de actividades ordenadas sistemáticamente para realizar un propósito común.

En cuanto a la etimología del término Administración los administrativistas por lo general encuentran su origen en las siguientes raíces:

- a) El latín *administratio*, que significa "servir".
- b) El latín *ad* (a) *ministrare* (servir), que da una idea de "a servir, o al servicio", "cuidar o al cuidado de".
- c) La contracción de las voces *ad manus trahere*, es decir "traer a manos" o simplemente "manejar".

En el presente trabajo nos corresponde enfocar nuestra atención en la Administración Pública, pero no queremos pasar desapercibido que ésta guarda múltiples semejanzas con la administración que se tiene en cualquier organización privada.

En el lenguaje común se identifica este término con dos conceptos jurídicos diferentes pues existe una íntima relación entre los mismos; así por un lado se identifica Administración Pública con Poder ejecutivo, con gobierno, y por otro, la expresión Administración Pública se conceptualiza como la actividad funcional de los órganos del Estado que se encuentran en relación con el Poder administrador o Poder Ejecutivo.

En la doctrina encontramos conceptos que respaldan nuestra afirmación, y encontramos que "Por administración Pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, una orgánica, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe

entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos..."⁶⁴.

Para Emilio Fernández Vázquez, la Administración Pública se puede considerar desde dos puntos de vista: "subjetivo y objetivo. Subjetivamente (como sujeto, orgánicamente), se entiende por Administración Pública un conjunto de entes - conjunto de órganos (Administración estática). Objetivamente, se entiende por Administración Pública la actividad realizada por todos los entes y órganos que la integran (Administración dinámica)."⁶⁵

Según Guillermo Cabanellas, la Administración Pública "es el poder ejecutivo (v.) en acción, con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos."⁶⁶

De manera clara podemos identificar en las citas anteriores las dos ópticas básicas desde las cuales se puede apreciar a la administración y, aunque indudablemente como concepto es más completo aquél que considera tanto el aspecto orgánico como el funcional o dinámico, para efectos del presente trabajo la parte subjetiva de la Administración Pública es la que más interesa, o sea desde el punto de vista orgánico, como conjunto de órganos.

Nos parece muy apropiado el concepto de Administración Pública (aspecto subjetivo) del maestro Andrés Serra Rojas, para quien "la administración pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación."⁶⁷ De la anterior definición lo único que sería conveniente suprimir para hacerla más general es el calificativo de "Federal", en virtud de que la Administración Pública se puede dar en cualquier nivel administrativo o de gobierno reconocido por el Estado. En términos muy similares, Acosta Romero indica que "Desde el punto de vista orgánico, se le

⁶⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primer Tomo, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993, página 107.

⁶⁵ FERNÁNDEZ Vázquez, Emilio, *Diccionario de Derecho Público*, Editorial Astrea, Argentina, 1981, página 33.

⁶⁶ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo I, 21ª edición, Editorial Helhustra, Argentina, 1989, página 170.

⁶⁷ SERRA Rojas, *Derecho Administrativo*, op. cit., página 87.



identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa, o indirectamente, dependen de él."⁶⁸

En suma, y por lo que hace a la definición de Administración Pública, podemos concluir que a ésta se le puede definir:

- a) Como conjunto de órganos del Estado, vinculados al Poder Ejecutivo (Administración Estática, o punto de vista subjetivo),
- b) Como la actividad realizada por los órganos estatales para cumplir con sus finalidades, en particular la satisfacción de necesidades colectivas (Administración Dinámica, o punto de vista objetivo), y
- c) Como la ciencia que estudia a los órganos y su actuación (en lo jurídico es el Derecho Administrativo y en lo político es la ciencia de la Administración).

Es importante señalar lo que atinadamente dice el maestro Fraga en su obra respecto a que "la Administración Pública no tiene, como tampoco la tienen ni el Poder Ejecutivo ni los demás poderes, una personalidad propia; sólo constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado."⁶⁹ lo cual es de vital importancia, pues aun y cuando ya precisamos los conceptos, hay que resaltar que el único titular de la personalidad jurídica es el Estado, independientemente de su organización interna o de la distribución de competencias que éste haga.

Consideramos sumamente útil desarrollar en este punto una división que existe en la propia conformación interna de la administración pública, para lo cual seguiremos a Roberto Ríos Elizondo, quien señala que ésta se puede dividir en:

- a) Activa, que "es la más amplia, la más importante, la que imprime un sello particular a la acción del Estado, pues es la más abundante y que pone de relieve la existencia de esa corporación política a través de la prestación de los servicios públicos, de la facultad impositiva, de su coercibilidad, etc. Es la

⁶⁸ ACOSTA Romero, Compendio, op. cit., página 85.

⁶⁹ FRAGA, Gabino, op. cit., página 119.

que mejor connota lo administrativo, puesto que en ella se produce el acto ejecutivo de la norma jurídica o ley..."⁷⁰

- b) Consultiva, cuyo objeto es "asesorar al órgano ejecutivo en relación con los actos administrativos que deba emitir y respecto de lo cual existan dudas de carácter legal y técnico"⁷¹, por sí solo no afecta ningún derecho, pues se trata sólo de una opinión, que dependiendo del marco legal será obligatoria para el órgano que consulta o, en su caso, será facultativa.
- c) Contralora, que es la actividad cuya finalidad es "... comprobar la legitimidad, conveniencia y oportunidad del acto administrativo. Provee, por tanto, lo necesario para que todo acto de la administración activa se ajuste a derecho, así como a los sistemas y procedimientos establecidos, de modo que se aseguren los intereses del Estado..."⁷², por lo que sus atribuciones son de autovigilancia en la administración.

Hemos estudiado hasta aquí las distintas funciones que realiza el Estado y hemos puntualizado que al presente estudio le interesa de manera particular la función administrativa, que es realizada formalmente por el Órgano Ejecutivo del Estado. Pasaremos ahora al tema de las distintas formas en que la Administración Pública se organiza para desarrollar su actividad siendo para ello necesario abundar en la administración en general, pues como ya decíamos al principio de este apartado tanto la administración pública como la administración privada son ramas especializadas de la misma ciencia administrativa y por lo tanto tienen principios y bases científicas comunes, pues ambas son parte de un todo.

B) LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Como observamos en el apartado anterior la Administración Pública puede ser vista como un conjunto de órganos, como la actividad de éstos, o finalmente, como la ciencia que estudia a los órganos y a su actividad.

⁷⁰ RIOS Elizondo, op. cit., página 378.

⁷¹ Idem, página 379.

⁷² Ibidem.



Al abordar este tema el maestro Delgadillo señala que la ciencia de la administración "... se ocupa de estudiar cuáles serían las posibles soluciones para lograr una mejor organización administrativa, que sea más efectiva y eficiente para lograr la consecución de los fines estatales."⁷³

Algunos autores señalan que la ciencia de la administración equivale a lo que se podría llamar Teoría de la Administración del Estado, pues se encarga del estudio de la Administración Pública desde un ángulo más político que jurídico, en contraposición con el Derecho Administrativo que se encarga de hacer un estudio desde un enfoque específicamente jurídico, a pesar de ello no hay razón para desligar por completo el estudio jurídico del político, más bien nos parece correcto diferenciarlos y entenderlos como un binomio bastante común.

Andrés Serra Rojas señala que a esta disciplina algunos autores la llaman "sociología administrativa" y además la define diciendo que "Con ella aludimos a un conjunto de conocimientos científicos, sistemáticos, en proceso de formación que analiza los principios generales o verdades, caracteres, fines, métodos idóneos y el objeto propio de un conocimiento que estudia a la administración como una entidad, pública o privada, al servicio de la comunidad."⁷⁴, esto en palabras de *Frederick Mosher*, según el crédito del maestro Serra, quien además agrega lo siguiente:

"La ciencia de la administración moderna es de origen anglosajón y forma un conjunto de conocimientos e informaciones válidas, relativas a la técnica administrativa. Ella examina su naturaleza, sus resultados y su significación futura.

En una consideración más amplia se denomina a la ciencia de la administración como ciencia de la organización. El objeto de la misma, más bien que la actividad de administrar en sentido propio, es la determinación abstracta del mecanismo que la domina y las modalidades de su funcionamiento."⁷⁵

Narciso Sánchez Gómez nos proporciona un interesante punto de vista respecto a la ciencia de la administración, pues señala que la Administración Pública es una ciencia, es una técnica y también es un arte, "... Es una ciencia, porque cuenta con sus propios principios doctrinales y un campo de actuación práctica, que van enfocados al ser humano... Es una técnica la administración pública, porque nos enseña hacer (sic) bien las cosas, apoyándose en una serie

⁷³ DELGADILLO Gutiérrez, op. cit., página 52.

⁷⁴ SERRA Rojas, Derecho Administrativo, op. cit., página 82.

⁷⁵ *Ibidem*.

de reglas de carácter científico que deben ser aplicadas en forma sistemática para el logro de un objetivo específico... Es un arte, porque requiere de habilidad y destreza para tomar decisiones en las tareas que tienen como finalidad el guiar personas, sobresaliendo el don de mando y de liderazgo..."⁷⁶

Según el maestro Serra "Cuando el cuerpo de conocimientos acerca de la administración se propone indagar la naturaleza y objeto de ellos y su contenido específico, por medio de un método riguroso que clasifica y valoriza con sentido universal, mandatos, formulando y probando hipótesis, axiomas o principios generales, debemos afirmar que estamos en presencia de la Ciencia de la administración."⁷⁷ y agrega que en los estudios existentes acerca de tal disciplina se observa que su elemento esencial es la decisión administrativa, en la que se deben saber manejar los elementos que se encuentran a disposición y así lograr el fin que se ha propuesto.

Se observa que a la ciencia de la Administración le corresponde definir cuáles son las formas más adecuadas para la operación de la administración pública, y son esas formas de organización las que estudiaremos en el siguiente apartado.

C) FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Para cumplir con la función administrativa que tiene encomendada el Estado y asegurarse de alcanzar sus aspiraciones, lo primero que requiere es organización, y ésta se debe dar conforme a los criterios de máxima eficiencia en la ordenación de los recursos con que se cuenta: materiales, humanos, técnicos y de todo tipo. A través de esa organización se busca asegurar una adecuada coordinación en las actividades, con base en el principio de la división del trabajo.

El Estado, como cualquier otra organización, cuenta con una compleja red de elementos que interactúan entre sí a través de un sistema de atribuciones o competencias con los que se delimita la acción de los distintos órganos con el fin de que no se obstaculicen unos a otros, para que cada uno asuma su

⁷⁶ SÁNCHEZ Gómez, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1998, página 76.

⁷⁷ SERRA Rojas, op. cit., página 83.

responsabilidad en su campo de acción y para que, a través de la especialización, sean más efectivos en sus tareas.

Para que toda esta organización opere debidamente, puede utilizar distintas formas de estructuración, mismas que se determinan según el tipo de Estado de que se trate así como de la dirección que se le quiera dar a la propia Administración. Generalmente la forma de organizar esas estructuras se hace con base a consideraciones de carácter económico, político y técnico. Desde el punto de vista teórico, encontramos tres formas básicas de organización administrativa, las cuales son las siguientes:

- 1) Centralización,
- 2) Desconcentración, y
- 3) Descentralización.

Estas formas de organización, tienen su razón de ser en la necesidad de ordenar los recursos con que cuenta el Estado para realizar sus actividades de la mejor manera posible y así alcanzar los fines de la administración en su conjunto, como dice Serra Rojas "las formas tanto políticas como administrativas, son métodos o sistemas encaminados a la estructuración de las funciones jurídicas. Medios a través de los cuales se conseguirán propósitos tales como la atención técnica de un servicio, los problemas de una región y el aseguramiento de ideales democráticos, o sea, la adecuada participación popular en los asuntos públicos."⁷⁸

Por lo que hace a la desconcentración, consideramos que no es una forma "pura" de organización administrativa, sino es más bien una técnica de transferencia de competencias, es decir una práctica administrativa que se da dentro de otro sistema organizativo que, por lo general, es la centralización.

En algunos países como México, se habla de una forma de organización administrativa a la que se le da el nombre de paraestatal, que desde el punto de vista teórico no es otra cosa que una especie dentro del género administración pública descentralizada, pues el término paraestatal es propio de la Ciencia de la Administración, es decir es un término más político que jurídico.⁷⁹

⁷⁸ SERRA Rojas, Derecho Administrativo, op. cit., página 516.

⁷⁹ "Debe señalarse también que el legislador utiliza el término <Administración Pública paraestatal>, propio de la Ciencia de la Administración Pública, en lugar de <Administración Pública descentralizada>, de uso generalizado en la doctrina del derecho administrativo mexicano." RUIZ Massieu, José Francisco, *Estudios Jurídicos sobre la nueva administración Pública mexicana*, Editorial Limusa, México, 1981, página 44.

Todas estas formas de organización tienen principios necesarios para su buen funcionamiento como son la planeación, dirección, coordinación y control. Enseguida estudiaremos cada una de las formas de organización administrativa que reconoce la doctrina.

• CENTRALIZACIÓN.

Diversos son los conceptos que encontramos acerca de esta forma de organización administrativa, tal es el caso del propuesto por el maestro Gabino Fraga, para quien "La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública."⁶⁰ o en palabras de Serra Rojas "Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas."⁶¹

En ambas definiciones apreciamos la nota distintiva de esta forma de organizar a la estructura administrativa, para Fraga se trata de una situación de dependencia respecto al jefe de la Administración Pública, y para Serra es subordinación al poder central. Para nosotros, esa distinción es en una palabra concentración. Y esa concentración es de todas las facultades administrativas en una autoridad central.

De ahí que como característica fundamental para este tipo de organización tenemos que las principales (si no es que todas) las facultades legales de corte administrativo se reúnen y se coordinan en un centro de poder que es la autoridad central superior. Garrido del Toral dice que "La centralización administrativa es la forma de organización administrativa en la cual los entes del Poder Ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la Administración Pública."⁶²

⁶⁰ FRAGA, Gabino, op. cit., página 165.

⁶¹ SERRA Rojas, Derecho Administrativo, op. cit., página 535.

⁶² GARRIDO Del Toral, Andrés, *Las Formas de Organización Administrativa en México y en Querétaro*, México, 1997, página 42.



En esta forma de organización existe unidad entre los órganos de la Administración, la cual se da a partir de relaciones de subordinación de los órganos inferiores respecto de los superiores y de coordinación entre los órganos de igual rango, conformándose una estructura unitaria en la que las determinaciones emanan del poder central que generalmente es el titular del Poder Ejecutivo.

Si este sistema se ejemplificara gráficamente, tendríamos una pirámide en la cual se acomodarían cada uno de los órganos en sus respectivas jerarquías de abajo hacia arriba, en cuya cúspide se encontraría el jefe supremo de la Administración.

La base de esta forma de organización administrativa, es lo que los tratadistas denominan *relación jerárquica*, pues como ya quedó asentado en líneas anteriores, la unidad de la administración se da a partir de las relaciones de subordinación respecto al titular del Poder Ejecutivo, coordinación entre los distintos órganos y subordinación a nivel interno, respecto a los titulares de cada uno de los órganos y sus colaboradores inferiores.

La relación jerárquica se define, en palabras de Acosta Romero, como "el orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la Administración Pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, para determinar órganos superiores, coordinados e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares (personas físicas) de los mismos."⁶³

Este orden y grado jerárquico que menciona Acosta es un tipo de organización que podríamos encontrar en cualquier empresa, en la que existe un director general, jefe o gerente y una serie de personas que laboran desde los puestos más altos hasta los más modestos de inferior categoría. En esos casos la relación jerárquica puede ser apreciada fácilmente en los organigramas de las empresas o en otras instituciones de cualquier naturaleza, sean públicas o privadas, observándose hasta arriba a la cabeza de la institución y hacia abajo todos los distintos escalafones hasta el inferior.

⁶³ ACOSTA Romero, Compendio, op. cit., página 93.

En la centralización administrativa existen ciertos poderes o facultades en las relaciones entre el superior y el inferior, y que sirven para mantener la unidad de toda la estructura administrativa. Estos poderes son los siguientes:

- 1) Poder de decisión, que representa la facultad del órgano o autoridad superior para resolver, para realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho así como para imponer sus determinaciones; haciendo uso de esta facultad, el superior "puede optar entre varias alternativas de resolución y adoptar la que a su juicio sea más conveniente, la que habrá de ser acatada por el inferior..."⁸⁴.
- 2) Poder de nombramiento, que consiste en la facultad de las autoridades superiores para designar a sus subordinados, acto que se conoce como nombramiento.
- 3) Poder de mando, que es la facultad para que una autoridad superior pueda dar órdenes a los inferiores, indicando lineamientos definidos en el ejercicio de sus funciones; este poder de mando es correlativo a la obligación de obediencia a cargo del subordinado, pues es lógico pensar que las órdenes que da el superior deben ser cumplidas por el personal a su cargo.
- 4) Poder de revisión, a través del cual la autoridad superior supervisa o conoce los actos de la autoridad inferior, pudiendo hacerse de oficio o a petición de un particular, según se determine en las leyes.
- 5) Poder de vigilancia, mediante el cual se conocen los pormenores de los actos de los subordinados, por lo que se presupone una constante fiscalización, control o evaluación que hace la autoridad superior con su correspondiente rendición de cuentas, informes o comprobaciones.
- 6) Poder disciplinario, que es la facultad para aplicar medidas sancionadoras respecto de actos indebidos o irregulares de los subordinados, y que son estrictamente de carácter administrativo y con el fin de mantener el orden interno en la organización.

⁸⁴ FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo*, Editorial Mc Graw Hill, México, 1997, página 21.

- 7) Poder para resolver conflictos de competencia, que es la "atribución otorgada al titular del órgano superior para precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos pretenden ser competentes."⁸⁵ Esta facultad permite delimitar los campos de intervención de los distintos órganos administrativos cuando existe un conflicto en el que no se define claramente la competencia de alguno de ellos.

A continuación veremos las otras formas de organización administrativa, que tradicionalmente han sido estudiadas por los tratadistas, con el fin de identificar sus principales características así como las diferencias entre sí.

- **DESCONCENTRACIÓN.**

Para hablar de esta forma de organización administrativa, es necesario identificar su origen, pues surge a partir de la ineficacia en el funcionamiento de la Administración Pública ante fenómenos como la explosión demográfica o la gran diversidad de las regiones que integran la comunidad estatal.

Al ser la centralización administrativa una forma de organización en la que las facultades se encuentran concentradas en un centro de poder, con mucha facilidad se puede originar un entorpecimiento en la actividad que le corresponde desarrollar a la Administración, pues en la práctica suele generarse una enorme e ineficiente burocracia que no trabaja ágilmente, con lo que se causa un grave perjuicio a la población, pues su principal órgano administrador no realiza debidamente su función.

De ahí que la desconcentración administrativa sea más bien una reacción a los problemas causados por la excesiva concentración de facultades en el centro de poder, y de ahí su nombre des-concentración, que no implica excluir de la relación jerárquica a determinados órganos de la Administración, sino permitirles a esos órganos inferiores centralizados la toma de decisiones en algunos asuntos con una relativa independencia técnica y administrativa con el fin de resolver con mayor eficacia y con prontitud los asuntos que, siguiendo el modelo centralista ortodoxo, tienen que ser resueltos siempre por la autoridad superior.

⁸⁵ FERNÁNDEZ Ruiz, op. cit., página 23.

Serra Rojas señala un aspecto importante pues, como ya se dijo, la desconcentración es una forma de organización que se ubica dentro de la propia centralización administrativa; de hecho este autor la denomina centralización administrativa con desconcentración, y "se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a los cuales se otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía."⁸⁶ En estas líneas podemos ya apreciar algunas de las características esenciales de esta forma de organización.

Para Acosta Romero la desconcentración "Consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior."⁸⁷

Por su parte Serra Rojas, citando a Enrique Sayagués Laso, la define de la siguiente manera: "Se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercicio (sic) por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación."⁸⁸

Para Fraga "La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente."⁸⁹

Por último, citaremos a Delgadillo Gutiérrez quien en palabras más sencillas señala que "la desconcentración consiste en quitar la concentración de facultades de un órgano determinado, atribuyendo esas funciones a un órgano de menor jerarquía, pero que pertenece al mismo organismo."⁹⁰

⁸⁶ SERRA Rojas, Derecho Administrativo, op. cit., página 524.

⁸⁷ ACOSTA Romero, Compendio, op. cit., página 209.

⁸⁸ SERRA Rojas, op. cit., página 543.

⁸⁹ FRAGA, Gabitno, op. cit., página 165.

⁹⁰ Idem, página 85.



Los órganos desconcentrados tienen cierta autonomía a la que se le llama técnica porque tienen facultades de decisión limitadas y cierta autonomía financiera, pero invariablemente dependen de un órgano central, pues aun teniendo cierta autonomía si no es con el acuerdo del órgano del cual depende, no podrá llevar a cabo decisiones trascendentales, pues "desconcentrar es solamente una técnica administrativa para facilitar la ejecución de las leyes administrativas, pero los órganos superiores conservan íntegramente sus poderes de control, revisión y demás potestades."⁹¹

Es evidente que la preocupación por realizar de manera más eficiente la actividad administrativa, es lo que origina en un sistema centralizado introducir esta variante que, como se advierte, se caracteriza por otorgar a los subordinados ciertas facultades que les permiten atender con mayor prontitud las necesidades de la población, desahogando la actividad de los órganos superiores pues éstos no tienen que resolver todas las cuestiones; también se logra acercar la actividad administrativa a los particulares, induciendo además a la especialización de los órganos y, finalmente, es un medio para aumentar la responsabilidad de las autoridades inferiores, pues se les confía la resolución directa de determinados asuntos.

Existe entre los tratadistas una diversidad de puntos de vista sobre la desconcentración, pero aquí se comparte la idea de que se trata de una forma de organización administrativa centralizada. A continuación estudiaremos la forma de organización administrativa descentralizada.

• DESCENTRALIZACIÓN

En esta forma de organización, advertimos de inicio cuál es la idea que se persigue al practicar este modelo. Su nombre revela lo que se propone descentralizar, es decir quitar o sacar del centro, evitar centralizar o concentrar.

Lo anterior no quiere decir que este principio de organización se excluya con la centralización, sino que su principal fin es evitar la concentración de facultades en el centro del poder o jefe supremo de la administración pública, pues aun cuando existe una relativa subordinación, no encontramos aquí un sometimiento a la relación jerárquica, de hecho en cualquier sistema de gobierno podemos encontrar que ambos sistemas se complementan en la

⁹¹ GARRIDO Del Toral, op. cit., página 52.

organización de la Administración Pública, de hecho la descentralización solamente representa una tendencia a separarse del poder del centro.

Al igual que la desconcentración, esta forma de organización obedece a la necesidad práctica de atender un servicio de manera más ágil, sólo que en esta se requiere de un personal técnico especializado, además de otras características que se enumerarán más adelante, pero destaca la intención de liberarlo de los problemas que impone la burocracia centralizada.

A *grosso modo* podría decirse que la finalidad que persigue el Estado con la adopción de esta forma de organización es poder satisfacer el interés general en una forma más eficiente que la de los órganos centralizados, pero no por ello los sustituye, sino que más bien los complementa.

Miguel Acosta establece que la descentralización "...existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público."⁹² Por su parte, Serra Rojas dice que "La descentralización es un procedimiento administrativo relativo a la organización de entidades autónomas en las cuales los poderes de decisión que corresponde a los órganos superiores, se transfieren a una entidad administrativa, estableciendo una relación de tutela administrativa *sui generis*, que no es la de jerarquía."⁹³

Garrido del Toral nos ayuda mucho para establecer una definición sobre esta forma de organización, pues señala que "...es aquella en que los entes ostentan una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado, y cuyo vínculo con el Poder Ejecutivo es de carácter indirecto, es decir, gozan de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas."⁹⁴

Miguel Acosta Romero advierte que existen dos tipos de descentralización: la política y la administrativa⁹⁵; la primera vinculada a la estructura propia del Estado y a su realidad histórica y política y que se traduce en la existencia de instituciones que actúan sobre una determinada superficie territorial, corresponde a la forma de Estado o de gobierno, obedeciendo a la necesidad de satisfacer ideas democráticas; mientras que la descentralización

⁹² Idem.

⁹³ SERRA ROJAS, Derecho Administrativo, op. cit., página 782.

⁹⁴ GARRIDO del Toral, op. cit., página 59.

⁹⁵ ACOSTA Romero, Compendio, op. cit., página 218.



administrativa, que es la que en este apartado nos interesa, corresponde exclusivamente a los órganos del Poder Ejecutivo.

Para el estudio de esta forma de organización tanto en sus características principales como en sus elementos, seguiremos al maestro Serra Rojas, quien señala en su obra que los rasgos fundamentales de la descentralización administrativa son los siguientes⁹⁶:

- 1) La transferencia de poderes de decisión.
- 2) Un ente personificado a través del Derecho Público (persona jurídica distinta del Estado).
- 3) Relación de tutela (no de jerarquía).

Respecto a la clasificación de los tipos de descentralización a la que ya nos remitía Acosta Romero, Andrés Serra Rojas la denomina indistintamente descentralización administrativa, pero precisando que ésta puede ser:

- a) Descentralización administrativa territorial o regional, la cual se apoya en una base geográfica como delimitación de los servicios que le corresponden (puede decirse que con este sistema la administración general del Estado se deposita en diferentes niveles de gobierno), y
- b) Descentralización administrativa por servicio funcional institucional, que descansa en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada. Obedece a razones de orden técnico, financiero y funcional, descargando a la administración de nuevas tareas y no atiende a factores políticos como la descentralización administrativa territorial o por región.

En el caso de los organismos descentralizados por región éstos comparten el poder del Estado, no así los organismos descentralizados por servicio; los primeros tienen el carácter de autoridad, los segundos no.

Ahora bien, esta forma de organización administrativa es aprovechada para crear entes de Derecho Público (personas jurídicas) no territoriales para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado, pero sin desligarse de la orientación gubernamental ni de la unidad

⁹⁶ SERRA Rojas, Derecho Administrativo, op. cit., página 777 (Este autor le da el crédito de estos rasgos a García Treviño, sin embargo no apunta la obra consultada).



financiera del mismo. "A estas entidades se les ha llamado por la doctrina instituciones periféricas, auto-administración indirecta o paraestatales, ya que logran esa autonomía al serles transferidos, por la autoridad central, los poderes de decisión que le sustraen del poder disciplinario y de revocación y no están sometidas a la jerarquía administrativa."⁹⁷

Un aspecto importante de estas entidades es que "Entre el poder central y el organismo descentralizado no hay otra relación que las facultades estrictas de control y vigilancia, necesarias para mantener en forma precisa la orientación política y económica de todos los elementos del Estado."⁹⁸

Al respecto, Gabino Fraga señala que "La descentralización administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder."⁹⁹

Aquí estamos ya en posibilidad de enumerar las características que poseen los órganos creados dentro del sistema de la descentralización, y estas son las siguientes:

- 1) Existencia de una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado.
- 2) Existencia de un patrimonio propio.
- 3) Autonomía técnica.
- 4) Autonomía orgánica.
- 5) Autonomía financiera.
- 6) Regulación específica por un instrumento de creación (ley o decreto).
- 7) Si bien jurídicamente estos organismos son distintos al Estado, como realidad política, económica y sociológica están ubicados dentro del Gobierno.
- 8) Relación de tutela respecto del centro (no de jerarquía).

Al efecto es importante precisar un concepto de autonomía pues, como se ve, esta cualidad es esencial en la forma de organización descentralizada; al respecto Garrido del Toral nos proporciona en su obra un buen concepto de

⁹⁷ SERRA Rojas, Derecho Administrativo, op cit., página 780.

⁹⁸ Idem, página 542.

⁹⁹ FRAGA, Gabino, op. cit., página 198.



autonomía acuñado por Fauzi Hamdan, quien señala que "De autonomía se han dado básicamente dos conceptos: el corriente, consiste en que la propia entidad autónoma se da su propia ley y se rige por ella y también tiene la facultad de darse sus propias instituciones que han de regularla... en el sentido de la forma de organización descentralizada, significa la capacidad de administrarse a sí mismo, al igual que para dictar sus propias normas dentro del marco normativo general dado por un ente superior."¹⁰⁰

Este aspecto es importante pues, como anteriormente señalamos, en algunos países como México se habla de una forma de organización paraestatal, que a decir de Serra es una clase de descentralización, aspecto en el cual aquí coincidimos, y la autonomía que se observa en cada clase de organismo descentralizado o paraestatal en el derecho mexicano es de mayor o menor grado, pero esto se analizará en el Capítulo dos.

Finalmente diremos que para clasificar las modalidades de descentralización administrativa los autores coinciden en aquella distinción que establece las siguientes:

- Descentralización por región, que se da por el establecimiento de una organización administrativa con el fin de manejar los intereses colectivos de la población que radica en una circunscripción territorial determinada, muy local.
- Descentralización por servicio, que es el medio que utiliza el Estado para satisfacer necesidades de orden general y que requieren de procedimientos técnicos, con funcionarios que tienen preparación especial técnica con la cual garantizar su funcionamiento eficaz.
- Descentralización por colaboración, a través de la cual el Estado autoriza a los particulares para ejercitar una función pública administrativa, que en principio debe ser prestada por el Estado. Los organismos que se ubican dentro de esta forma de organización no pasan a formar parte de la administración pública, sino que únicamente la auxilian en razón a su actividad especializada en alguna materia, o como atinadamente señala Gutiérrez y González "Son personas morales creadas por los particulares, pero que por estar

¹⁰⁰ GARRIDO Del Toral, op. cit. página 71.



formados por socios especializados en una determinada rama del comercio, industria, o similar, en un momento en que el Estado requiere un informe, o una opinión o consejo sobre la materia que se ocupa el descentralizado por colaboración, debe darle su opinión especializada al Estado, el cual así se evita tener que contratar un experto en la materia, o tenerlo permanentemente a su servicio..."¹⁰¹

¹⁰¹ GUTIÉRREZ y González, op. cit., página 442.

CAPÍTULO II

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA

SUMARIO

1. El Estado Mexicano y su Administración; 2. Administración Pública Centralizada, A) La Presidencia de la República, B) Secretarías de Estado, C) Departamentos Administrativos, D) La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, E) La Procuraduría General de la República; 3. Administración Pública Paraestatal, A) Organismos Descentralizados, B) Empresas de Participación Estatal, C) Instituciones Nacionales de Crédito, D) Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, E) Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, F) Fideicomisos.

1. EL ESTADO MEXICANO Y SU ADMINISTRACIÓN.

En el capítulo anterior se analizó lo que es el Estado y para qué existe, habiendo abordado los conceptos fundamentales de la Administración como la actividad y como la forma de organización del mismo; en el presente capítulo corresponde abordar de manera particular y específica a la Administración Pública Federal de nuestro país, la cual se organiza básicamente con los esquemas estudiados en la parte final del capítulo pasado (centralización, desconcentración y descentralización), siendo para ello necesario precisar primero cómo es nuestro Estado.

El Estado Mexicano es por definición un Estado Federal, atento a lo dispuesto por el artículo 40 constitucional el cual establece 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."

En nuestra historia constitucional se registra que "Al consumarse la independencia en 1821, no eran varios Estados los que surgían a la vida

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

independiente, sino un Estado unitario, que correspondía al antiguo virreinato¹⁰² Como tal, el país se vio inmerso en múltiples dificultades políticas y económicas mientras que la orientación que se le imprimió al Estado Mexicano fue la de un Imperio.

El 24 de febrero de 1822 se reunió un primer Congreso Constituyente con el objeto de celebrar un pacto entre las distintas provincias y conformar nuestro Estado Mexicano, "Se declaró que la soberanía nacional residía en él y se realizó la división de poderes, recayendo el legislativo en el Congreso, el ejecutivo en la Regencia y el judicial en los tribunales."¹⁰³

La diferencia de opiniones en cuanto a la forma más adecuada de Estado que propugnaban varios diputados respecto de la visión del emperador Agustín de Iturbide derivó en la disolución del Congreso por éste último, lo cual ocasionó una rebelión encabezada por Antonio López de Santa Anna quien por virtud del Plan de Casa Mata estableció la reinstauración del Congreso. Tena Ramírez narra en su obra estos hechos de la siguiente manera:

"A la caída del Imperio, y reinstalado el Constituyente, algunas de las provincias exigieron imperiosamente la implantación del sistema federal, amenazando con la segregación. El 12 de junio de 1823 el Congreso emitió lo que se llama en nuestra historia constitucional con el nombre de 'voto del Congreso', por el cual ... se declaró que 'el gobierno puede decir a las provincias estar al voto de su soberanía por el sistema de república federal, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo congreso que constituya la nación'.¹⁰⁴

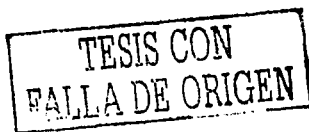
Así pues, por virtud del llamado voto del Congreso, se convocó a conformar a un segundo Constituyente cuya misión sería sentar las bases de conformación del país a través de la expedición de una Constitución, la cual no había podido formular el primer Congreso.

Según el propio Tena Ramírez, este segundo Congreso Constituyente inició sus labores el 5 de noviembre de 1823 y para el 31 de enero de 1824 expidió el "Acta Constitutiva de la Federación", cuyo artículo 5º estableció la forma de Estado Federal y el 7º enumeró a sus Estados miembros: "Fue el Acta Constitutiva el documento que consignó la primera decisión genuinamente

¹⁰² TENA Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 32ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, página 109.

¹⁰³ MÉXICO A TRAVÉS DE LOS SIGLOS, Volumen II, Editorial Océano, México, 1996, página 525.

¹⁰⁴ TENA Ramírez, op. cit., página 109.



constituyente del pueblo mexicano, y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los Estados."¹⁰⁵

Es decir, es aquí en donde encontramos el nacimiento o surgimiento legal del Estado Mexicano que tuvo que esperar hasta octubre de 1824 para formalizar su conformación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de ese mismo año y en la que, repetimos, se definió a sí mismo como un Estado Federal. Según el constitucionalista Tena Ramírez esta clase de Estado es un punto medio entre lo que se conoce como un Estado Unitario y la Confederación de Estados, señala el distinguido maestro para explicar tal caracterización lo siguiente:

"El Estado unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la Confederación los Estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la confederación no obligan directamente a los súbditos de los Estados, sino que previamente deben ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada Estado confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía. En la federación los Estado miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central."¹⁰⁶

Así pues, nuestro Estado adoptó por situaciones históricas el régimen Federal, por virtud del cual las provincias que se convertían oficialmente en entidades federativas cedían múltiples facultades y parte de su soberanía a la Federación, aunque en realidad "En lugar de que los Estados hubieran dado el Acta, el Acta engendró a los Estados. Pero de allí en adelante, cuantas veces se ha restablecido la forma federal, son los Estados nacidos en el Acta Constitutiva los que la han adoptado."¹⁰⁷

De esta forma la naturaleza constitucional del Estado Mexicano se observa en las tres constituciones de perfil federalista que ha tenido México: la Constitución de 1824, precedida del Acta Constitutiva de la Federación del mismo año, la Constitución de 1857 y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. En estos tres ordenamientos, México ha confirmado su inclinación federalista, tomando en consideración que solamente durante once años México vivió en el centralismo, bajo las llamadas "Bases y Leyes

¹⁰⁵ TENA Ramírez, op. cit., página 110.

¹⁰⁶ Idem, páginas 112 y 113.

¹⁰⁷ Idem, página 110.

Constitucionales de la República Mexicana" de 1836 y las "Bases Orgánicas de la República Mexicana" de 1843.

En consecuencia, la estructura y organización constitucional del Estado Mexicano, está determinada por el sistema federal, de conformidad con el artículo 40 de nuestra Constitución, vigente desde 1917 y de acuerdo con el artículo 39 del propio ordenamiento, según el cual la soberanía de México reside esencial y originariamente en su pueblo, por lo que es éste último el titular de la misma, y de ahí que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio.

Precisada la naturaleza del Estado Mexicano, toca ahora abordar a su Administración Pública, y en este orden de ideas podemos identificar en nuestro país una Administración Pública Federal y una Administración Pública Local en cada una de las entidades federativas. Al respecto es importante la observación del maestro Tena, quien señala que "El sistema federal no es sino una forma de gobierno, una técnica para organizar a los poderes públicos"¹⁰⁸, agrega que "...los órganos centrales, generalmente llamados federales, no son simplemente titulares de la porción de facultades sustraídas a los Estados, sino que, además suelen ser representantes del todo, llamado nación."¹⁰⁹

La administración pública, como el medio a través del cual el Poder Ejecutivo se organiza para desarrollar su función administrativa, ha seguido en nuestro país la suerte de conformarse según el estilo y decisión del titular del Poder Ejecutivo en turno, aun cuando hay que reconocer que ante circunstancias distintas se deben adoptar mecanismos que permitan afrontar mejor la situación, lo cual lleva a Margáin Manoutou a señalar que "Es incuestionable que la evolución de las facultades y obligaciones del Presidente ha traído como consecuencia la paulatina creación de nuevas dependencias y en el presente siglo la aparición de la administración autárquica (sic) o delegada."¹¹⁰

El campo de estudio del presente trabajo es la Administración Pública Federal, por lo que a continuación señalaremos la evolución que ésta ha tenido a lo largo de la historia.

¹⁰⁸ TENA Ramírez, op. cit. página 124.

¹⁰⁹ Idem, página 125.

¹¹⁰ MARGÁIN Manoutou, Emillo, *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1994, página 109.



Tomando como punto de partida al breve periodo del Imperio establecido por el referido Agustín de Iturbide, como titular del Ejecutivo, expidió el "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano" del 10 de enero de 1821, en el cual se definía la existencia de cuatro ministerios: 1.- del Interior y Relaciones Exteriores; 2.- de Justicia y de Negocios Eclesiásticos; 3.- de Hacienda; y 4.- de Guerra y Marina. Adicionalmente se señalaba a un Secretario de Estampilla.

Con posterioridad y, en virtud del "Decreto de la Junta Soberana Provisional Gubernativa", del 8 de noviembre de 1821, se crearon cuatro ministerios: 1.- la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores; 2.- la Secretaría del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos; 3.- la Secretaría de Guerra y Marina; y 4.- la Secretaría del Despacho de Hacienda. La Constitución de 1824 expedida el 4 de octubre de ese año, regió las mismas cuatro Secretarías.

Para el año de 1836 subsistían las mismas dependencias, pero con las denominaciones siguientes: de lo Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Guerra y Marina; pero para 1843 y por virtud de las "Bases Orgánicas de la República Mexicana", acordadas por la Junta Nacional Legislativa, expedidas durante el gobierno provisional del Presidente Antonio López de Santa Anna, se determinó que el despacho de los negocios del gobierno estaría a cargo de cuatro ministerios: 1.- de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; 2.- de Hacienda; 3.- de Guerra y Marina; y 4.- de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.

Para mayo de 1853 y por diversos decretos derivados del Decreto de 22 de abril de 1853 llamado "Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución", se dispuso la conformación y competencia de las Secretarías existentes y que eran las siguientes: 1.- de Relaciones Exteriores; 2.- de Gobernación; 3.- de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; 4.- de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; 5.- de Guerra y Marina; y 6.- de Hacienda y Crédito Público.

Como se advierte "Mediante diversos Decretos se aumentaron a seis Secretarías y al expedirse la Constitución de 1857 se expresó que 'Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el

número de Secretarías que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría' ¹¹¹

De esta forma, mediante decreto del 23 de febrero de 1861 llamado "Decreto sobre la distribución de los Ramos de la Administración Pública", expedido por el Presidente Benito Juárez, se establecen las siguientes Secretarías: 1) de Relaciones Exteriores; 2) de Gobernación; 3) de Justicia e Instrucción Pública; 4) de Fomento; 5) de Hacienda, Crédito Público y Comercio; y 6) de Guerra y Marina.

"Durante el régimen del Presidente Benito Juárez, parte del Territorio Nacional se halló bajo la jurisdicción del imperio establecido por los franceses. Esto dio lugar a la existencia de ministerios creados por el Emperador Maximiliano."¹¹², Así el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", de Maximiliano, emitido en 1865, establecía que el emperador gobernaría por medio de los siguientes nueve departamentos ministeriales: 1) Ministerio de la Casa Imperial; 2) Ministerio de Estado; 3) Ministerio de Negocios Extranjeros y Marina; 4) Ministerio de Gobernación; 5) Ministerio de Justicia; 6) Ministerio de Instrucción Pública y Cultos; 7) Ministerio de Guerra; 8) Ministerio de Fomento; y 9) Ministerio de Hacienda.

Para 1891 y ya bajo el gobierno de Porfirio Díaz, subsistían las Secretarías que en 1861 estableciera Juárez, sumándose únicamente la de Comunicaciones y Obras Públicas. Ya para 1905, pasaba el ramo de Instrucción Pública ubicado anteriormente del de Justicia a la nueva Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

La Constitución de 1917 recogió la misma disposición de la Constitución de 1857 y atento a aquel imperativo, por "Ley de 13 de abril de 1917" se crearon seis Secretarías y tres Departamentos Administrativos, a saber:

- Secretarías: 1) de Estado; 2) de Hacienda y Crédito Público; 3) de Guerra y Marina; 4) de Comunicaciones; 5) de Fomento; y 6) de Industria y Comercio.
- Departamentos: 1) el Judicial; 2) el Universitario y de Bellas Artes; y 3) el de Salubridad Pública.

¹¹¹ MARGAÍN Manoutou, op. cit., página 108.

¹¹² Idem, página 109.

Para el mes de diciembre de ese mismo año ya eran siete las Secretarías y cinco los Departamentos de la Administración Pública, siendo aquéllas: 1.- Gobernación; 2.- Relaciones Exteriores; 3.- Hacienda y Crédito Público; 4.- Guerra y Marina; 5.- Agricultura y Fomento; 6.- Comunicaciones y Obras Públicas; y 7.- Industria, Comercio y Trabajo; mientras que los Departamentos eran: 1.- Universitario y de Bellas Artes; 2.- Salubridad Pública; 3.- Aprovechamientos Generales; 4.- Establecimientos Fabriles y Establecimientos Militares; y 5.- Contraloría. En el año de 1922 se agregó a la lista de Departamentos el de Estadística Nacional.

Por Decreto de 30 de noviembre de 1932, se reforma nuevamente la Ley de Secretarías, creándose el "Departamento de Trabajo", asimismo se crea la "Secretaría de la Economía Nacional", que sustituía a la anterior Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, incorporándose también a la nueva Secretaría las actividades del Departamento de Estadística Nacional.

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, disponía en su artículo 26 que para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contaría con las siguientes dependencias: 1) Secretaría de Gobernación, 2) Secretaría de Relaciones Exteriores, 3) Secretaría de la Defensa Nacional, 4) Secretaría de Marina, 5) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 6) Secretaría de Programación y Presupuesto, 7) Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, 8) Secretaría de Comercio, 9) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, 10) Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 11) Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 12) Secretaría de Educación Pública, 13) Secretaría de Salubridad y Asistencia, 14) Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 15) Secretaría de la Reforma Agraria, 16) Secretaría de Turismo, 17) Departamento de Pesca, y 18) Departamento del Distrito Federal.

Conformación Actual de la Administración Pública Federal.

Por mandato constitucional, nuestra Administración Pública Federal se divide para el cumplimiento de sus actividades tal y como lo dispone el artículo 90, que textualmente señala que: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos..."

Por su parte el artículo 26 de la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) dispone que "Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con las siguientes dependencias:

- 1) Secretaría de Gobernación.
- 2) Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 3) Secretaría de la Defensa Nacional.
- 4) Secretaría de Marina.
- 5) Secretaría de Seguridad Pública.
- 6) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 7) Secretaría de Desarrollo Social.
- 8) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- 9) Secretaría de Energía.
- 10) Secretaría de Economía.
- 11) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- 12) Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- 13) Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- 14) Secretaría de Educación Pública.
- 15) Secretaría de Salud.
- 16) Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 17) Secretaría de la Reforma Agraria.
- 18) Secretaría de Turismo.
- 19) Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

En torno a la Administración Pública Federal Mexicana se pueden hacer múltiples reflexiones, pues su composición ha sido un reflejo de la situación imperante en el país en un momento determinado y su tamaño ha variado continuamente a lo largo de la historia, de hecho intencionalmente se han enumerado y como se puede observar, son en la actualidad 19 dependencias centralizadas reconocidas por la Ley de la materia.

Precisamente el tema de fondo del presente trabajo es la actividad, dentro de la Administración Pública Federal, de un órgano que apenas hace algunos años no existía como tal, y mucho menos con el nivel jerárquico que actualmente

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tiene y que es única e innovadora en toda la historia de la Administración Pública Mexicana.

Para el desarrollo del presente capítulo se seguirá el mismo orden que establece nuestra Constitución Política Federal, que define la conformación de la Administración Pública en su artículo 90, mismo que desde 1981 establece lo siguiente:

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 y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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

Como se observa, en México la Administración Pública Federal se organiza principalmente de dos maneras: en forma centralizada y en forma paraestatal, de acuerdo al texto constitucional.

Por su parte la LOAPF vigente señala en su artículo 1º lo siguiente:

Artículo 1. La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Con estos dos artículos tenemos las bases para realizar el estudio referente a la Administración Pública Federal de nuestro país, pues de manera general se señala en el artículo 90 de nuestra Ley Suprema la conformación de la Administración Pública, y ordena que serán distribuidas en la Ley las facultades de las dependencias que integrarán la Administración Centralizada, es decir, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos; de igual forma prevé que en dicha ley se definirán las reglas básicas para la creación de las entidades que conforman la administración paraestatal.

2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.

De acuerdo con el artículo 1º de la LOAPF, la Administración Pública Federal Centralizada se integra por:

- 1) La Presidencia de la República,
- 2) Las Secretarías de Estado,
- 3) Los Departamentos Administrativos, y
- 4) La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

A su vez el artículo 2º de la citada ley establece que en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo del Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

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

En el texto original de la Constitución de 1917, únicamente se preveía que la Administración Pública fuera centralizada, pues señalaba en el artículo 90 que: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría."

Por su parte la LOAPF establecía antes de las reformas de 1994 que la organización centralizada en México la conformaban la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría.

De esta manera tenemos que la primera Institución que será objeto de estudio en esta forma de organización administrativa es la de la Presidencia de la República.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A) LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

En la vigente LOAPF se señala como primer órgano de la Administración Centralizada Federal a la Presidencia de la República, misma que según Gutiérrez y González se puede definir sencillamente, diciendo que "es la dependencia en donde están las oficinas del presidente de la República."¹¹³ Con la anterior definición, podríamos pensar que únicamente se refiere al espacio o lugar donde se instala el Presidente para despachar sus asuntos, pero no es así, ya que encontramos que "El órgano denominado Presidencia de la República está integrado por una serie de unidades administrativas que auxilian directa e inmediatamente al Jefe del Ejecutivo... Estas unidades administrativas que integran el órgano... aunque ya no constituyen una Secretaría de Estado, tienen una estructura y una organización, que se ha ido integrando por Acuerdos del Presidente, conforme a sus necesidades."¹¹⁴

Esta dependencia es una estructura en la que se conjuntan distintas oficinas o unidades administrativas que colaboran de forma directa con el Presidente de la República, pues es innegable que el titular del Ejecutivo Federal necesita de órganos de apoyo técnico que lo auxilien en el cumplimiento de sus funciones, que en nuestro país son de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Asimismo el maestro Delgadillo nos recuerda que hasta hace algunos años esta dependencia se configuraba como una Secretaría de Estado la Secretaría de la Presidencia, cuya organización no se ha perdido del todo hasta nuestros días, aun cuando ahora sólo se le denomina la Presidencia de la República.

Los tratadistas no estudian a esta dependencia como tal, y esto es porque se trata de una estructura muy cambiante en cuanto al número o denominación de sus unidades, o porque se enfocan más bien a la figura del Presidente de la República, pero creemos que es suficiente la óptica que ofrece el maestro Delgadillo acerca de esta dependencia de la Administración Pública Federal.

La Administración que encabeza el actual Presidente de nuestro país, Licenciado Vicente Fox Quesada, cuenta con una oficina que sustituye a los denominados gabinetes especializados de la Presidencia de la República que existieron hasta diciembre de 2000, cuya conformación fuera publicada en su

¹¹³ GUTIÉRREZ y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano*, 1ª edición, Editorial Porrúa, México 1998, página 318.

¹¹⁴ DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, *Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso*, Editorial Porrúa, México, 1994, página 104.

versión reformada en el DOF de 19/XII/1997 bajo el gobierno del Presidente Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León.

Esta oficina, que se ubica dentro de la dependencia que se estudia en este apartado, se denomina Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República (DOF 04/XII/2000) y su estructura ha sufrido dos reformas, la primera en el propio año 2000 (DOF 13/XII/2000) y la segunda en 2001 (DOF 09/III/2001).

En realidad, la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República organiza, como lo hacían los gabinetes especializados, la estructura que se encuentra directamente a cargo del propio Presidente para desempeñar sus actividades y, de conformidad con el artículo 2º reformado del Acuerdo por el que se crea esta oficina, actualmente se compone de la siguiente manera:

Artículo 2. Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República contará con las unidades administrativas siguientes:

- I. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental;
- II. Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas;
- III. Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional;
- IV. Comisión de Orden y Respeto;
- V. Comisión para el Crecimiento con Calidad;
- VI. Comisión para el Desarrollo Social y Humano;
- VII. Oficina de Representación para Desarrollo de los Pueblos Indígenas;
- VIII. Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad;
- IX. Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos;
- X. Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana;
- XI. Dirección General de Administración, y
- XII. Secretariado Técnico.

Por lo que hace a las funciones de la Oficina Ejecutiva, éstas se enumeran en el artículo 4º del propio Acuerdo y básicamente se trata de la planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción que dentro de la Administración Pública les encomiende el propio Presidente de la República.

Respecto al Presidente de la República, que es por lo general la figura que estudian los tratadistas al hablar de la Presidencia, como titular del Poder Ejecutivo desempeña en nuestro país un doble carácter: el de un órgano político y el de un órgano administrativo, "Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata con los otros órganos representativos del mismo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estado. Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado."¹¹⁵, por su parte el carácter de órgano administrativo "... se configura al realizar la función administrativa bajo el orden jurídico establecido por el Poder Legislativo... cuando el Presidente de la República obra como autoridad administrativa está realizando o siguiendo la voluntad del legislador, a diferencia de cuando obra como órgano político, caso en el cual se realiza su propia voluntad, la cual resulta ser la voluntad del Estado dado el carácter representativo con que la realiza."¹¹⁶

Es decir, la actividad política del Presidente la ejecuta con una amplia discrecionalidad y basado en su criterio, con el respaldo de su representatividad y legitimidad, mientras que su actividad administrativa implica la ejecución y cumplimiento de la ley tal y como la misma le ordena.

El Presidente es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, lo cual quiere decir en palabras de Sánchez Gómez¹¹⁷ que "Al ser jefe de Estado, el Presidente de la República, representa a la nación mexicana en lo interno y en lo externo, y por lo tanto, conduce la política respectiva en nombre del propio pueblo, protocolariamente se le rinden los honores de su investidura, y se le debe guardar el debido respeto y consideración a su cargo para que puedan (sic) cumplir y desarrollar sus funciones con eficacia".

Asimismo, "Se le considera como jefe de Gobierno, porque encabeza a la Administración Pública Federal, y le da contenido político a su estructura y actividad, así mismo mantiene relaciones de coordinación y ayuda mutua con los Poderes Legislativo y Judicial, con las entidades federativas y municipios, y con otros Estados soberanos."

Por su parte la Constitución Federal enmarca la figura presidencial en el Título Tercero, Capítulo III, denominado "Del Poder Ejecutivo", que en términos generales señala en el artículo 80 que el ejercicio de dicho Poder se deposita en "un solo individuo" que será el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien es electo en forma directa por la población, conforme a la legislación de la materia (artículo 81). El artículo 82 señala los requisitos para ser Presidente y el 83 habla de la duración en el cargo (6 años) y además consagra el principio de la

¹¹⁵ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 33ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994, página 173.

¹¹⁶ *Idem*, páginas 173 y 174.

¹¹⁷ SANCHEZ Gómez, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1998, página 150.



no reelección. Los artículos 84 y 85 establecen el procedimiento que se seguirá para el caso de falta del Presidente, siendo en el artículo 89 en donde encontramos sus facultades y obligaciones.

El resto de los artículos que conforman esa sección se encargan de las disposiciones aplicables a la Administración Pública Federal así como a sus titulares.

B) LAS SECRETARÍAS DE ESTADO.

Como ya se advertía con anterioridad, el Presidente de la República necesita determinados órganos que lo auxilien en el desempeño de las funciones tanto políticas como administrativas que tiene a su cargo, tal y como lo dispone el artículo 90 constitucional, de este modo en la Administración Pública centralizada se distribuye el despacho de los asuntos en Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

En el presente apartado corresponde hacer el estudio referente a las Secretarías de Estado, que es la única clase de órganos que existen en la actualidad respecto a la clasificación hecha por el mencionado artículo 90 de la Constitución Federal, ya que en la práctica los Departamentos Administrativos han desaparecido.

Según Serra Rojas hacemos referencia a una Secretaría de Estado cuando "... aludimos a cada una de las ramas de la administración pública constituida por el conjunto de servicios y demás actividades confiadas a las dependencias, que bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del gobierno en la ejecución de la ley."¹¹⁸; para Acosta la Secretaría de Estado "Es un órgano superior político-administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado."¹¹⁹

De las anteriores definiciones podemos observar que se trata de órganos superiores que realizan una parte especializada de la actividad que tiene a su

¹¹⁸ SERRA Rojas, Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, Primer Curso, 21ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, página 569.

¹¹⁹ ACOSTA Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, página 148.

cargo el Presidente de la República, y que para su mejor desempeño se divide en ramos o categorías que serán de la competencia específica de alguno de dichos órganos.

Resulta muy atinado lo expuesto por el maestro Gutiérrez y González, quien afirma que "Las secretarías de Estado son simples dependencias o subórganos del órgano ejecutivo, y además no tienen funciones propias, sino que las funciones que en ellas se desarrollan a través de funcionarios personas físicas que ocupan los cargos, son facultades que originariamente les (sic) corresponden al Estado, y las ejerce por conducto en primer lugar, del titular del órgano ejecutivo, esto es, el presidente de la República, pero que, como éste, físicamente no podría desarrollar tal cúmulo de funciones, entonces tiene que delegarlos en otros cercanos funcionarios que le autoriza la Constitución."¹²⁰, es decir que aun y cuando forman parte del Poder Ejecutivo sus funciones no son propias y es más no tienen personalidad propia sino que únicamente son el personal que auxilia al Presidente, quien es el único responsable del cumplimiento de tales funciones, mismas que delega en funcionarios de su confianza pues físicamente no le es posible desempeñarlas directamente.

Ahora bien, al lado de la figura de la Secretaría de Estado, viene aparejada la del Secretario de Estado, que "Es la persona física, titular de la Secretaría; es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, es un funcionario político y administrativo; en ese orden de ideas la Secretaría viene a ser la estructura y el Secretario, el funcionario que la encabeza."¹²¹, es decir que al hablar del Secretario de Estado nos estamos refiriendo al titular de uno de los ramos en que se divide la Administración Pública, y que es colaborador nombrado libremente por el Presidente de la República. Lo anterior se da de conformidad con el artículo 89 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que señala la facultad del Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho.

Como se advierte, en nuestro país los Secretarios de Estado corresponden en sus funciones al sistema presidencial, pues son responsables única y exclusivamente ante el propio jefe del Ejecutivo al ser éste quien deposita su confianza en ellos para colaborar con él, por lo que no obstante que dentro de nuestro régimen constitucional existen ciertos matices parlamentarios, o rasgos de

¹²⁰ GUTIÉRREZ y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993, página 132.

¹²¹ ACOSTA Romero, Compendio op. cit., página 1-18.

un sistema parlamentario en el cual los Secretarios o Ministros son responsables ante el Órgano Legislativo o Parlamento, no son sino prácticas adoptadas en la relación de los poderes entre sí.

Ejemplo de lo anterior es el llamado refrendo ministerial señalado en el artículo 92 de nuestra Constitución Federal, el cual establece que "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos", lo cual le merece a Gabino Fraga la siguiente opinión: "... dada la adopción de un régimen presidencial, el refrendo de los actos del Presidente por sus Secretarios no puede tener otro efecto que el de constituir un medio para dar autenticidad a los actos que de aquél emanan, sin que sustancialmente se distinga de otras formalidades certificantes que existen en la actuación administrativa, o aun en la vida civil, en la que la intervención notarial viene a tener esos efectos."¹²²

Miguel Acosta no está de acuerdo con esa concepción y en una opinión más legalista explica que "... la función de los Secretarios de Estado en este caso, no es la de ser fedatarios, sino que, precisamente con su firma, cumplen un requisito constitucional para que los actos del Presidente sean obedecidos, por lo que debe comprenderse, en nuestra opinión, que el refrendo ministerial establece una formalidad del Secretario frente al Presidente, en relación a los actos con los cuales está de acuerdo."¹²³

Al parecer, en sentido estrictamente legal, Acosta Romero tiene razón, pues en el texto constitucional no se observa que la función de los Secretarios de Estado sea la de dar autenticidad a los actos del Presidente en el sentido propuesto por Fraga, aunque es muy interesante la exposición que acerca de este tema hace el constitucionalista Tena Ramírez, quien señala que "Teóricamente las finalidades del refrendo pueden ser tres: certificar la autenticidad de una firma; limitar la actuación del Jefe del gobierno mediante la participación del Secretario o Ministro, indispensable para la validez de aquella actuación; trasladar la responsabilidad del acto refrendado, del Jefe del gobierno al Ministro refrendatario."¹²⁴

¹²² FRAGA, Gabino, op. cit., página 177.

¹²³ ACOSTA Romero, Compendio op. cit., página 167.

¹²⁴ TENA Ramírez, op. cit., página 256.



Haciendo el ejercicio de aplicar esa teoría a la realidad mexicana el propio maestro establece que "... de los tres cometidos relacionados principalmente con el régimen parlamentario, que asigna la doctrina al referendo sólo el primero de ellos parece conciliable con nuestro sistema constitucional... Pero si atribuyéramos a nuestro referendo esa única finalidad de certificación, convertiríamos a los Secretarios de Estado en meros agentes subalternos del Jefe del Ejecutivo, sin otra voluntad que la de ejecutar sus órdenes o renunciar. Para eludir esta conclusión, que repugna con la práctica constante de nuestras instituciones más bien que con la letra del texto constitucional, hemos de empeñarnos en descubrir las finalidades propias de nuestro referendo... consideramos que entre nosotros el referendo sirve para actualizar una triple responsabilidad del agente referendatario: la penal, la técnica y la política."¹²⁵

En ese orden de ideas, Tena Ramírez expone que la responsabilidad penal se configura cuando el Secretario se asocia voluntariamente al acto presidencial estampando su firma, siendo que si el acto es ilícito y aun así lo refrenda, asume como coparticipe su personal responsabilidad, adecuándose al imperativo del artículo 108 de nuestra Constitución Política, el cual dispone que los servidores públicos serán responsables por las acciones u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Respecto a la responsabilidad de orden técnico, ésta es asumida por el Secretario de Estado cuando con su firma respalda un acto cuya naturaleza se presume que es de especialización en una materia o rama de la administración y se considera que es a través de expertos que trabajan en la Secretaría, nombrados por el propio Secretario, que se preparan los elementos que sirven para la toma de decisiones del Presidente de la República en el ramo respectivo.

Por otra parte, la responsabilidad de orden político que se encuentra ligada a la de orden técnico, se da cuando el Secretario estampa su firma en actos que son de una materia en la que se presupone tiene al personal especializado a su cargo para conocer de los mismos y por lo tanto adquiere una responsabilidad propia al estar al frente de esa estructura; podríamos decir que de alguna manera asume una personalidad autónoma, con la que se le puede tomar por blanco de las críticas por parte del Congreso y así el choque entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo se atenúa, pues las críticas se hacen al Presidente en forma indirecta, dirigiendo el reproche al Secretario de Estado, quien no sustituye al Presidente en la imputabilidad política de los actos que refrenda,

¹²⁵ Idem, páginas 257 y 258.

pero de alguna manera comparte esa imputabilidad dándose así una ligera apariencia parlamentaria al régimen presidencial.

Nos parece sumamente acertado el análisis del maestro Tena Ramírez, confrontado con las opiniones de Fraga y Acosta, por lo que nos inclinamos a favor del constitucionalista.

Por último, respecto a los titulares de las dependencias, la Constitución Federal establece en el artículo 93 que los Secretarios de Estado "... luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos." Además de que cuando se discute una ley o se estudia algún asunto relacionado con su actividad cualquiera de las Cámaras puede citarlos para que informen lo que corresponda. Esto, en opinión del maestro Tena Ramírez, es otro caso de matiz parlamentario, añadiendo que la Constitución no autoriza a las Cámaras a llamar ante ellas al propio Presidente de la República por el respeto debido a su investidura, y así en lugar del Presidente concurre el Secretario del ramo respectivo, aunque en el fondo el informe sigue siendo del Presidente de la República, éste es rendido por conducto de su colaborador; "Por lo tanto, el artículo 93 consagra un matiz parlamentario puramente formal; el Secretario de Estado no va a defender ante las Cámaras mediante su informe, la política del gabinete, no va a provocar un voto de aprobación o de censura de que dependa la vida del gabinete, como ocurre en el sistema parlamentario; va simplemente a informar en nombre del Presidente, a ilustrar el criterio de las Cámaras tocante a los hechos a que se refiere el informe."¹²⁶

De esta manera se observa que tanto el deber de informar al Congreso o a las Cámaras como el referendo, constituyen actos políticos de los Secretarios de Estado, quienes según Acosta¹²⁷ también actúan políticamente por tener que satisfacer requisitos personales conforme a la Constitución, por estar sujetos a un nivel jerárquico formando parte del Ejecutivo, al relacionarse con otros poderes o niveles de gobierno, en la intervención y acuerdo para suspender las garantías individuales (artículo 29 CPEUM), y al emplear principios políticos de gobierno.

Por otro lado se le atribuye un carácter administrativo, según el mismo autor, por ser los jefes superiores de la unidad administrativa de la que son

¹²⁶ TENA Ramírez, op. cit., página 262.

¹²⁷ ACOSTA Romero, Compendio op. cit., páginas 164 y 170.



titulares, al administrar en todos los aspectos a esa dependencia y, finalmente, por estar sujetos al orden jurídico.

C) DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.

La doctrina mexicana no nos ofrece ningún concepto acerca de los Departamentos Administrativos, no obstante que existe una abierta oposición al nombre asignado a estos órganos por nuestra Constitución vigente; lo que sí se observa es una gran impaciencia por compararlos con las Secretarías de Estado, por lo que los autores no proporcionan el concepto de los mismos.

Ante esto definiremos al Departamento Administrativo diciendo que se trata de un órgano superior exclusivamente administrativo en sus funciones esenciales, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado, integrado por un conjunto de servicios y actividades administrativas, y que se encuentra bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República.

Como ya se anticipaba, existe una crítica generalizada entre los autores, quienes piensan que la denominación de estos órganos es confusa y contradictoria, ya que tanto dentro de las Secretarías de Estado como de los propios Departamentos Administrativos existen organismos inferiores a los que también se les llama departamentos administrativos, por lo que aseguran que resulta más apropiado referirse a ellos como Departamentos de Estado.

Aunado a lo anterior, son múltiples las leyes que ya en el pasado habían designado a estos órganos como Departamentos de Estado en lugar de Administrativos; tal y como lo aprecia Acosta¹²⁸, quien señala que por tradición jurídica también se puede invocar a este criterio, y enumera en su obra las leyes expedidas en 1917, 1934, 1935, 1939, 1940, 1943, 1946 y a la Ley de Secretarías y Departamentos de estado de fecha 24 de diciembre de 1958, que estuvo en vigor hasta el 31 de diciembre de 1976.

En la historia constitucional mexicana no había ningún antecedente sobre este tipo de órganos, tal y como lo afirman de manera unánime todos los

¹²⁸ ACOSTA Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 9ª edición, Editorial Porrúa, México, 1990, páginas 266 y 267.

administrativistas, por lo que es hasta 1917 cuando el legislador introduce esta nueva figura jurídica, tal y como lo narra el maestro Tena, quien señala en su obra lo siguiente:

"Ni la Constitución de 57 ni el proyecto de Constitución del Primer Jefe conocieron los Departamentos Administrativos. Fue la Comisión dictaminadora quien propuso su creación al Constituyente de Querétaro, como una novedad en nuestro derecho público... asentaba en su dictamen que el Ejecutivo tiene unas atribuciones que son políticas y otras que son meramente administrativas... las segundas, que son puramente administrativas, deben otorgarse a organismos desvinculados del todo de la política... 'que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del Jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen facultad ni obligación de concurrir a las Cámaras a informar ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el Presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico'.¹²⁹

De esta manera se establecía una diferencia entre las Secretarías de Estado, a las que se definía como órganos político-administrativos, y los nuevos órganos propuestos por el constituyente que serían órganos administrativos exclusivamente, desvinculados del todo de la política para atender cuestiones más técnicas.

Tena Ramírez describe además en su obra la forma en que se discutió la redacción de los artículos 90 y 92 de la Constitución, mismos que hacían referencia directa a la inclusión de los Departamentos Administrativos en la Administración Pública Federal, señalando al respecto lo siguiente:

"... el artículo 90 fue propuesto a la consideración de la asamblea, en la siguiente forma: 'Para el despacho de los negocios de competencia del Poder Ejecutivo, habrá las siguientes secretarías... Habrá también Departamentos Administrativos dependientes directamente del Presidente, para los ramos de correos y telégrafos, de salubridad general e instrucción pública y los demás que lo requieran...' el diputado Machorro Narváez presentó voto particular respecto al art. 92, discrepando del parecer de la mayoría únicamente en el punto de que la Constitución enumera las Secretarías y Departamentos, pues en su concepto tal cosa debía corresponder a la ley secundaria... La discusión giró en torno del voto particular y se desvió... Después de larga y tediosa discusión, en la que para nada se impugnó la existencia de los Departamentos Administrativos, la Comisión pidió permiso para retirar el art. 90, así como el voto particular, y solicitó un momento para deliberar: los diputados abandonaban el salón; uno de ellos suplicó que no salieran 'para no perder el tiempo y poder aprovechar la desvelada' Inmediatamente después, y sin que la asamblea resolviera nada acerca de lo que acababa de proponer la Comisión, el Secretario dio lectura por su propia cuenta al art. 90 del proyecto del Primer Jefe. De lo que ocurrió después el

¹²⁹ TENA Ramírez, op. cit., página 485.

Diario de los Debates sólo dice textualmente lo que sigue: '(Se procede a la votación). Resultado de la votación: aprobado por unanimidad de 137 votos. Se cita para mañana a las tres y media. El c. Presidente, a las 12.40 de la noche: se levanta la sesión.'... Entendemos que en esas condiciones el Constituyente votó el artículo del proyecto del Primer Jefe, que es el 90 de la Constitución y que para nada menciona a los Departamentos Administrativos... Y sin embargo, los Departamentos Administrativos sobrevivieron en la Constitución, gracias a otro descuido del Constituyente. Cuando se puso a votación el art. 92, el diputado Rivera Cabrera dijo con sobrada razón que como dicho artículo estaba relacionado con el artículo 90, que sería reformado, pedía que se tuviera en consideración lo expuesto a la hora de la votación... Y así fue como se aprobó el art. 92..."¹⁰⁹

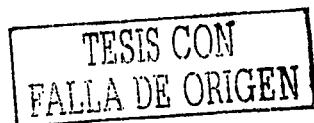
De lo anterior podemos advertir que originalmente se hacía referencia a los Departamentos Administrativos exclusivamente en el artículo 92 constitucional, puesto que el artículo 90 no establecía la creación de los Departamentos Administrativos de manera imperativa, a pesar de que el artículo 92 suponía su existencia.

La idea de crear a estos nuevos órganos de la Administración Pública no era mala, pues el constituyente creyó haber encontrado una forma eficiente de administrar algunos ramos, pues se trataba como decía el propio dictamen citado por Tena Ramírez del descubrimiento de un sistema que no se había ensayado en México; "Pero las ideas del constituyente no se realizaron íntegramente, y los departamentos administrativos no se multiplicaron. A lo sumo eran una forma administrativa transitoria hacia su integración como Secretarías de Estado. Se pensó alejarlos de la política, y su propia materia era eminentemente política..."¹¹⁰ Y ese es precisamente el fenómeno que ocurrió en nuestro país, pues la desaparición de los Departamentos de Estado que llegaron a existir, fue para dar paso a la creación de una nueva Secretaría, siendo el último en desaparecer el llamado Departamento del Distrito Federal, que en realidad no era un Departamento de Estado, su problema era otro, por eso subsistía como Departamento.

En la idea original, los Departamentos Administrativos (de Estado) que se proponía crear en nuestro país no tenían ni la facultad-obligación del referendo, ni de concurrir a las Cámaras o al Congreso de la Unión a informar sobre el estado que guardaba su respectivo ramo y su actividad tendría que ser meramente administrativa o técnica, pero con el tiempo esas diferencias fueron desapareciendo al grado de que los Departamentos eran idénticos en sus facultades y obligaciones a las Secretarías de Estado; no hay que olvidar que si

¹⁰⁹ TENA Ramírez, op. cit., página 485 y 486.

¹¹⁰ SERRA Rojas, op. cit., página 590.



de hecho estos órganos han desaparecido, en nuestras leyes siguen estando previstos y aun cuando parece difícil que sea creado alguno en nuestros días, será hasta que nuestra Constitución sea reformada en el sentido de desaparecerlos, cuando podremos descartar la existencia futura de uno de estos órganos.

D) LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL.

Una vez que hemos hecho un esbozo de los organismos que por disposición constitucional (artículo 90) componen la Administración Pública Centralizada, corresponde ahora dar el primer vistazo a la institución que es el centro de estudio del presente trabajo, pero sólo definiéndola y describiendo su localización constitucional y legal, pues el estudio específico de este órgano de la administración corresponderá al capítulo siguiente.

Pues bien, tal y como se advierte de la lectura de nuestra Constitución Federal, la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación está a cargo de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, conforme a la Ley Orgánica expedida por el Congreso (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), misma que debe definir las bases de creación de entidades paraestatales, y luego entonces nos preguntaríamos de dónde surge una "Consejería Jurídica", es acaso una Secretaría o un Departamento, puesto que definitivamente no es una entidad paraestatal.

Para localizar constitucionalmente a esta dependencia nos tenemos que remitir al artículo 102 constitucional, mismo que a partir de la reforma de 1994, en su apartado A, establece que "La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.", mientras que la vigente LOAPF, señala en su artículo 1º que "... La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada", por su parte, el artículo 4º establece lo siguiente:

ARTÍCULO 4º.- La función de consejero jurídico, prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política del los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste.

Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República.

A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal. En el reglamento interior de la Consejería se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y delegar facultades.

Posteriormente son los artículos 26, 43 y 43 Bis de la LOAPF, los que enmarcan a esta dependencia como una de las entidades creada "para el despacho de los asuntos del orden administrativo" y también se determinan las facultades de la misma.

En términos generales podemos decir que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es el despacho jurídico del Presidente de la República, y por disposición legal, de toda la Administración Pública Federal, por lo que su actividad se concentra principalmente en brindar asesoría legal al Presidente y las demás entidades de la Administración Pública, así como revisar técnicamente todos los actos de carácter jurídico que son emitidos tanto por el titular del Ejecutivo como de las demás dependencias de la Administración Federal.

Como se observa, la propia LOAPF coloca en un mismo nivel jerárquico que las Secretarías de Estado a la Consejería Jurídica, en el ya citado artículo 26 como una más de las dependencias que se encargan del despacho de los asuntos del orden administrativo y por lo tanto pareciera que se trata de otra Secretaría de Estado, lo anterior porque es colocada al final de la lista de Secretarías enumeradas en dicho artículo.

Cabe señalar que antes de que la dependencia estudiada fuera creada, su actividad asesora era realizada por la Procuraduría General de la República, tal y como lo señala Acosta quien comenta que la reforma hecha a la Constitución en 1994 y posteriormente a la LOAPF "... trajeron como consecuencia, que a la PGR le cercenaran la función del Consejero Jurídico del Gobierno Federal y en esa época se determinó que pasarían esas funciones al organismo que determinara la ley..."¹¹²

Entre las facultades de la Consejería Jurídica citadas por el artículo 43 de la LOAPF, encontramos las siguientes:

¹¹² ACOSTA Romero, Compendio op. cit., página 187.

- 1) Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que este le encomiende.
- 2) 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 o a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Asamblea de Representantes, según el propio artículo), emitiendo su opinión respecto a dichos proyectos.
- 3) Dar opinión al Presidente sobre los proyectos de tratados a celebrar con países u organismos internacionales.
- 4) Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico que tenga que firmar el Presidente.
- 5) Prestar asesoría jurídica cuando el Presidente así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Federal, así como en el caso del artículo 29 constitucional (suspensión de garantías individuales).
- 6) Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 constitucional, así como en los demás juicios en los que el titular del Ejecutivo intervenga con cualquier carácter.

El estudio completo sobre esta dependencia corresponde al siguiente capítulo por lo que por ahora basta con decir que es una dependencia que forma parte de la Administración Pública Federal, siendo éste, junto con las Secretarías de Estado, un órgano superior que realiza una actividad especializada para orientar a la Administración Pública Federal en las tareas que requieren asesoría técnico-jurídica a fin de que el Presidente de la República desempeñe las tareas que tiene a su cargo en una forma apegada a derecho, siendo obligación de todas las demás dependencias de la Administración Pública enviar cualquier proyecto de iniciativa de ley o decretos que se pretenda presentar al Congreso de la Unión, a fin de que se brinde la revisión correspondiente por parte de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (artículo 43 Bis de la LOAPF.).

E) LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En la vigente LOAPF, la Procuraduría General de la República no figura como una dependencia integrante de la Administración Pública Federal Centralizada; no obstante lo anterior, hay quienes consideran que ésta debe ser considerada con tal carácter, pues si bien a diferencia de las Secretarías de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estado y los Departamentos Administrativos tiene su propia ley orgánica, señalan que esto no es motivo para que deje de ser una dependencia centralizada bajo el mando directo del Presidente de la República.

Así, "La Procuraduría General de la República, como órgano integrante de la Administración Pública Centralizada, tiene como funciones básicas las de Ministerio Público Federal, la representación de la Federación y de la sociedad, y la asesoría jurídica del gobierno federal..."¹³³, argumenta Delgadillo.

Hay que recordar que de esas funciones la última ya no le corresponde a la Procuraduría, pues ha sido encargada a una dependencia especializada en la materia.

Acosta Romero está de acuerdo en considerar a la Procuraduría General de la República (PGR) como una dependencia integrante de la Administración Pública Centralizada Federal, pues señala que hasta 1994, año en el que se reformaron los artículos 95 y 102 de la Constitución, así como el 1º y 4º de la LOAPF, ésta institución era considerada formalmente como parte integrante de la Administración Centralizada "... pero inexplicablemente y sin dar razonamiento alguno en la exposición de motivos de la reforma de la LOAPF de diciembre de 1994, ni tampoco en los debates de las Cámaras del Congreso de la Unión se comentó la razón de suprimir a la Procuraduría y al Procurador del texto del artículo 4º de la LOAPF, queda en el misterio más absoluto porqué (sic) se aprobó esa reforma que trajo como consecuencia que el Procurador y la PGR ya no formen parte, por lo menos formalmente de la Administración Pública Federal Centralizada."¹³⁴

Al respecto queremos comentar que, a diferencia del maestro Acosta Romero, a nosotros nos parece que sí existe en el debate de la Cámara de Diputados una explicación para suprimir a la PGR de la LOAPF, tal y como se advierte en la siguiente cita correspondiente al dictamen a la iniciativa presidencial:

"... a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fue turnada, para su estudio y dictamen, la iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expedida por el honorable Congreso

¹³³ DELGADILLO Gutiérrez, op. cit., página 114.

¹³⁴ ACOSTA Romero, Compendio op. cit., página 181.

de la Unión el 22 de diciembre de 1976 y publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 29 de diciembre del mismo año.

... La Ley Orgánica referida, deriva de las normas contenidas en los artículos 90 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; uno que organiza la función pública y el otro que señala principios de eficiencia, eficacia y honradez en el manejo de recursos económicos de que disponga la administración pública federal.

... Una vez establecida la constitucionalidad de la iniciativa referida, puesto que cumple en tiempo y forma con los requisitos establecidos en nuestra Carta Magna, procedemos al análisis correspondiente.

De principio, esta comisión decidió precisar el ámbito de acción al cual remite la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y ha encontrado en el segundo párrafo del artículo 1º, que la Procuraduría General de la República está incluida como parte de los órganos administrativos, cuando la Constitución Política ubica específicamente su actuación en el artículo 102 y se rige por su propia Ley Orgánica. Consiguientemente, se propone a este pleno la supresión del nombre de la Procuraduría General de la República del texto del párrafo mencionado, así como la derogación del artículo 4º de la citada ley.¹³⁵

En el pleno de la Cámara de Diputados, se atribuyó a una fracción parlamentaria la autoría de la propuesta para eliminar a la PGR de la LOAPF, lo cual advertimos en las siguientes líneas:

"La Ley Orgánica de la administración pública federal, ha sufrido 10 reformas desde que fue expedida el 22 de diciembre de 1976, hasta la última mayor del 4 de enero de 1989; es decir, un promedio de una reforma importante por cada 657 días, lo cual demuestra que no consiste en una moda sexenal, sino que proviene de una necesidad de adaptarse al cambio, para cumplir los postulados de los artículos 90 y 134 constitucionales, el primero, que organiza la función pública y, el segundo, que establece los principios para el manejo de los recursos económicos del pueblo confiados al Gobierno.

... Me permito informarles que, a propuesta del Partido de la Revolución Democrática, decidimos sustraer del ámbito de esta ley la organización y control de la Procuraduría General de la República, reformando el párrafo segundo del artículo 1º y consecuentemente derogando el 4º, disposiciones que consideraban a este órgano como parte de la administración pública centralizada.

Para salvaguardar en el corto plazo la funcionalidad de la Procuraduría General de la República, en materia presupuestal y administrativa, se agrega el transitorio quinto al cuerpo de la ley.¹³⁶

"De cara a la crisis actual del sistema político mexicano, la demanda de una reforma de fondo del Estado ha cobrado un gran valor.

¹³⁵ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, Año 1, No. 22, de diciembre 17 de 1994.

¹³⁶ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, Año 1, No. 23, de diciembre 18 de 1994; en uso de la palabra diputado José Rafael Castelazo y de los Ángeles para fundamentar el dictamen de la Comisión.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

... Si en efecto existe una verdadera disposición del Gobierno para lograr una reforma de fondo en el Estado mexicano, ésta debe pasar por una reorganización de sus instituciones, que le permitan funcionar con eficacia y le doten de instrumentos para impulsar el desarrollo nacional.

... Finalmente, el grupo parlamentario del PRD no puede dejar de reconocer que efectivamente, en el trabajo efectuado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, se introdujeron una serie de modificaciones a la iniciativa presidencial y que se han incorporado al dictamen que nos ocupa y que sus alcances son distintos e importantes. Por ejemplo, como aquí se mencionó, los referidos a la Procuraduría General de la República y el concerniente a los discapacitados. Sin embargo, la concepción general que rige la iniciativa del Presidente de la República, se mantiene en el cuerpo del dictamen, por lo cual el sentido de nuestro voto... será en contra del decreto... nosotros, la fracción parlamentaria del PRD, votará en contra en lo general y a favor de las modificaciones de los artículos 1º y 4º, que se refieren a la Procuraduría General de la República..."¹¹⁷

De las citas anteriores, se observa que si existe una explicación de los legisladores para retirar en 1994 a la PGR de la LOAPF, pues es evidente que basan su razonamiento en el hecho de que ésta ley deriva de los artículos 90 y 134 de nuestra Constitución Federal, mientras que el Ministerio Público de la Federación a cargo del Procurador se organiza constitucionalmente en un artículo distinto, el 102.

Otra fracción parlamentaria apoyó abiertamente la supresión en la LOAPF de la Procuraduría, lo cual se advierte en la siguiente cita:

"Al Partido del Trabajo le parece en términos generales positiva esta propuesta de reformar a la administración pública, pero también le parece todavía insuficiente.

... Creemos que son positivas las reformas que se plantean al incorporar la cuestión de los discapacitados y sacar los planteamientos y como las entidades del Poder Ejecutivo, a la Procuraduría General de la República, incorporando ésta fundamentalmente al artículo 102 y en donde se trata, en el marco de la Constitución, a los aspectos del Poder Judicial."¹¹⁸

Es cierto que en el resto del debate la discusión se desvía en otras cuestiones y no se retoma el tema de la Procuraduría, pero creemos que es clara la propuesta de retirar a la PGR como una dependencia del ejecutivo prevista por la LOAPF y de ese modo es aprobada por parte del pleno de la Cámara de Diputados basándose en el razonamiento hecho por los legisladores que se atribuyen la autoría de dicha propuesta.

¹¹⁷ Idem, en uso de la palabra diputado José de Jesús Zambrano Grijalva del Partido de la Revolución Democrática.

¹¹⁸ Idem, en uso de la palabra diputado José Narro Céspedes del Partido del Trabajo.



Resulta interesante para este punto que se estudia la perspectiva del Presidente de la República, quien en la iniciativa presentada a la Cámara de Diputados en fecha 5 de diciembre de 1995 relativa a la Nueva Ley de la Procuraduría General de la República argumentaba lo siguiente:

"... se somete ahora, por su estimable conducto al honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que busca adecuar la organización y el funcionamiento de ese importante órgano del Poder Ejecutivo Federal a la nueva normatividad constitucional en materia de justicia y de seguridad pública.

... En el marco de la última reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de diciembre de 1994, la iniciativa que se presenta suprime del ámbito competencial del procurador, la función de consejero jurídico del gobierno, lo que contribuye a robustecer su autonomía técnica y a eliminar la posibilidad de contradicción de intereses, tomando en consideración su carácter de representante social. La consejería jurídica del gobierno había sido criticada ampliamente por la doctrina; porque contraponía al interés de la sociedad el interés de la consejería y de la representación en juicio del Poder Ejecutivo Federal... de manera simultánea a la presentación de esta iniciativa se envía, al honorable Congreso de la Unión, otra que prevea y regule dicha función.

Se afirma la categoría de la Procuraduría General de la República como órgano del Poder Ejecutivo Federal, integrado por la institución del Ministerio Público Federal, presidido por el Procurador General de la República."

De lo anterior aparece con claridad que para muchos es indiscutible la pertenencia de la PGR a la Administración Federal Centralizada, tan es así que en 1995 el propio Presidente Zedillo afirmaba en su iniciativa de nueva ley para la Institución, su categoría de órgano del Ejecutivo Federal, lo cual se aprecia abiertamente en su artículo 1º propuesto, mismo que señalaba lo siguiente:

Artículo 1º. La Procuraduría General de la República es el órgano del Poder Ejecutivo Federal dotado de autonomía técnica en los términos de la presente ley, órgano en el que se integra la institución del Ministerio Público Federal y sus auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que a la misma Procuraduría y a su titular, en su caso, atribuyen los artículos 21, 102 apartado A, 105, 107 y 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables (...)

De las citas anteriores, se evidencia la intención por parte del Presidente de resaltar en la ley la autonomía de la Procuraduría pero sin negar su condición de órgano del ejecutivo. Al respecto, en el dictamen de la Cámara de Diputados se señaló lo siguiente:

"A juicio de esta Comisión de Justicia, el artículo 1º de la iniciativa tiene que ser reformulado totalmente. Contiene tres párrafos que deben ser ubicados en contextos diferentes y no en uno mismo precepto... el texto del artículo 1º de la iniciativa de que se trata recoge sustancialmente la redacción de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1983, que se contempla en el mismo artículo 1º, con algunas variaciones: en lugar de dependencia se habla de órgano del Poder Ejecutivo; se señala la característica de su autonomía técnica y se amplían los artículos que refieren sus atribuciones...

... Por lo que hace a la dotación de 'autonomía técnica' ni es la ley el origen para una libre dirección o determinación puesto que la institución y su titular tienen previsión constitucional, ni hay porque sólo aludir al carácter técnico cuando las leyes y no sólo la Orgánica, regulan actuaciones funcionales u operativas, técnicas en estricto sentido y aún pendientes como se verá más adelante...

... se considera que la expresión 'órgano del Poder Ejecutivo Federal' requiere matizarse en cuanto a su sentido gramatical más preciso de rasgo o gradación. En efecto, la expresión de referencia denota un significado prácticamente idéntico al de 'dependencia del Ejecutivo Federal' y por tanto muestra un sentido de estricta pertenencia a alguien, en este caso al Ejecutivo de la Unión.

Tomando en cuenta que, como ya se dijo, en diciembre de 1994 el Congreso de la Unión modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal suprimiendo su mención en el segundo párrafo del artículo primero y por lo mismo, su característica estricta de dependencia como las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos, a juicio de esta comisión resulta más adecuado hablar de una ubicación en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Ello se considera más congruente no sólo con esa modificación legislativa de diciembre de 1994, sino más aún con elementos sustanciales que tienen como eje la evolución constitucional y legal que se ha dado respecto al Ministerio Público de la Federación y su titular, el Procurador General de la República.¹³⁹

Como se puede apreciar, no existe un solo argumento sólido en las consideraciones legislativas de 1994 y 1995 para poder afirmar que la PGR no es un órgano del Poder Ejecutivo, y si bien formalmente no está incluida como una dependencia del mismo, en ningún momento se niega su ubicación dentro de su ámbito. Para nosotros se trata exclusivamente de una tendencia de carácter político para hacer una aparente desvinculación de la Procuraduría respecto del Presidente de la República, enfatizándose dicha tendencia con la tolerada ubicación constitucional del Ministerio Público de la Federación dentro del capítulo referente al Poder Judicial, mismo al que perteneció alguna vez, pero que hoy pareciera utilizarse como muestra de independencia.

¹³⁹ DICTAMEN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS a la iniciativa presidencial del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León de fecha 5 de diciembre de 1994, elaborado por la Comisión de Justicia.

A la par de la muy discutible decisión del Poder Legislativo de retirar en 1994 a la Procuraduría de la LOAPF y técnicamente desligarla de los órganos directos del Presidente, en 1996 aprobaron en la propia Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República un artículo 56 que le reconoce a la Institución su carácter de dependencia del Ejecutivo Federal en ciertos casos, lo cual se advierte en su texto vigente, mismo que señala lo siguiente:

Artículo 56.- Para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal Centralizada, y en consecuencia son sujetos de las responsabilidades a que se refiere dicho Título y la legislación aplicable, los funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la institución.

Para los mismos efectos, la Procuraduría General de la República será autoridad competente para aplicar la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y el Procurador General de la República será considerado como superior jerárquico, en los términos de las disposiciones de dicha ley.

Además de los débiles argumentos de los legisladores para sustraer de la Ley que organiza al Poder Ejecutivo Federal a la PGR, tenemos en contrasentido los conceptos que acerca de esta Institución nos proporcionan los tratadistas, quienes ratifican la pertenencia de esta Institución al Poder Ejecutivo. Al respecto el maestro Acosta Romero señala que "La PGR es un órgano superior político-administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos jurídicos administrativos del Estado, conforme al artículo 102 de la Constitución y la LOPGR"¹⁴⁰, lo que nos parece muy claro, y no encontramos ninguna diferencia sustancial respecto a las Secretarías de Estado, pues se trata de una institución especializada en un ramo de las actividades de la Administración, en este caso la procuración de justicia.

Por su parte, Juventino V. Castro señala lo siguiente:

"Es nuestra opinión que la independencia absoluta del Ministerio Público de todo poder, con ser un ideal bello en verdad, es una teoría insostenible. La fuerza incontrastable que tiene el Ministerio Público en sus manos... le daría, dentro de esa independencia, una categoría privilegiada en grado extremo, que fácilmente llegaría al abuso.

... Más lógico nos parece dilucidar cuál es la verdadera esencia de la función del ejercicio de la acción penal. Y desde este punto de vista creemos que es una función política y administrativa, si bien se desarrolla en el campo de la justicia. El Ministerio Público no es un órgano que se encargue de impartir justicia, sino un órgano administrativo que vela

¹⁴⁰ ACOSTA Romero, Compendio op. cit., página 178.



porque se aplique la ley estrictamente por aquellos que sí tienen la misión de impartir justicia. Es un órgano estatal *requiriente* en el proceso para definir la relación penal.

Siracusa afirma que el Ejecutivo está encargado de conservar el orden, de vigilar la seguridad pública, de asegurar a todo ciudadano la libertad en el ejercicio de sus derechos; en suma, a él compete velar por la plena ejecución de la ley. Y respecto de la acción penal — que mira porque se cumpla con la aplicación de la ley penal —, forma parte de las atribuciones esenciales y legítimas del Poder Ejecutivo... sin embargo, que el Ejecutivo no se reserva esta facultad para sí, sino que la entrega y delega para su ejercicio al Ministerio Público, que debe gozar por lo tanto de independencia en el ejercicio de su función técnica, sin admitir intromisiones del Ejecutivo en este aspecto.

... Examinando detenidamente tanto la Constitución Política de 1917... como las leyes reglamentarias del Ministerio Público en México, vemos que... no hay una sola disposición... que le permita (al Ejecutivo) una intromisión en el ejercicio de las funciones técnicas propias del Ministerio Público."¹¹

De este modo nos queda claro que la Procuraduría, que ejerce las funciones inherentes al Ministerio Público, pertenece de origen al Poder Ejecutivo, y su titular es uno más de los auxiliares inmediatos del Presidente de la República, a pesar de que formalmente no se le considere así en las leyes respectivas. Como un dato adicional, hay que señalar que en diversas disposiciones como por ejemplo el Presupuesto de Egresos de la Federación, se dice anualmente de manera clara y abierta que se entiende por dependencias del Ejecutivo a las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

El Apartado A del artículo 102 constitucional determina que al frente de la Procuraduría se encuentra un Procurador General de la República, quien preside la institución del Ministerio Público Federal, que éste se encarga de la persecución de los delincuentes y de todo lo pertinente para acreditar la responsabilidad penal de probables responsables en la comisión de delitos, solicitando en su caso la aplicación de las penas respectivas, pues interviene como parte en los juicios seguidos en calidad de acusador. En las controversias constitucionales el Procurador o sus Agentes tienen personal participación, interviniendo además en todos los negocios en que la Federación sea parte.

En cuanto a la idoneidad del Procurador, la Constitución Federal establece que éste será nombrado por el Presidente de la República con aprobación del

¹¹ CASTRO, Juventino, *El Ministerio Público en México*, 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 1990, páginas 24 y 25.

senado; debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, con 35 años cumplidos el día de la designación, con título profesional de licenciado en derecho cuya antigüedad mínima debe ser de 10 años, debe tener buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso. Se especifica que la facultad de ser removido de su cargo es libre para el propio Presidente; es un funcionario político, administrativo y, según Acosta¹⁴², es además un funcionario Jurídico dada su intervención como parte en los juicios que le marcan las leyes y porque da opinión jurídica respecto a diversos asuntos, tales como la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes.

La importancia de esta institución y del funcionario que la encabeza para este trabajo, radica en que hasta 1994 por mandato constitucional era el consejero jurídico del gobierno, facultad que le fue retirada para crear posteriormente a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, tal como lo estudiaremos en el capítulo tres de esta investigación, además de que consideramos que en lo futuro debe corresponderle al Ministerio Público de la Federación exclusivamente la actividad persecutora de los delitos y, por ende, su calidad de representante social, debe vigilar el apego estricto a la Constitución y la legalidad en todos los actos del Estado y cuidar el debido desarrollo de los procesos, en los términos reconocidos actualmente por las propias leyes.

Estas consideraciones serán expuestas en el capítulo cuarto del presente trabajo, referente a nuestra propuesta de reforma en el marco legal del abogado del Ejecutivo Federal.

3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.

Como ya se había visto con anterioridad, en la doctrina se denomina a esta forma de organización administrativa simplemente como descentralización, "Debe señalarse también que el legislador utiliza el término <Administración Pública paraestatal>, propio de la Ciencia de la Administración Pública, en lugar de <Administración Pública descentralizada>, de uso generalizado en la doctrina del derecho administrativo mexicano"¹⁴³, siendo que el término paraestatal sugiere una personalidad alterna a la del Estado, adyacente a la centralización o paralelo a la estructura estatal.

¹⁴² ACOSTA Romero, Compendio, op. cit., página 178.

¹⁴³ RUIZ Massieu, José Francisco, *Estudios Jurídicos sobre la nueva administración Pública mexicana*, editorial Limusa, México, 1981, página 44.



En este caso la idea de paraestatal no es la que corresponde a la realidad de los organismos que conforman este sector, pues forman parte del Estado y además forman parte de la propia Administración Pública, "Por todo ello, habrá de concluir que la expresión 'paraestatal' no corresponde al contenido de la sección en que se emplea y que sólo debe tomársele como una expresión cómoda, aunque arbitraria y a veces inexacta, para denominar los organismos que aun formando parte de la administración estatal, no son considerados como los tradicionales elementos de la Administración Centralizada."¹⁴⁴

Estos órganos son creados para realizar actividades que son de interés público y en algunos casos por la necesidad de que tengan autonomía y facilitar así el cumplimiento de sus fines, al no estar supeditados a la organización jerárquica centralizada.

La LOAPF señala en su artículo 1º que en dicha ley se establecen las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal... 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, y es así como precisa cuáles son los organismos que integran al sector.

Por su parte el artículo 3º de la citada ley, reza lo siguiente:

ARTÍCULO 3º.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos.

Hay que recordar que esta rama de la Administración Pública no es materia de estudio en el presente trabajo, por lo que únicamente conceptualizaremos a cada uno de los organismos que la componen sin entrar a su análisis.

¹⁴⁴ FRAGA, op. cit., página 198.



A) ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Los organismos descentralizados son las primeras entidades enunciadas por la Ley como integrantes de la Administración Pública Paraestatal, y están íntimamente ligadas a la idea doctrinal de la forma de organización administrativa descentralizada, misma que vimos en el capítulo primero.

Mediante la creación de estos organismos la Administración Pública realiza actividades que son de su competencia, por supuesto son atribuciones del Estado, y la LOAPF los define en su artículo 45 diciendo que "Son organismos descentralizados las entidades creadas por 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"; al respecto Gabino Fraga señala, citando a Duguit, lo siguiente:

"... la atribución que realiza debe ser una atribución de carácter técnico, pues 'para los servicios que tienden a garantizar la seguridad en el interior y la protección en el exterior, cuya gestión no demanda conocimiento técnico particular sino solamente una dirección unitaria y enérgica, no existe ninguna razón para dar a los agentes mismos encargados del servicio la dirección, la impulsión; habría tal vez plena dirección del servicio'... la atribución que se ejercita por medio del organismo, es, por las razones mismas que fundan su disgregación de la Administración central, una atribución especial, de tal modo que el establecimiento encargado de realizarla tiene limitada su competencia a la especialidad de la atribución que le corresponde"¹⁴⁵

De lo anterior, podemos observar que los organismos descentralizados tienen las siguientes características:

- 1) Son creados por un acto materialmente legislativo (ley o decreto);
- 2) Cuentan con un régimen jurídico propio;
- 3) Son creados con personalidad jurídica propia;
- 4) Tienen patrimonio propio.
- 5) Están dotados de su propia denominación;
- 6) Tienen órganos de dirección, administración y representación, y
- 7) Tienen objeto, finalidad y régimen fiscal.

¹⁴⁵ FRAGA, Gabino, op. cit., página 201.



B) EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL.

Por principio de cuentas debemos señalar que estas entidades, al igual que las anteriores realizan funciones del Estado, sólo que en este caso no lo hace exclusivamente la propia administración pública, sino que incluye la participación de los particulares, "Tales empresas llamadas empresas de participación estatal son las que en legislaciones extranjeras y en la doctrina se denominan empresas de economía mixta"¹⁴⁶, pues la actividad de tales organismos se realiza por dos sectores en conjunto: el público y el privado.

Por su parte la LOAPF establece en su artículo 46 que 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 cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Además se establece que se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

¹⁴⁶ Idem, página 203.



Miguel Acosta, entre otros autores, denomina a este tipo de organismo como "empresa pública", dada la diferencia que existe con una empresa absolutamente privada o particular, en la que nada intervienen las entidades públicas, y al respecto señala que las mismas tienen las siguientes características:

- "a) Que el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización y regula el elemento trabajo.
- b) Que la empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades colectivas, sin que ello implique obtener lucro necesariamente.
- c) Que la empresa se encuentre vigilada y controlada en su actividad por el Estado, pudiendo señalar éste las orientaciones de la misma.
- d) El régimen de la empresa es de normas de Derecho Público y de Derecho Privado."¹⁴⁷

Respecto a la personalidad jurídica de estas entidades señala el referido autor que ésta surge al llenar los requisitos que exige la ley, en este caso la Ley General de Sociedades Mercantiles, es decir que surge en las mismas condiciones que el resto de sociedades (empresas) particulares al momento de inscribirse en el Registro Público de Comercio.

Cabe señalar que esta forma de participación del Estado en la vida económica del país está en decadencia, dado el propio carácter de empresa y por los modelos de economía local y mundial, en los que la tendencia es que todas las empresas sean manejadas por los particulares, pues se supone que mediante una administración privada de las mismas se asegura el cumplimiento de sus fines, pues se les separa totalmente del aparato burocrático.

C) INSTITUCIONES NACIONALES DE CRÉDITO.

Esta clase de entidades en sentido amplio puede o no estar incluida dentro de las empresas de participación estatal, pero en el sentido estricto que actualmente establece la ley se considerarán como tales a las que siempre tienen participación estatal, de lo contrario no formarían parte de este sector, sino que serían de las del sector privado.

¹⁴⁷ ACOSTA Romero, Compendio op. cit. página 242.



Hay que recordar que la LOAPF nos menciona en el artículo 46, como se vio en el apartado anterior, que "son empresas de participación estatal mayoritaria... I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica...", mismas que como tales surgieron en nuestro país a consecuencia de la nacionalización de la banca llevada a cabo en el año de 1982.

Miguel Acosta proporciona el siguiente argumento, al cual nos acogemos: "... es dable afirmar que las Sociedades Nacionales de Crédito, son una especie de sociedades mercantiles de Estado. Estructuradas para el único fin de prestar el servicio público de banca y crédito, en los términos de las leyes que las regulan no sólo porque en el pasado se hayan organizado como tales y por las observaciones que hemos apuntado, sino fundamentalmente porque realizan actos de comercio."¹⁴⁸

Como fácilmente podemos observar las Instituciones Nacionales de Crédito son sólo una especie dentro del género empresa de participación estatal, por lo que tiene las mismas características fundamentales, pero que se dedica de manera especial a una rama comercial.

D) ORGANIZACIONES AUXILIARES NACIONALES DE CRÉDITO.

Al igual que los organismos señalados en la sección anterior, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito son una especie dentro del género empresa pública, pues tal y como lo establece el artículo 46 de la LOAPF "son empresas de participación estatal mayoritaria... II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito...", por lo que cabrían los mismos comentarios expuestos respecto de las Instituciones Nacionales de Crédito, pero podemos agregar otro argumento del maestro Acosta Romero, quien señala que "Es evidente, la confusión en que incurrió el legislador, pues de la lectura de dichos preceptos tal parece que se pretendió establecer una diferencia entre las llamadas empresas de participación estatal y las instituciones u organizaciones nacionales de crédito, seguros y fianzas... si se analiza la estructura jurídica de tales instituciones u organizaciones nacionales, encontramos que... no se encuentra cuál pueda ser la

¹⁴⁸ ACOSTA Romero, Compendio op. cit., página 251.



base para establecer esa diferencia, ya que no existe, y desde un punto de vista genérico esas instituciones nacionales son empresas de participación estatal..."¹⁴⁹

E) INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y FIANZAS.

Del mismo modo que la empresa pública puede constituirse en las modalidades especiales de Institución Nacional de Crédito o de Organización Auxiliar Nacional de Crédito, puede hacerlo como Institución Nacional de Seguros y Fianzas, en los términos de la legislación aplicable, pues así lo dispone el citado artículo 46 de la LOAPF, que señala en su fracción segunda que para ser considerado como empresa pública se deben reunir 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 cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

En el caso de que la participación estatal sea menor al 50% ya no se considerará como empresa pública, pero seguirá siendo una empresa de participación estatal. Nuevamente consideramos como aplicables los comentarios vertidos en las secciones anteriores.

F) FIDEICOMISOS.

La última figura jurídica reconocida por la LOAPF como integrante de la Administración Pública Paraestatal es el fideicomiso, al que la propia Ley alude en el artículo 47 en los siguientes términos:

ARTÍCULO 47.- Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3º, fracción III, de esta ley, son aquéllos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales

¹⁴⁹ Idem, página 249.



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.

En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Serra Rojas define al fideicomiso público diciendo que "... es un contrato celebrado entre la Administración Pública, por el cual se destinan ciertos bienes a la realización de un fin de utilidad pública, encomendando este a una institución bancaria."¹⁵⁰, además de que lo diferencia del fideicomiso privado, mismo que es regulado por la legislación civil y mercantil en oposición al fideicomiso público que se rige por la LOAPF, por Acuerdos presidenciales y la ley especial de las instituciones de crédito.

Por su parte Miguel Acosta nos remite a la definición legal del fideicomiso expresada en el artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, mismo que dispone que "En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria"; para señalar después que "El fideicomiso implica siempre la existencia de un patrimonio que se transmite por el fideicomitente, al fiduciario, para la realización de un fin lícito, y que éste se convierte en titular del mismo, con las modalidades y limitaciones que establezcan en el acto constitutivo."

Por disposición de la ley, el titular del patrimonio fiduciario tendrá que ser siempre una institución de crédito, misma que será la fiduciaria y que se encargara de que la parte fideicomisaria obtenga los beneficios para los cuales es creado el fideicomiso.

De lo anterior observamos que las partes que intervienen en el fideicomiso público son las siguientes:

- 1) El fideicomitente, que es el titular de los bienes que serán destinados para la realización de una actividad lícita y de interés público, en este caso el Estado, por conducto de la Administración Pública.

¹⁵⁰ SERRA Rojas, op. cit. página 867.



- 2) La fiduciaria, que es la institución de crédito encargada de administrar los bienes que le son transmitidos a fin de que sea realizado el fin para el cual se constituye el fideicomiso.
- 3) El fideicomisario, que es el o los beneficiarios del fideicomiso.

Nos parece conveniente apuntar que el fideicomiso no tiene personalidad jurídica, pues tal y como lo afirma Acosta "El fideicomiso es un contrato, y de ninguna manera se desprende que ese contrato dé nacimiento a una persona jurídica distinta de las partes contratantes..."¹⁵¹, por lo que podríamos concluir que se trata solamente de una figura reconocida por la ley para coadyuvar con la Administración Pública a realizar sus actividades, y no obstante que el fideicomiso no obtiene personalidad jurídica por virtud del contrato con el que se crea, si puede llegar a institucionalizarse y puede incluso tener físicamente una ubicación.

El último comentario que haremos sobre el importante sector paraestatal, es que en los últimos años se ha visto una fusión y extinción de los organismos que llegaron a pertenecer a éste, pues la privatización de empresas públicas, organismos descentralizados y fideicomisos ha sido la política dominante en los últimos años, y que ha llevado a manos de particulares la realización de múltiples actividades que en algún momento fueron realizadas conjuntamente por el Estado Mexicano.

¹⁵¹ ACOSTA Romero, Compendio op. cit., página 268.



CAPÍTULO III

EL CONSEJERO JURÍDICO DEL GOBIERNO

SUMARIO

1. Conceptos Generales; 2. Antecedentes Institucionales del Consejero Jurídico; 3. Legislación Comparada.- A) Latinoamérica, B) Estados Unidos, C) Casos Europeos, D) Figuras afines en las Entidades Federativas; 4. Estudio Analítico de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.- A) Facultades, B) Organización, C) Presupuesto; 5. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal ¿Secretaría de Estado o Departamento Administrativo?

1. CONCEPTOS GENERALES.

Una vez que hemos llegado al capítulo correspondiente al estudio amplio de la Institución que realiza la función de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, nos encontramos ante la necesidad de abordar los conceptos básicos que definen a esta dependencia, por lo que a continuación pasaremos al desarrollo de los mismos.

En principio, el Diccionario de la Real Academia Española define a consejero como adjetivo, señalando que se trata de aquel que aconseja o sirve para aconsejar y, a su vez, define consejo en su primera acepción como el Parecer o dictamen que se da o toma acerca de una cosa, por lo que si calificamos al consejero en la acepción jurídica podemos decir que se trata de una persona que, en calidad de experto, proporciona su dictamen o una recomendación acerca de un tema que envuelve situaciones legales o de Derecho.

El artículo 102 apartado A de la Constitución Federal hace referencia a que la función de Consejero Jurídico del gobierno será realizada por una dependencia que establezca la ley. Por su parte la LOAPF en su artículo 4º

señala que dicha función estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, al frente de la cual estará el funcionario denominado Consejero Jurídico.

En relación a la definición de esta dependencia encontramos que Juventino Castro comenta que: "Consultoría, —o consejería, como prefiere el Procurador García Ramírez—, viene a ser un concepto que hace referencia al dictamen que se emite para concretar una opinión sobre un caso concreto, en este caso en materia jurídica."¹⁵²

Dada la diferencia existente entre la Constitución y la Ley secundaria respecto al nombre de esta dependencia, tenemos que referirnos a la distinción que existe entre Gobierno y Poder Ejecutivo Federal.

Como se vio en el capítulo primero de este trabajo, dentro de la Teoría de la División de Poderes, el Poder Ejecutivo es el órgano del Estado encargado de realizar la actividad de carácter administrativo, siendo que a dicho órgano se le puede apreciar en opinión de Gabino Fraga¹⁵³ desde dos ángulos, esto es como Gobierno o Poder Político, el primero, y como Poder Administrativo, el segundo. En el primer aspecto identificamos al Poder Ejecutivo por la situación que guarda dentro del Estado, con relación a éste y con los demás poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía, mientras que en el segundo aspecto se caracteriza por su relación con la ley que aplica en casos concretos.

Definimos de igual manera al Gobierno señalando que se trata de una actividad de orden superior, encaminada a la dirección suprema y general del Estado, que tiene por objeto determinar los fines de la acción estatal en su conjunto, así como señalar las directrices a las que deberán ajustarse las otras funciones (legislativa y jurisdiccional), con el propósito de que actúen de manera coordinada, siendo que a través de esta función el Poder Ejecutivo marca las directrices de la nación en general realizando un proyecto en común para todos los órganos del Estado.

Andrés Serra Rojas expone en su obra que "La primera tarea importante del poder público es la tarea de gobierno. Consiste en la dirección u orientación en el encauzamiento general de las actividades públicas y privadas. Consiste en elaborar mensajes, interpretaciones generales no condicionadas a las leyes,

¹⁵² CASTRO, Juventino, *La Procuración de la Justicia Federal*, Editorial Porrúa, México, 1993, página 212.

¹⁵³ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 33ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994, página 65.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mandatos o actitudes que originan la realización de actividades administrativas con vistas al interés general de la nación o con una determinada proyección internacional."¹⁵⁴

Como nota distintiva, el Poder Ejecutivo como poder político o gobierno actúa en forma discrecional, es decir sin cumplir estrictamente un precepto legal, basándose principalmente en su visión personal y en su criterio, mientras que cuando actúa como poder administrador se sujeta de manera estricta al mandato legal. En resumen, encontramos que mientras gobierno es la actividad de dirección general del país, Poder Ejecutivo Federal es en esencia el órgano del Estado encargado de realizar la función administrativa a nivel federal.

De esta manera, la doctrina nos muestra que la denominación que hace la LOAPF de la dependencia en estudio es mejor que la proporcionada por la Constitución Federal, es decir Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal en lugar de Consejería Jurídica del Gobierno pues en ese sentido únicamente se consideraría al Poder Ejecutivo en su actuación de planificación general del país, discrecional y no sujeto estrictamente a preceptos legales. No obstante lo anterior, el nombre asentado para la Institución en la ley secundaria tampoco debe satisfacernos por varias razones, lo cual veremos a continuación.

La Constitución y la LOAPF no son uniformes al referirse a esta dependencia, y se le asignó el nombre de Consejería, siendo que consejería es una función, la función de dar consejo, equiparable a procuraduría, o sea la función de procurar, término empleado en el nombre de la Procuraduría General de la República. Pero salvo este caso, podemos observar que a las demás dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada no se les identifica estrictamente con el nombre de su función inserto en su nomenclatura; pensemos por ejemplo en el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional, de seguir el mismo criterio se llamaría Defensoría, por el hecho de tener asignada la función de defensa del país.

Aunado a lo anterior, por el nombre de Consejería se identificaría a un órgano exclusivamente de apoyo, un órgano consultivo, de carácter preparatorio, y de ninguna manera a un órgano ejecutivo o con facultades ejecutivas, como las que tiene la mal llamada Consejería Jurídica, pues esta

¹⁵⁴ SERRA Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Primer Curso, 21ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, páginas 526 y 527.

dependencia no se concreta a dar consejos o recomendaciones, sino que tiene a su cargo múltiples facultades propias de un órgano ejecutivo.

Creemos que ese es otro problema en el nombre de la Institución, pues técnicamente no debería adoptar como su nombre el de la función principal que desempeña, siendo además impropio que se le identifique como una dependencia exclusivamente consultiva ya que por sus facultades podemos asegurar que no lo es. Al respecto, es claro el texto constitucional al referirse a dicha función en los siguientes términos: **Artículo 102. A** ... la función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley; pero de dicho texto no se desprende que la dependencia deba llamarse Consejería ni Consejero a su titular, se habla de la función que debe ser ejecutada, no del nombre de la dependencia que se encargará de ello.

En forma cómoda podríamos señalar que es irrelevante la denominación que tanto la Ley Fundamental como la ley secundaria le dan a esta dependencia, o conformarnos con decir que la Constitución prevé su existencia y la LOAPF la llama Consejería; sin embargo, no es de manera caprichosa que se cuestiona el nombre de la Institución en estudio, pues haciendo una lectura congruente de nuestra Constitución Federal, encontramos que definitivamente no se le podría llamar como lo hace la legislación vigente, lo cual analizaremos en los apartados siguientes, pues en este únicamente se han abordado los conceptos que definen a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

2. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES DEL CONSEJERO JURÍDICO.

Al hablar de los antecedentes institucionales de la Consejería Jurídica podemos incluir a distintas dependencias que en el pasado desempeñaron actividades relacionadas con las que en la actualidad se encuentran dentro de las facultades de la Institución que nos ocupa, no obstante debemos tener muy presente que la consejería jurídica como función establecida a nivel constitucional fue desde su aparición una facultad de la Procuraduría General de la República, por lo que de algún modo el único antecedente institucional de la dependencia encargada por la Ley Fundamental de prestar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República es dicha Procuraduría.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En las constituciones federales de 1824 y 1836 no existe precedente alguno acerca de la función de consejería jurídica, de igual manera en las Bases Orgánicas de 1943, en las actas Constitutiva y de Reforma de 1947, ni en la Constitución de 1857, sobre alguna disposición en la que se entregara al Procurador General de la República o a otra dependencia la atribución de dar consejo jurídico al Presidente, siendo que tal carácter se plasma por primera vez en el Proyecto de Constitución que fuera presentado al Constituyente de Querétaro el 1º de diciembre de 1916 por don Venustiano Carranza.

De esta forma desde 1917, una vez promulgada nuestra Constitución vigente, el Procurador General de la República tuvo a su cargo la atribución de asesorar en materia legal al Presidente de la República, facultad que le atribuyó nuestra Constitución Federal hasta 1994 año en el que se le retiró la misma, pero que en la práctica y por mandato del artículo 4º transitorio de la reforma, desempeñó hasta mayo de 1996 cuando se aprobó la iniciativa presidencial para la creación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

No obstante lo anterior, el titular del Ejecutivo tuvo a lo largo de la historia distintas dependencias que lo auxiliaron en el despacho de los asuntos de carácter jurídico propios de la Administración Pública Federal, asignándoseles a los diferentes Ministerios de Justicia que existieron tanto la asesoría legal como la gestión de los asuntos jurídicos.

Nuestro país incluso adoptó la figura existente en la Administración Pública de los Estados Unidos de América así, en 1870, encontramos la existencia de un Departamento de Justicia con facultades análogas a las previstas para el Departamento de Justicia del vecino país del norte, encontrándose al frente de dicha dependencia el Procurador General como titular del ministerio público, abogado en jefe del gobierno y consejero jurídico del Presidente de la República, funcionario que se asemejaba al *Attorney General* de origen anglosajón.

Años más tarde, el Presidente contó con la colaboración de unidades administrativas adscritas a la Presidencia de la República que lo auxiliaban en esa materia, como ejemplo de ello hasta el año de 1944 el Presidente contaba con una Secretaría Privada, la cual tenía a su cargo las funciones de asesoría en general así como la coordinación en diversos asuntos, tales como la correspondencia, prensa, información interior y exterior, acuerdos presidenciales, integración de los informes presidenciales, etc. Posteriormente

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

se le cambió el nombre a esa oficina para adoptar el de Secretaría Particular de la Presidencia, misma que desarrolló básicamente las mismas actividades que su antecesora.

En 1917 desaparece de la Administración Pública Federal la Secretaría encargada del ramo de Justicia, y por virtud de la iniciativa constitucional de Don Venustiano Carranza se le traspasa la función legal que tenía esta dependencia al Procurador General de la República pero ya prevista a nivel de la Constitución Federal.

A pesar de contar con la asesoría legal del Procurador, el Presidente se apoyaba además en las unidades administrativas que se encontraban subordinadas a la Presidencia de la República para lo concerniente a los asuntos jurídicos.

Al expedirse la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1958 (DOF 24/XII/58) se crea la Secretaría de la Presidencia, a la que se le encargan ciertas actividades en materia jurídica de la Administración Pública Federal adscribiéndole las unidades respectivas de la Presidencia; todo esto independientemente de la función de asesoría legal prevista para el Procurador General.

El artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado enumeraba las facultades de la Secretaría de la Presidencia, mismas que eran las siguientes:

Artículo 16.- A la Secretaría de la Presidencia le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales para su debida ejecución;
- II. Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República;
- III. Planear obras, sistemas de aprovechamiento de los mismos, proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República, para el mayor provecho general;
- IV. Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse;
- V. Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal;
- VI. Registrar las leyes y decretos promulgados por el Ejecutivo, y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República, y

- VII. Las demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos o que le encomiende el Presidente de la República.

Tras la desaparición de la Secretaría de la Presidencia en la LOAPF de 1976, y con el consecuente traspaso de sus facultades a otras dependencias se creó como unidad administrativa de la Presidencia de la República la Dirección General de Asuntos Jurídicos (DOF 19/1/83), que tenía como propósito, entre otros, el atender la actividad jurídica de la Administración Pública Federal buscando su modernización, mejoramiento y congruencia, con el fin de asegurar una función pública basada en los principios de legalidad y buen servicio al ciudadano, según lo establecen los Considerandos del propio Acuerdo presidencial.

La Dirección de Asuntos Jurídicos tenía encomendadas las siguientes facultades:

ARTÍCULO PRIMERO.- Se crea la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, la cual tendrá las siguientes facultades:

- I.- Conocer y dar opinión al titular del Ejecutivo Federal, sobre los proyectos de iniciativas, así como de reglamentos, decretos, acuerdos o resoluciones presidenciales que formulen las dependencias de la Administración Pública Federal;
- II.- Dar apoyo técnico necesario al titular del Ejecutivo Federal, en todos aquellos asuntos de carácter jurídico que este le encomiende;
- III.- Coordinar y apoyar en el cumplimiento de los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal, que apruebe el Ejecutivo Federal;
- IV.- Participar en los procesos de modernización y adecuación del orden normativo jurídico que rige el funcionamiento de la Administración Pública Federal, así como en los procesos que se realicen para abatir el exceso de regulación, de acuerdo con instrucciones que dicte el Titular del Ejecutivo Federal;
- V.- Controlar, registrar y compilar los reglamentos, decretos, acuerdos y resoluciones presidenciales, y remitirlos a la Secretaría de Gobernación para ser publicados en el Diario Oficial de la Federación;
- VI.- Enviar a la Secretaría de Gobernación las iniciativas de leyes y decretos firmados por el Presidente de la República, para que sean presentados ante el Congreso de la Unión.
- VII.- Recibir y revisar las resoluciones, decretos y acuerdos en materia agraria; los certificados de derechos agrarios y los de inafectabilidad agrícola, ganadera y agropecuaria, así como los títulos de propiedad de colonos y los de poseedores de terrenos nacionales a efecto de someterlos a la consideración y firma del Ejecutivo Federal;
- VIII.- Los demás que le confiera el Presidente de la República.

El artículo segundo preveía que se enviarían a esta Dirección todos los instrumentos jurídicos que eventualmente se someterían a la consideración del Presidente con la oportunidad necesaria. Además, conforme al artículo tercero,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la Dirección General de Asuntos Jurídicos estaría a cargo de un Director General, el cual era designado y removido libremente por el Presidente de la República, y cuyas funciones ejercía por acuerdo del mismo.

El Director General presidía la Comisión de Estudios Jurídicos (integrada por los directores generales de asuntos jurídicos o sus equivalentes de las dependencias de la Administración Pública Centralizada) que se creaba en el propio Acuerdo y tenía la obligación de presentar un informe anual al titular del Ejecutivo Federal en el que hacía una descripción de las labores realizadas en el seno de dicha Comisión.

En diciembre de 1994 fue enviada por el Presidente de la República al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma constitucional en materia de procuración y administración de justicia y que afectaba principalmente la conformación del Poder Judicial. En dicha iniciativa no se incluyó la desaparición de la facultad de consejería jurídica al Presidente de la que estaba investida la Procuraduría General de la República, siendo que la misma se le retiró por el Poder Legislativo de acuerdo a diversas consideraciones; de esta forma el cúmulo de facultades que tenía a su cargo la Dirección General de Asuntos Jurídicos así como la función de asesoría legal al Presidente pasaron en mayo de 1996 a conformar las facultades de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

3. LEGISLACIÓN COMPARADA.

A) LATINOAMÉRICA.

En los países latinoamericanos son diversos los órganos encargados de la función que constituye el objeto de la presente investigación, siendo muy interesante e ilustrativa para confrontar con el sistema jurídico mexicano la experiencia de distintas administraciones públicas de nuestro continente. De igual manera el derecho comparado nos permite vislumbrar posibles alternativas para mejorar el desarrollo de la función desarrollada actualmente en nuestro país por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Veamos, pues, cual es la experiencia de algunos países de Latinoamérica.

- **ARGENTINA.** La Constitución de la Nación Argentina ordena en su Segunda Parte a Las Autoridades de la Nación, dedicando su Título Primero al

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Gobierno Federal, y es la sección segunda de este título donde organiza al Poder Ejecutivo. El Capítulo Cuarto de dicha sección determina la composición de la Administración Pública, la cual se integra por Ministerios de Estado conforme al artículo 100 constitucional, el cual establece lo siguiente:

Artículo 100.- El jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia. (...)

De esta manera, la Constitución remite a la ley secundaria tanto el número como la competencia de las dependencias superiores de la Administración Pública argentina. Por su parte la Ley de Ministerios de este país prevé la existencia de diez Ministerios Secretarías de Estado, entre los cuales se encuentra el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, que desarrolla actividades en materia de política jurídica nacional y representación, conforme al artículo 22 de dicho ordenamiento, el cual establece lo siguiente:

ARTICULO 22. — Compete al MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS asistir al Presidente de la Nación, y al Jefe de Gabinete de Ministros en orden a sus competencias, en las relaciones con el PODER JUDICIAL, con el MINISTERIO PUBLICO, con el DEFENSOR DEL PUEBLO y con el CONSEJO DE LA MAGISTRATURA, en la actualización de la legislación nacional, en todo lo concerniente a la seguridad interior, a la preservación de la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías en un marco de plena vigencia de las instituciones del sistema democrático y a requerimiento del Presidente de la Nación en el asesoramiento jurídico y en la coordinación de las actividades del Estado referidas a dicho asesoramiento, sin perjuicio de la competencia propia e independencia técnica de la PROCURACION DEL TESORO DE LA NACION, y en particular:

1 a 7 (...)

8. Entender en los asesoramientos jurídicos que le sean requeridos por el Poder Ejecutivo, la Jefatura de Gabinete de Ministros y los Ministros Secretarios y demás funcionarios competentes a través de la PROCURACION DEL TESORO DE LA NACION;

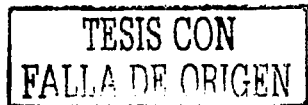
9. Entender en la organización y aplicación del régimen de la representación y defensa del estado en juicio a través de la PROCURACION DEL TESORO DE LA NACION;

10. Intervenir en cualquier estado procesal en los litigios en que los intereses del Estado Nacional o sus entidades descentralizadas puedan verse comprometidos, sin asumir la calidad de parte en el juicio, en apoyo y sin perjuicio de la intervención necesaria del CUERPO DE ABOGADOS DEL ESTADO;

11. Intervenir en la reforma y actualización de la legislación general y entender en la adecuación de los códigos;

12 a 23 (...)

24. Entender en la compilación e información sistematizada de la legislación nacional, provincial y extranjera, la jurisprudencia y la doctrina.



Al lado del Ministerio de Justicia, la propia Ley de Ministerios prevé en su artículo 9º la existencia de otra dependencia especializada en materia legal, dicho artículo dispone lo siguiente:

ARTICULO 9º Las tareas necesarias para posibilitar la actividad del Presidente de la Nación serán atendidas por las siguientes secretarías presidenciales:

1. General
2. Legal y Técnica
3. De Inteligencia
4. *(Item derogado por art. 3º del Decreto N.º 1210/2002 B.O. 11/7/2002. Vigencia: a partir de la fecha de su publicación en el Boletín Oficial.)*
5. De Turismo y Deporte
6. De Obras Públicas
7. De Medios de Comunicación
8. De Cultura
9. De Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico.

Las secretarías enunciadas precedentemente asistirán al PODER EJECUTIVO NACIONAL en forma directa. Análoga asistencia prestarán las demás secretarías y organismos que el Presidente de la Nación cree al efecto, sin perjuicio de sus facultades de modificación, transferencia o supresión de dichas secretarías y organismos.

Del texto transcrito observamos que el Presidente cuenta con una Secretaría adscrita a la Presidencia de la República especializada en materia legal, misma que lo auxilia de manera directa; ahora bien, por disposición del artículo 10 de la Ley de Ministerios, el Secretario Legal y Técnico así como el Secretario General, ambos de la Presidencia de la Nación tienen rango y jerarquía de Ministro, siendo que tal dispositivo deja a discreción del Presidente determinar las facultades específicas de dichas dependencias.

En forma separada, la Constitución Argentina reglamenta lo relativo al Ministerio Público en la sección cuarta del Título Primero en donde no lo ubica dentro del ámbito de ninguno de los tres poderes de la Unión, para lo cual el artículo 120 dispone lo siguiente:

Artículo 120.- El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autárquica financiera, que tiene por función promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con la demás autoridades de la República.

Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca.

Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones.

Del texto transcrito observamos que la Constitución argentina no otorga al Procurador la calidad de asesor de ninguno de los órganos del Estado, pero contempla a un funcionario que se encarga de la defensa de los intereses nacionales.

• **BRASIL.** El capítulo cuarto, De las funciones esenciales de justicia, de la Constitución de la República Federativa del Brasil determina en su sección segunda la existencia de una "*Advocacia Geral da União*", misma que reglamenta en su artículo 131 disponiendo que se trata de una Institución que directamente o a través de un órgano vinculado, representa a la Unión, judicial y extrajudicialmente en los términos de la ley secundaria (*Lei-Complementar n. 73/93 - Legislação referente à Advocacia-Geral da União*), la que dispondrá lo referente a su organización y funcionamiento, así como lo relativo a las actividades de consultoría y asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo.

De igual manera dispone el citado artículo constitucional las bases generales de organización de la Institución, al señalar que al frente de la misma estará un *Advogado Geral da União*, que será nombrado libremente por el Presidente de la República, ciudadano mayor de treinta y cinco años, de amplios conocimientos jurídicos y excelente reputación. Además se dispone que habrá un servicio civil de carrera para ingresar a la Institución exclusivamente a través de concurso público, lo anterior en los siguientes términos:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

- 1º. *A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.*
- 2º. *O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.*
- 3º. *Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.*

Por su parte, el artículo 132 de la Constitución brasileña, dispone que los procuradores de los estados y del Distrito Federal ejercerán la representación judicial y la consultoría jurídica de sus respectivas entidades federadas, siendo

aplicable también para esos órganos locales el servicio civil de carrera con acceso a través de concurso público.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, organizados em carreira na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, observado o disposto no art. 135.

A la par de la *Advocacia Geral da União* habrá una *Procuradoria Geral da Fazenda Nacional*, misma que se encargará de los asuntos de naturaleza tributaria y que representará a la Unión en los términos que establezca la ley secundaria en tales negocios.

En el mismo capítulo IV, la Constitución brasileña determina que la procuración de justicia se distribuye en un Ministerio Público, al frente del cual se encuentra el Procurador General de la República, en el Abogado General de la Unión y en una Defensoría Pública.

En este país al Ministerio Público le corresponde el ejercicio de la acción penal, intervenir en las acciones civiles necesarias para la protección del patrimonio público y social, promueve acciones de inconstitucionalidad y, entre otras cosas, defiende los derechos e intereses de las poblaciones indígenas. Carece de la función de asesoría legal a cualquier órgano del Estado.

• **COLOMBIA.** La Constitución de Colombia establece la organización de su Administración Pública en su capítulo cuarto, dedicado a los Ministros y Directores de los Departamentos Administrativos, para lo cual determina en sus artículos 206 y 208 lo siguiente:

Artículo 206.- El número, denominación y orden de precedencia de los ministerios y departamentos administrativos serán determinados por la ley.

Artículo 208.- Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. (...)

La Constitución delega así en la ley secundaria tanto el número como la competencia de cada uno de los órganos de la Administración Pública, siendo que dicha ley contempla la existencia de doce Ministerios de Estado y seis

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Departamentos Administrativos, siendo estos últimos los siguientes: 1) Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2) Departamento Nacional de Planeación, 3) Departamento Administrativo de Seguridad, 4) Departamento de la Función Pública, 5) Departamento Administrativo Nacional de Estadística y 6) Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria.

En lo referente a la asesoría legal al Presidente, encontramos que dentro del propio Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se encuentran adscritas distintas secretarías que se encargan de diversos asuntos, siendo dichas unidades administrativas las siguientes: 1) Secretaría General; 2) Secretaría Privada; 3) Secretaría Jurídica; 4) Secretaría para la Seguridad Presidencial, y 5) Secretaría de Prensa.

El artículo 8° del Decreto 2719 de 2000 determina que son facultades de la Secretaría Jurídica las siguientes:

- a) Radicar y registrar, en libro foliado por orden y fecha de llegada, los proyectos de ley recibidos de las Cámaras Legislativas, estudiarlos y dar concepto al Presidente sobre su constitucionalidad y conveniencia, ya fuere para sancionarlos u objetarlos y, en este último caso, preparar el proyecto de objeciones; numerar las leyes sancionadas y remitirlas para su publicación en el Diario Oficial.
- b) Estudiar y preparar proyectos de actos legislativos y de leyes que el Presidente desee someter a la consideración del Congreso.
- c) Colaborar con el Presidente en la preparación de mensajes de urgencia para las Cámaras Legislativas, en lo referente a proyectos de leyes que estuvieren en trámite.
- d) Recibir directamente de los Ministros y Directores de Departamento Administrativo o de sus correspondientes despachos, para revisión, los proyectos de decretos y de resolución ejecutiva que fueren a someter a consideración del Presidente, radicarlos, registrarlos en libro foliado, por orden y fecha de llegada; revisarlos y, si fuere del caso, hacer las observaciones e indicar las modificaciones a que hubiere lugar; someterlos a estudio y firma del Presidente de la República si estuvieren listos, y una vez firmados, numerarlos y enviarlos para su publicación en el Diario Oficial.
- e) Estudiar y preparar los proyectos de decretos y de resoluciones ejecutivas que el Presidente determine.
- f) Llevar la vocería del Gobierno en asuntos jurídicos, sin perjuicio de las facultades que la constitución y las leyes señalan a otros funcionarios sobre la materia.
- g) Asistir al Consejo de Ministros, al Consejo de Política Económica y Social y a las juntas determinadas por otras disposiciones legales o reglamentarias.
- h) Decidir, por comisión del Presidente o a solicitud de un Ministro o Director de Departamento Administrativo, las diferencias, que en materia de interpretación legal, pudieren presentarse entre algún o algunos ministerios o departamentos administrativos.

- i) Absolver únicamente las consultas legales que le hicieren el Presidente, el Vicepresidente, el Consejo de Ministros, el Director del Departamento y las distintas dependencias de la Presidencia de la República.
- j) Colaborar con el Ministerio Público o con los apoderados especiales de la Nación, y por determinación del Presidente, en los juicios en los cuales ésta fuere parte, y recibir informes sobre dichos juicios.
- k) Procurar cuando fuere del caso, la coordinación de las oficinas jurídicas de las entidades oficiales del orden nacional.
- l) Efectuar trabajos investigativos y publicaciones de carácter jurídico que interesen al Gobierno Nacional.
- m) Velar por el mantenimiento del archivo jurídico de la Presidencia de la República.
- n) Delegar en los asesores de la secretaría Jurídica, alguna o algunas de sus funciones, en todo o en parte, excepto la de llevar la vocería del Gobierno en asuntos jurídicos.
- o) Delegar si lo considera conveniente, aquellas funciones que por ley o reglamento le correspondan al jefe de la Oficina Jurídica del Departamento
- p) Administrativo de la Presidencia de la República.
- q) Asistir a los Consejos, juntas y en general, a las reuniones de carácter oficial que determine el Presidente de la República.
- r) Dirigir y coordinar el personal que se le asigne para el cumplimiento de sus funciones.
- s) Ejecutar, en los asuntos propios de su cargo, las instrucciones del Presidente de la República.
- t) Las demás que correspondan con la naturaleza de la dependencia.

La Constitución colombiana determina en su Título X denominado De los organismos de control y que se refiere al Ministerio Público y la Contraloría General de la República lo siguiente:

Artículo 275.- El Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público.

Artículo 276.- El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, para un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos del Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

El artículo 277 del supremo ordenamiento colombiano no contempla dentro de las funciones del Procurador ninguna relativa a la asesoría legal del ejecutivo ni a representación del mismo y únicamente dispone en el inciso 7 de dicho artículo su intervención en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando sea necesario en defensa de, entre otras cosas, el patrimonio público.

• **CHILE.** La Constitución Política de la República de Chile organiza la Administración Pública del país disponiendo en sus artículos 33 y 38 lo siguiente:

Artículo 33.- Los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado. La Ley determinará el número y organización de los Ministerios, como también el orden de precedencia de los Ministros titulares. El Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional.

Artículo 38.- Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.

Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las Municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.

Del texto de los anteriores artículos se desprende que Chile sigue la técnica constitucional de dejar a la ley secundaria el desarrollo de la organización administrativa federal. Así, la Administración Pública chilena se compone de diecisiete Ministerios de Estado, entre los cuales cuenta con una dependencia encargada de la función jurídica del Presidente de la República, y que es el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Este Ministerio, tal como lo expresa la Ley N°18.993, del año 1990, es el encargado de asesorar directamente al Presidente de la República, al Ministro del Interior y al conjunto de los Ministerios en sus funciones administrativas y colegisladoras, proveyéndolos de la información político-técnica necesaria para una adecuada coordinación programática.

En el cumplimiento de su objetivo, al ministerio le corresponde en especial:

- a) Asesorar al Presidente de la República y a los Ministros de Estado, en materias políticas, jurídicas y administrativas, así como también, en lo referido a las relaciones del gobierno con el Congreso Nacional, los partidos políticos y otras organizaciones sociales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- b) Velar por el logro de una efectiva coordinación programática general de la gestión del gobierno.
- c) Efectuar estudios y análisis de corto y mediano plazo, relevantes para las decisiones políticas, y elevarlos a la consideración del Presidente de la República.
- d) Participar en la elaboración de la agenda legislativa del gobierno y proponer opciones legislativas al Presidente de la República, hacer el seguimiento de los proyectos de ley en trámite en el Congreso Nacional, llevar un archivo de las iniciativas legales y de su estado de avance, y
- e) Efectuar la revisión técnico-legal y de coherencia global de los decretos supremos.

El Ministerio Secretaría General de la Presidencia cuenta para su organización interna con las siguientes Divisiones:

- 1) Jurídica-legislativa,
- 2) Coordinación Interministerial,
- 3) Estudios,
- 4) Relaciones Políticas e Institucionales,
- 5) Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, y
- 6) Administración General

La unidad que nos interesa para efectos del presente trabajo es la División Jurídica Legislativa, misma que tiene a su cargo las siguientes funciones:

A) Asesorar al Ejecutivo en el ejercicio de su función colegisladora:

- 1) Análisis constitucional de todas las iniciativas legales.
 - a) Preparar informes que despejen dudas sobre la legitimidad constitucional de las iniciativas.
 - b) Informar sobre las consultas que formulen los Ministerios respecto de la procedencia constitucional de proyectos de ley, indicaciones o vetos.
 - c) Asumir la defensa del Ejecutivo ante el Tribunal Constitucional, en caso de requerimientos contra sus iniciativas legales.
- 2) Revisión jurídico-política de todas las iniciativas legales.
 - a) Colaborar con los Ministerios en la elaboración de proyectos de ley y de indicaciones a los mismos.
 - b) Revisar antes de la firma del Presidente de la República, los proyectos o indicaciones, tanto desde el punto de vista de su coherencia con las políticas del Gobierno, como de su impacto en el ordenamiento jurídico.
 - c) Efectuar un estricto seguimiento de los distintos proyectos de ley, para verificar sus cambios y eventuales conflictos jurídicos.

3) Procesamiento administrativo de los proyectos de ley, indicaciones, vetos y urgencias.

- a) Numerar y registrar toda iniciativa legislativa del Ejecutivo.
- b) Obtener la firma de los Ministros involucrados.
- c) Presentar los documentos ante el Parlamento.
- d) Numerar las leyes y promulgar los proyectos de ley aprobados por el Parlamento

4) Asesoría en la definición de la agenda legislativa.

- a) Colaborar en la propuesta de prioridades legislativas para una legislatura.
- b) Proponer las urgencias de una semana legislativa.

5) Difusión del trabajo en el legislativo.

- a) Elaborar el boletín semanal de información legislativa, el estado de proyectos en el Parlamento, con sus respectivas urgencias.
- b) Llevar el archivo de cada uno de los proyectos de ley del Ejecutivo, como de las mociones.
- c) Informar a los Ministerios de las tablas de sala y de Comisión, y de las citaciones que los afectan.

B) Apoyo al ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República:**1) Apoyar a los Ministerios para la ejecución de la Potestad Reglamentaria.**

- a) Colaborar con los organismos respectivos en la formulación de los decretos y reglamentos, cuando sea necesario o así lo disponga el Presidente de la República.
- b) Participar en la elaboración de los reglamentos más relevantes que deben dictar los distintos Ministerios.

2) Servir directamente al Presidente de la República en materias vinculadas al ejercicio de la Potestad Reglamentaria.

- a) Revisar jurídicamente, antes de la firma del Presidente de la República, los decretos supremos y/o reglamentos elaborados por los distintos Ministerios.
- b) Analizar y preparar las resoluciones administrativas que le corresponda emitir al Presidente de la República con ocasión de recursos administrativos que deba resolver.
- c) Evacuar los diversos informes jurídicos que el Presidente de la República demande.
- d) Llevar la correspondencia jurídica que recibe el Presidente de la República.

3) Coordinar la defensa de los actos administrativos del Presidente de la República impugnados en sede jurisdiccional.

- a) Preparar con los Ministerios, los informes que requieran los tribunales por reclamos interpuestos en contra de actos del Presidente de la República.

4) Elaboración y registro de los instructivos presidenciales.

- a) Preparar, en coordinación con los Ministerios interesados, los instructivos presidenciales.

La Constitución chilena organiza al Ministerio Público en su sus artículos 80 A y 80 B, los cuales establecen lo siguiente:

Artículo 80 A.- Un organismo autónomo, jerarquizado, con el nombre de Ministerio Público, dirigirá en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercerá la acción penal pública en la forma prevista por la ley. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos. En caso alguno podrá ejercer funciones jurisdiccionales.

El ofendido por el delito y las demás personas que determine la ley podrán ejercer igualmente la acción penal.

El Ministerio Público podrá impartir órdenes directas a las Fuerzas de Orden y Seguridad durante la investigación. Sin embargo, las actuaciones que priven al imputado o a terceros del ejercicio de los derechos que esta Constitución asegura, o lo restrinjan o perturben, requerirán de aprobación judicial previa. La autoridad requerida deberá cumplir sin más trámite dichas órdenes y no podrá calificar su fundamento, oportunidad, justicia o legalidad, salvo requerir la exhibición de la autorización judicial previa, en su caso.

El ejercicio de la acción penal pública, y la dirección de las investigaciones de los hechos que configuren el delito, de los que determinen la participación punible y de los que acrediten la inocencia del imputado en las causas que sean de conocimiento de los tribunales militares, como asimismo la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos de tales hechos corresponderán, en conformidad con las normas del Código de Justicia Militar y a las leyes respectivas, a los órganos y a las personas que ese Código y esas leyes determinen.

Artículo 80 B.- Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones del Ministerio Público, señalará las calidades y requisitos que deberán tener y cumplir los fiscales para su nombramiento y las causales de remoción de los fiscales adjuntos, en lo no contemplado en la Constitución. Las personas que sean designadas fiscales no podrán tener impedimento alguno que las inhabilite para desempeñar el cargo de juez. Los fiscales regionales y adjuntos cesarán en su cargo al cumplir 75 años de edad.

La Ley Orgánica Constitucional establecerá el grado de independencia y autonomía y la responsabilidad que tendrán los fiscales en la dirección de la investigación y en el ejercicio de la acción penal pública, en los casos que tengan a su cargo.

- **GUATEMALA.** La Constitución Política de la República de Guatemala organiza su Administración Pública en términos de los artículos 193 y 202, mismos que establecen lo siguiente:

Artículo 193.- Ministerios. Para el despacho de los negocios del Organismo Ejecutivo, habrá los ministerios que la ley establezca, con las atribuciones y la competencia que la misma les señale.

Artículo 202.- Secretarios de la Presidencia. El Presidente de la República tendrá los secretarios que sean necesarios. Las atribuciones de éstos serán determinadas por la ley. Los secretarios General y Privado de la Presidencia de la República, deberán reunir los mismos requisitos que se exigen para ser ministro y gozarán de iguales prerrogativas e inmunidades.

La Constitución de la República guatemalteca dispone que sea la ley secundaria la que establezca el número y atribuciones de los Ministerios así como de las Secretarías necesarias para auxiliar al titular del Poder Ejecutivo; siendo de esta manera la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto número 114-97) la que determina que serán doce Ministerios los que conforman la Administración Pública y siete las Secretarías, a saber: 1) Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia; 2) Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia; 3) Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia; 4) Secretaría de la Presidencia para la Paz; 5) Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia; 6) Secretaría General de la Presidencia, y 7) Secretaría Privada de la Presidencia

De estas Secretarías, la Secretaría General de la Presidencia tiene a su cargo, entre otras, la atribución de distribuir las consultas técnicas y legales a los órganos de asesoría de la Presidencia y revisar los expedientes que se sometan a conocimiento y aprobación del Presidente de la República.

Por lo que hace a la función de asesoría legal al Presidente, la Constitución guatemalteca determina en los artículos 251 y 252 lo siguiente:

Artículo 251.- (Reformado) Ministerio Público. El ministerio Público es una institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales con funciones autónomas, cuyos fines principales son velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país. Su organización y funcionamiento se regirá por su ley orgánica.

El jefe del Ministerio Público será el Fiscal General y le corresponde el ejercicio de la acción penal pública. Deberá ser abogado colegiado y tener las mismas calidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y será nombrado por el Presidente de la República de una nómina de seis candidatos propuesta por una comisión de postulación, integrada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien la preside, los decanos de las facultades de Derecho o de Ciencias Jurídicas y Sociales de las Universidades del País, el presidente de la Junta Directiva del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y el Presidente del Tribunal de Honor de dicho Colegio.

Para la elección de candidatos se requiere el voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de la Comisión.

En las votaciones, tanto para integrar la Comisión de Postulación como la integración de la nómina de candidatos, no se aceptará ninguna representación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Fiscal General durará cuatro años en el ejercicio de sus funciones y tendrá las mismas preeminencias e inmunidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El Presidente de la República podrá removerlo por causa justificada debidamente establecida.

Artículo 252.- (Reformado) Procurador General de la Nación. Procuraduría General de la Nación. La Procuraduría General de la Nación tiene a su cargo la función de asesoría y consultoría de los órganos y entidades estatales. Su organización y funcionamiento se regirá por su ley orgánica.

El Procurador General de la Nación ejerce la representación del estado y es el jefe de la Procuraduría General de la Nación. Será nombrado por el Presidente de la República, quien podrá removerlo por causa justificada debidamente establecida.

Para ser Procurador General de la Nación se necesita ser abogado colegiado y tener las mismas calidades correspondientes a magistrado de Corte Suprema de Justicia.

El Procurador General de la Nación durará cuatro años en el ejercicio de sus funciones y tendrá las mismas preeminencias e inmunidades que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

De esta forma, en este país el consejero jurídico del Poder Ejecutivo es el propio Procurador General de la Nación, quien además es también el titular de la Institución del Ministerio Público y representante de los intereses del Estado.

• **PANAMÁ.** La Constitución Política de la República de Panamá organiza la Administración Pública de ese país en sus artículos 170, 189 y 190, los cuales establecen lo siguiente:

Artículo 170.- El Organismo Ejecutivo está constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado, según las normas de esta Constitución"

Artículo 189.- Los Ministros de Estado son los jefes de sus respectivos ramos y participan con el Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con esta Constitución y la Ley.

Artículo 190.- La distribución de los negocios entre los Ministros de Estado se efectuará de conformidad con la Ley, según sus afinidades.

Del texto de los artículos constitucionales transcritos, observamos que al igual que en los demás países latinoamericanos, la Ley Fundamental encomienda a la ley secundaria la determinación del número y competencia de cada uno de los Ministerios de Estado. Respecto a la dependencia encargada de la asesoría legal al Presidente de la República, de conformidad con la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales" corresponde a la Procuraduría de la Administración lo siguiente:

Artículo 1. La Procuraduría de la Administración es la institución, integrada al Ministerio Público, que ejerce sus competencias en todo el territorio nacional. Esta institución tiene independencia funcional, administrativa y presupuestaria, determinada en la Constitución Política y la ley, para el cumplimiento de sus fines.

Artículo 3. La Procuraduría de la Administración tiene como misión:

1. Promover y defender el estado de derecho, fiscalizando el cumplimiento de la Constitución Política, las leyes, las sentencias judiciales y las disposiciones administrativas;
2. Coadyuvar a que la Administración Pública desarrolle su gestión con estricto apego a los principios de legalidad, calidad, transparencia, eficiencia, eficacia y moralidad en la prestación de los servicios públicos;
3. Defender los intereses nacionales y municipales;
4. Servir de asesora y consejera jurídica a los servidores públicos administrativos;... (5)
6. Brindar orientación y capacitación legal administrativa a los servidores públicos y al ciudadano en la modalidad de educación informal; (...)

Artículo 6. Corresponde a la Procuraduría de la Administración:

1. Servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto.
Las consultas deberán estar acompañadas del criterio jurídico respectivo, salvo aquéllas provenientes de instituciones que no cuenten con un asesor jurídico;
2. Coordinar el servicio de asesoría jurídica de la Administración Pública, a través de sus respectivas direcciones y departamentos legales;
3. Dirimir, mediante dictamen prejudicial, las diferencias de interpretación jurídica que sometan a su consideración dos o más entidades administrativas;
4. Emitir dictamen respecto a la celebración de los contratos de empréstito internacional en el que sea parte el Estado, cuando así se le solicite o se contemple dentro del respectivo contrato;
5. Ofrecer información, orientación y capacitación legal administrativa, a través de programas de prevención y desarrollo de procedimientos, para el mejoramiento de la calidad de la gestión pública;
6. Vigilar la conducta oficial de los servidores públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes, sin perjuicio de las competencias que en esta materia señale la ley;
7. Atender a prevención, las quejas que se le presenten contra los servidores públicos, procurar que cesen las causas que las motivan, siempre que éstas sean fundadas, y ejercitar las acciones correspondientes; para ello, ejecutará todas las diligencias y medidas que considere convenientes;
8. Sistematizar, recopilar y analizar, a través de bancos de datos, la legislación que expida el Órgano Legislativo, así como los reglamentos de carácter general, expedidos por las instituciones del Estado en el ejercicio de las funciones administrativas inherentes a cada una de ellas. Para ello, contará con la colaboración de las demás entidades públicas; y
9. Organizar, con los instrumentos tecnológicos necesarios, las tareas a que se refiere el numeral anterior; y expedir las certificaciones de la vigencia de las normas legales del país.
Para el cumplimiento de lo descrito en los numerales 8 y 9, la Procuraduría de la Administración dictará la reglamentación necesaria.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 16. La Procuradora o el Procurador de la Administración tendrá la misma categoría, remuneración, garantías, prerrogativas, restricciones y prohibiciones que los Magistrados y las Magistradas de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 18. La Procuradora o el Procurador de la Administración sólo podrá ser suspendido y/o removido de su cargo por el incumplimiento de sus deberes y obligaciones contenidas en la Constitución Política, en la presente Ley, o por incapacidad física, mental o administrativa debidamente comprobada.

Le corresponderá a la Corte Suprema de Justicia su juzgamiento. La Instrucción del sumario corresponderá al Procurador o Procuradora General de la Nación.

Como se observa corresponde a esta Institución la función de consultoría jurídica de la Administración Pública, siendo que como se desprende del artículo 1º antes citado, forma parte integrante del Ministerio Público, al cual la Constitución Federal regula de la siguiente manera:

Artículo 216.- El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Fiscales y Personeros y por los demás funcionarios que establezca la Ley. Los Agentes del Ministerio Público podrán ejercer por delegación, conforme lo determine la Ley, las funciones del Procurador General de la Nación.

Cada Agente del Ministerio Público tendrá dos suplentes quienes lo reemplazarán en su orden, en las ausencias temporales y en las absolutas mientras se llene la vacante.

Artículo 217.- Son atribuciones del Ministerio Público:

1. Defender los intereses del Estado o del Municipio.
2. Promover el cumplimiento o ejecución de las Leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas.
3. Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes.
4. Perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales.
5. Servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos.
6. Ejercer las demás funciones que determine la Ley.

De los textos legales antes transcritos vemos que en este país si bien no es directamente el Procurador General de la Nación quien, como titular de la Institución del Ministerio Público, se encargue de asesorar en materia legal al Poder Ejecutivo, es un funcionario que forma parte de la misma Institución quien se ocupa de esa tarea.

• **PERÚ.** La Constitución Política del Perú, organiza a su Administración Pública en su Título IV De la Estructura del Estado, y corresponde al Capítulo V Del Consejo de Ministros establecer en qué funcionarios se deposita el ejercicio de la función pública, para lo cual los artículos 119 y 121 establecen lo siguiente:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 119. La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo.

Artículo 121. Los ministros, reunidos, forman el Consejo de Ministros. La ley determina su organización y funciones.

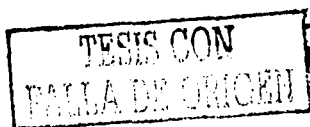
El Consejo de Ministros tiene su Presidente. Corresponde al Presidente de la República presidir el Consejo de Ministros cuando lo convoca o cuando asiste a sus sesiones.

Como se aprecia, en este país continúa la constante de dejar en la ley secundaria la determinación del número y atribuciones de los altos funcionarios de la Administración Pública Federal. Con respecto a la función de asesoría legal al Poder Ejecutivo, existe una ley específica que reglamenta las funciones del Ministerio encargado de tal actividad denominada Ley Orgánica del Sector Justicia (Decreto Ley No. 25993), misma que establece en sus artículos 5 y 6 lo siguiente:

Artículo 5.- Corresponde al Ministerio de Justicia, el asesoramiento legal al Poder Ejecutivo y especialmente al Consejo de Ministros; así como promover una eficiente y pronta administración de justicia, vinculando al Poder Ejecutivo con el Poder Judicial, el Ministerio Público y otras entidades; coordinar la relación del Poder Ejecutivo con la Iglesia Católica y otras confesiones; sistematizar, difundir y coordinar el ordenamiento jurídico; normar y supervisar la función registral, notarial y de fundaciones; igualmente asegurar una adecuada política en el Sistema Nacional Penitenciario y en el Sistema Nacional de Archivos.

Artículo 6.- Son funciones del Ministerio de Justicia las siguientes:

- a) Asesorar permanentemente en materia legal al Consejo de Ministros;
- b) Brindar asesoramiento legal al Poder Ejecutivo;
- c) Formular las políticas, normas, planes y programas de alcance nacional del Sector Justicia, así como supervisar y evaluar su cumplimiento;
- d) Constituir el nexo del Poder Ejecutivo con el Poder Judicial, el Ministerio Público y otras entidades, promoviendo permanentemente una pronta y eficaz administración de justicia;
- e) Coordinar la relación y colaboración del Poder Ejecutivo con la Iglesia Católica así como con otras confesiones, cuando el Estado establezca formas de colaboración con ellas;
- f) Formular, supervisar y evaluar en coordinación con los Gobiernos Regionales las políticas registrales;
- g) Estudiar y proponer la dación y reforma de la legislación y Códigos;
- h) Sistematizar la legislación e información Jurídica de carácter general y promover su estudio y difusión así como ejecutar o coordinar su edición oficial;
- i) Centralizar, coordinar, asesorar y promover la tutela y vigencia de los Derechos Humanos;
- j) Coordinar y evaluar la defensa judicial de los intereses y derechos del Estado;
- k) Normar, supervisar y evaluar la función notarial;
- l) Normar, controlar, supervisar y evaluar el funcionamiento de las fundaciones;



- m) Formular, dirigir, supervisar, controlar y evaluar la política referente al sistema penitenciario y los distintos regímenes de tratamiento, y coordinar con el Ministerio del Interior las medidas de seguridad externa en los establecimientos penitenciarios, asegurando una adecuada administración y seguridad integral;
- n) Formular, dirigir, supervisar, controlar y evaluar el cumplimiento de la política archivística;
- o) Realizar las demás funciones que se le encomiende.

Por otro lado, la Constitución peruana organiza la Institución del Ministerio Público de la siguiente manera:

Artículo 158. El Ministerio Público es autónomo. El Fiscal de la Nación lo preside. Es elegido por la Junta de Fiscales Supremos. El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años, y es prorrogable, por reelección, sólo por otros dos. Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades. Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros Poder Judicial en su respectiva categoría.

Artículo 159. Corresponde al Ministerio Público:

1. Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho
2. Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.
3. Representar en los procesos judiciales a la sociedad.
4. Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.
5. Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.
6. Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla.
7. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.

Artículo 160. El proyecto de presupuesto del Ministerio Público se aprueba por la Junta de Fiscales Supremos. Se presenta ante el Poder Ejecutivo y se sustenta en esa instancia y en el Congreso.

- **VENEZUELA.** La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dispone en su Título V "De la Organización del Poder Público Nacional", Secciones Primera (Del Presidente o Presidenta de la República) y Cuarta (De los Ministros o Ministras y del Consejo de Ministros), que la Administración Pública se distribuye para su ejercicio en Ministerios y otros órganos previstos en la propia ley fundamental y en la ley secundaria; de este modo los artículos 225, 242 y 244 señalan lo siguiente:

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Artículo 225. El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, los Ministros o Ministras y demás funcionarios o funcionarias que determinen esta Constitución y la ley.

Artículo 242. Los Ministros o Ministras son órganos directos del Presidente de la República, y reunidos conjuntamente con este y con el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, integran el Consejo de Ministros. (...)

Artículo 244. ... Los Ministros o Ministras son responsables de sus actos de conformidad con esta Constitución y la ley (...)

El texto constitucional no hace sino referir que los detalles acerca de la actuación de los Ministros y, por ende, de los Ministerios se regulará en la ley secundaria; dicha ley es la Ley Orgánica de la Administración Pública, misma que en sus artículos 45 y 58 establece lo siguiente:

Artículo 45. Son órganos superiores de dirección de la Administración Pública Central, el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o la Vicepresidenta Ejecutiva, el Consejo de Ministros, los ministros o ministras y los viceministros o viceministras.

Son órganos superiores de consulta de la Administración Pública Central, la Procuraduría General de la República, el Consejo de Estado, el Consejo de Defensa de la Nación, los gabinetes sectoriales y los gabinetes ministeriales.

Artículo 58. El Presidente o Presidenta de la República, mediante decreto, fijará el número, denominación, competencias y organización de los ministerios y otros órganos de la Administración Pública Nacional, con base en parámetros de adaptabilidad de las estructuras administrativas a las políticas públicas que desarrolla el Poder Ejecutivo Nacional y en los principios de organización y funcionamiento establecidos en la presente Ley.

El reglamento respectivo determinará el órgano que velará por la consistencia técnica de la organización de los ministerios y otros órganos de la Administración Pública Nacional.

De esta manera la ley secundaria tampoco determina el número y facultades de los Ministerios y deja a discreción del Presidente de la República el disponer de tal circunstancia, lo cual parece estar en contra de la Constitución Federal, pero ese es un tema que por el momento no nos corresponde discutir. No obstante lo anterior, el artículo 45 antes citado, indica que es un órgano Superior de Consulta de la Administración Pública Central entre otros la Procuraduría General de la República, siendo que a éste órgano se le organiza constitucionalmente de la siguiente manera:

Artículo 247. La Procuraduría General de la República asesora, defiende y representa judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, y será consultada para la aprobación de los contratos de interés público nacional. La ley orgánica determinará su organización, competencia y funcionamiento.

Artículo 248. La Procuraduría General de la República estará a cargo y bajo la dirección del Procurador o Procuradora General de la República, con la colaboración de los demás funcionarios o funcionarias que determine su ley orgánica.

Del texto constitucional se advierte que en Venezuela, el funcionario encargado de asesorar en materia jurídica al Presidente de la República es el Procurador o Procuradora General de la República, tal y como se establece por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, misma que determina en sus artículos 2, 9, 11 al 24, 61 y 62 lo siguiente:

Artículo 2. En ejercicio de las potestades que le confiere la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, son competencias exclusivas de la Procuraduría General de la República asesorar jurídicamente a los órganos del Poder Público Nacional y ejercer la defensa y representación judicial y extrajudicial de los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República.

Las potestades y competencias de representación y defensa previstas en este artículo no podrán ser ejercidas por ningún otro órgano o funcionario del Estado, sin que medie previa y expresa sustitución otorgada por el Procurador o Procuradora General de la República.

"Artículo 9. Es competencia de la Procuraduría General de la República:

(...)

5. Emitir opinión jurídica sobre los proyectos de los convenios o tratados internacionales a ser suscritos por la República, cuyo contenido esté vinculado con sus derechos, bienes e intereses patrimoniales."

Artículo 11. Corresponde a la Procuraduría General de la República emitir su opinión sobre los contratos de interés público nacional.

Artículo 12. Los contratos a ser suscritos por la República que establezcan cláusulas de arbitraje, tanto nacional como internacional, deben ser sometidos a la opinión previa y expresa de la Procuraduría General de la República.

Artículo 13. A los fines previstos en el artículo anterior, las máximas autoridades de los órganos del Poder Público Nacional, deben remitir a la Procuraduría General de la República los proyectos de contratos a suscribirse, conjuntamente con sus soportes y la opinión de la respectiva Consultoría Jurídica, la cual debe hacer pronunciamiento expreso, de ser el caso, sobre la procedencia de las cláusulas de arbitraje nacional e internacional.

Artículo 14. Los contratos de asesoría jurídica a ser suscritos por los órganos y entes de la Administración Pública Nacional Central y Descentralizada, requieren la autorización previa y expresa de la Procuraduría General de la República, de conformidad con la normativa correspondiente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 15. La Procuraduría General de la República debe verificar la necesidad y justificación de los contratos previstos en el artículo anterior y procederá a su aprobación o denegación dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a su recepción.

Los contratos suscritos sin el cumplimiento del requisito previsto en el artículo anterior son nulos.

Artículo 16. Corresponde a la Procuraduría General de la República asesorar jurídicamente a los órganos del Poder Público Nacional.

La Procuraduría General de la República puede asesorar jurídicamente a los institutos autónomos, a las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado, empresas del Estado y demás establecimientos públicos nacionales y a los Estados y Municipios, cuando a su juicio, el asunto objeto de la consulta esté relacionado con los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República.

Los institutos autónomos, empresas del Estado, fundaciones y asociaciones civiles del Estado y demás establecimientos públicos nacionales deben tramitar sus consultas a través del respectivo órgano de adscripción. Dichas consultas deben ser consignadas ante la Procuraduría General de la República, acompañadas de los expedientes respectivos, debidamente sustanciados, los cuales deberán contener la opinión jurídica de sus correspondientes consultorías jurídicas.

Los Estados y los Municipios tramitarán sus consultas a través de sus máximas autoridades ejecutivas, acompañadas del expediente respectivo debidamente sustanciado, el cual debe contener la opinión jurídica de sus correspondientes órganos asesores.

Artículo 17. El Coordinador Jurídico de la Vicepresidencia Ejecutiva, y los consultores jurídicos de los Ministerios están obligados a prestar su colaboración a la Procuraduría General de la República, en los términos que establezca este Decreto Ley y su Reglamento; a tal efecto deben:

1. Sustanciar los expedientes a ser sometidos a la consideración de la Procuraduría General de la República;
2. Remitir, en cada caso, la opinión jurídica que les merezca el asunto sometido a consulta a la Procuraduría General de la República, así como los documentos y demás recaudos que sustenten dicha opinión;
3. Remitir las exposiciones de motivos de los proyectos de instrumentos jurídicos a ser sometidos al estudio y consideración jurídica de la Procuraduría General de la República.
4. Remitir los recaudos sobre los asuntos que deba conocer la Procuraduría General de la República y que ésta les requiera.

Los funcionarios referidos en el encabezamiento de este artículo, deben enviar a la Procuraduría General de la República copia de los dictámenes y opiniones emitidos en el desempeño de sus funciones, relacionados con los derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República, a los fines de unificar los criterios jurídicos de la Administración Pública Nacional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 18. Las solicitudes de consulta que no reúnan los requisitos establecidos en los artículos 16 y 17 de este Decreto Ley, deben ser devueltas, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su consignación, a fin de que se subsanen las omisiones.

Artículo 19. Corresponde a la Procuraduría General de la República la revisión jurídica previa de los proyectos de leyes a ser sometidos a la Asamblea Nacional, cuya iniciativa corresponda al Poder Ejecutivo Nacional.

Artículo 20. Se crea el Consejo de Coordinación Jurídica de la Administración Pública Nacional, a los fines de coordinar y armonizar los criterios y actuaciones jurídicas de la Administración Pública Nacional; el mismo debe estar integrado por el Procurador o Procuradora General de la República, quien lo preside, por los jefes de las unidades jurídicas superiores de la Procuraduría General de la República, por el Coordinador Jurídico de la Vicepresidencia Ejecutiva, por los consultores jurídicos de los Ministerios y cualquier otro funcionario o autoridad cuya presencia sea requerida. Corresponde al Procurador o Procuradora General de la República designar al Secretario del Consejo de Coordinación Jurídica de la Administración Pública Nacional.

Artículo 21. El Consejo de Coordinación Jurídica de la Administración Pública Nacional debe reunirse por convocatoria del Procurador o Procuradora General de la República, para conocer y opinar sobre los proyectos de leyes nacionales, reglamentos y demás instrumentos normativos, así como sobre otras materias jurídicas de interés para la República, que sean sometidas a su estudio.

La asistencia a las reuniones del Consejo de Coordinación Jurídica de la Administración Pública Nacional tiene carácter obligatorio. No obstante, sus miembros pueden hacerse representar por otro funcionario competente, cuando así lo autorice expresamente la máxima autoridad del organismo respectivo.

Artículo 61. Corresponde a la Procuraduría General de la República representar al Poder Ejecutivo Nacional y defender sus actos ante la jurisdicción contencioso administrativa y constitucional. El ejercicio de esta atribución no exime a los respectivos órganos de la obligación de colaborar con la Procuraduría General de la República.

Artículo 62. La Procuraduría General de la República puede intervenir en todos los procesos judiciales en que sean parte los Institutos Autónomos, establecimientos públicos nacionales y los órganos estatales y municipales, cuando, a su juicio, los mismos afecten derechos, bienes e intereses patrimoniales de la República.

De lo anterior observamos la regulación muy completa que hace la ley secundaria acerca de la facultad de asesoría y representación del Gobierno Federal en este país, coincidiendo la función estudiada en el mismo funcionario encargado de la procuración de justicia.

B) ESTADOS UNIDOS. Los Estados Unidos de América adoptan en su Administración Pública el sistema inglés del *Attorney General*, el cual no se encarga exclusivamente de asesorar en materia legal al Presidente de los

Estados Unidos, sino que cuenta con agencias encargadas de desarrollar múltiples actividades, presidiendo para tal efecto el Departamento de Justicia.

El Departamento de Justicia fue creado por decreto del 22 de junio de 1870, quedando al frente de tal Institución el Abogado General o *the Attorney General* por su nombre en inglés.

El Abogado General representa a los Estados Unidos en los asuntos legales en general y proporciona su consejo y opinión jurídica al Presidente y a los titulares de los Departamentos del Gobierno Federal que lo solicitan. El *Attorney General* comparece personalmente a representar al Gobierno de los Estados Unidos ante la Suprema Corte en casos de excepcional gravedad o importancia.

La dependencia ofrece asistencia a las comunidades para resolver contiendas relacionadas con situaciones raciales, diferencias por el color o por el lugar de origen de las personas y facilita la implementación de acuerdos viables como alternativas para evitar las sanciones, la violencia, o litigios. De igual forma colabora con las comunidades para crear mecanismos locales que contengan medidas preventivas para evitar o disminuir tensiones derivadas del racismo y problemas étnicos.

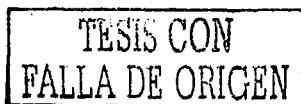
De conformidad con el Título 28, Parte Segunda, Capítulo 31 del *U.S. Code*, dedicado a *The Attorney General* y específicamente en la sección 501, se establece que el Departamento de Justicia es un Departamento Ejecutivo del gobierno de los Estados Unidos; la sección 503 habla sobre el nombramiento del Abogado General, señalando que corresponde al Presidente hacer esa designación con la aprobación del Senado y ubica a este funcionario como cabeza del Departamento de Justicia. La sección 511 determina que el Abogado General debe proporcionar su consejo y opinión sobre consultas legales que le formule el Presidente, lo anterior en los siguientes términos:

Sec. 501. Executive department

The Department of Justice is an executive department of the United States at the seat of Government.

Sec. 503. Attorney General

The President shall appoint, by and with the advice and consent of the Senate, an Attorney General of the United States. The Attorney General is the head of the Department of Justice.



Sec. 511. Attorney General to advise the President

The Attorney General shall give his advice and opinion on questions of law when required by the President.

Con respecto a las funciones del Abogado General, éstas se enumeran en la sección 509, correspondiéndole un amplio campo de acción en las siguientes materias:

- a) Tiene funciones específicas para situaciones de emergencia, comprendiendo entre otros asuntos la salud pública y el bienestar social, la realización de actividades en países extranjeros para la investigación y persecución de ilícitos que trasciendan el territorio de los Estados Unidos, conjuntamente con el Secretario de Estado.
- b) Promueve programas para fomentar la unidad y bienestar de los habitantes.
- c) Promueve reformas para mejorar la persecución de los delitos que afectan a las instituciones financieras así como la investigación de éstas últimas.
- d) Defensa legal de los empleados del Gobierno Federal en relación con problemas derivados de su actividad oficial.
- e) Combate el crimen organizado y tiene a su cargo el control en el abuso de drogas y narcóticos a través de sus agencias especializadas.
- f) Realiza estudios sobre la protección del medio ambiente y los recursos naturales.
- g) Promueve sanciones legales más severas contra las actividades relacionadas con drogas ilícitas.
- h) Preside el Consejo Legal Federal al que corresponde la coordinación y comunicación entre las distintas oficinas legales del gobierno.
- i) Mantiene un sistema de información relativo a todos los asuntos en litigio en los que el Gobierno Federal es parte o tiene especial interés.
- j) Mantiene, en coordinación con el Secretario de Defensa y los titulares de otras agencias un sistema computarizado disponible para todas las oficinas jurídicas del gobierno en cuya base de datos se encuentran las normas federales, extractos de los casos y opiniones jurídicas que el Abogado General considere apropiado.

Del propio Departamento de Justicia dependen la *General Administration*, el *United States Marshals Service*, el *Federal Bureau of Investigation* (FBI), la *Drug Enforcement Administration* (DEA), el *Immigration and Naturalization Service* y el *Federal Prison System*, por lo que sus funciones pasan de ser simple asesor jurídico del gobierno a ser la institución encargada de la persecución de los delitos a nivel federal. En cada uno de los estados de la Unión Americana existe

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

un *Attorney General* local, mismos que tienen facultades análogas a las del titular del Departamento de Estado.

C) CASOS EUROPEOS. La mayoría de los países europeos cuentan con un funcionario que forma parte del gabinete y que tiene a su cargo la función de coordinar las relaciones entre el Jefe del Gobierno y el Poder Judicial a quien se le encomienda la procuración de justicia y formula políticas de Estado en esos asuntos, generalmente preside una dependencia a la que se le denomina Ministerio de Justicia.

• **ESPAÑA.** La Constitución española organiza la Administración Pública de ese país de conformidad con su artículo 103, mismo que establece lo siguiente:

Artículo 103

1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.
2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.
3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

La función de asesoría legal al Presidente de la República está prevista a nivel constitucional en España, determinada por el artículo 107, el cual reza lo siguiente:

Artículo 107

El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia.

De esta manera, tenemos que el Órgano encargado de la función de asesoría del gobierno español es el Consejo de Estado, el cual se rige por su propia ley, de conformidad con la disposición adicional Séptima de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Esa ley especial es la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado misma que determina lo siguiente:

Artículo Primero.

Uno. El Consejo de Estado es el Supremo Órgano consultivo del Gobierno.

Dos. Ejerce la función consultiva con Autonomía Orgánica y Funcional para garantizar su objetividad e independencia de acuerdo con la Constitución y las Leyes.



Tres. (...).

Artículo Segundo.

Uno. En el ejercicio de la función consultiva el Consejo de Estado velará por la observancia de la Constitución y del resto del Ordenamiento Jurídico.

Valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando el ex[er]jan la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la administración en el cumplimiento de sus fines.

Dos. La consulta al Consejo será preceptiva cuando en esta o en otras Leyes así se establezca, y facultativa en los demás casos.

Tres. Los dictámenes del Consejo no serán vinculantes, salvo que la Ley disponga lo contrario.

Cuatro a Seis (...).

De conformidad con el artículo sexto del citado ordenamiento al frente de esta dependencia se encuentra un Presidente del Consejo de Estado, quien es nombrado libremente por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros entre juristas de reconocido prestigio y experiencia en asuntos de Estado.

Por lo que hace a las funciones del Consejo de Estado, los artículos 21 y 22 señalan lo siguiente:

Artículo Veintiuno.

El Consejo de Estado en pleno deberá ser consultado en los siguientes asuntos:

Uno. Proyectos de Decretos Legislativos.

Dos. Anteproyectos de Leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales.

Tres. Dudas y discrepancias que surjan en la interpretación o cumplimiento de tratados, convenios o acuerdos en los que España sea parte.

Cuatro. Problemas jurídicos que suscite la interpretación o cumplimiento de los actos y resoluciones emanadas de organizaciones internacionales o supranacionales.

Cinco. Reclamaciones que se formalicen como consecuencia del ejercicio de la protección diplomática y las cuestiones de Estado que revistan el carácter de controversia jurídica internacional.

Seis. Anteproyectos de Ley o proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que fuere su rango y objeto, que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado.

(...)

Nueve. Asuntos de Estado a los que el Gobierno reconozca especial trascendencia o repercusión.

Diez. (...).

Artículo Veintidós.

La Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los siguientes asuntos:

Uno. (...)

Dos. Disposiciones Reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales.

Tres. Reglamentos o disposiciones de carácter general que dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones.

(...)

Siete. Conflictos de atribuciones entre los distintos Departamentos Ministeriales y cuestiones de competencia.

Ocho a Diecinueve (...).

El artículo 24 dispone que, fuera de los casos enumerados por los artículos anteriores, el Consejo de Estado puede ser oído en cualquier asunto en que sin ser obligatoria la consulta, el Presidente o cualquier Ministro lo estime conveniente.

De manera alterna se regula a la Institución del Ministerio Público en el artículo 124 constitucional, de acuerdo a lo siguiente:

Artículo 124

1. El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tienen como misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.
2. El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.
3. La ley regulará el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal.
4. El Fiscal General del Estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial.

- **INGLATERRA.** Es en este país en donde nace la figura estudiada en los Estados Unidos de América, conformando el sistema angloamericano del *Attorney General* o Abogado General, que surge desde el siglo XIII como Abogado del Rey y consejero del gobierno, siendo el antecedente más remoto que se tiene sobre la figura del consejero jurídico del Gobierno; este funcionario destaca en forma activa, no sujetándose a la simple asesoría, pues defiende ante los tribunales el patrimonio y los intereses del propio gobierno.

El *Attorney General*, quien es auxiliado por el *Solicitor General* (Agente General), es el consejero jurídico del Gobierno, tiene a su cargo otras funciones como guardián del interés público. Entre esas distintas responsabilidades se encuentran las siguientes:

- 1) *Treasury Solicitor's Department* o Agente del Departamento del Tesoro.
- 2) En su carácter de titular del *Crown Prosecution Service* (Servicio de Investigación de la Corona) dirige:
 - a) el *Director of Public Prosecutions* (Directorio de Investigaciones Públicas),
 - b) el *Director of the Serious Fraud Office* (Directorio de Fraudes Graves), y
 - c) el *Director of Public Prosecutions in Northern Ireland* (Directorio de Investigaciones Públicas en Irlanda del Norte).

Panel de Abogados del *Attorney General*.

El Abogado General cuenta con cuatro paneles de abogados no permanentes (*junior Counsel*) encargados de los asuntos civiles de todos los Departamentos del Gobierno, más un número de especialistas que ocupan puestos permanentes en ese cuerpo colegiado. El nombramiento de esos abogados es por lo general de tres años, y son removidos discrecionalmente por el Abogado General.

Las convocatorias para ocupar los principales lugares en los paneles son publicadas normalmente en el otoño en los diarios de las Barras de Abogados y en la Gaceta de la Sociedad Legal, permaneciendo publicadas hasta que son ocupadas las vacantes.

El Abogado General mantiene a través de los medios necesarios la convocatoria y el proceso abierto de selección para las vacantes existentes en los cuatro paneles de abogados encargados de los asuntos civiles de los Departamentos de Estado, siendo dichos paneles tres para Londres: un panel A *Senior Juniors*, un panel B *Middle Juniors*, y un panel C *Junior Juniors*, y el cuarto es el *Provincial Panel*.

El número de integrantes de cada panel se determina de acuerdo a las necesidades del mismo; sin embargo, el nombramiento en cualquier panel no garantiza que el trabajo estará disponible pues los postulantes deben seguir un proceso de monitoreo en sus actividades.

En este sistema la figura del Abogado General como consejero jurídico, defensor y representante legal del gobierno, opaca el carácter de la institución como persecutora de los delitos, función que también desempeña a manera de Ministerio Público, considerando que en Inglaterra predomina la acusación popular para la mayor parte de los delitos, siendo que " ... la intervención del *Attorney General* en los juicios penales solamente se lleva a cabo en aquellos casos en que la lesión se produce fundamentalmente en los intereses públicos, y los fiscales."¹⁵⁵

D) FIGURAS AFINES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

En las entidades federativas de nuestro país la función de Consejero Jurídico es desempeñada por diferentes dependencias de los ejecutivos estatales y, en algunos casos, ha permeado ya a las legislaciones locales la denominación empleada en el ámbito federal de Consejero Jurídico y, por ende, se le llama Consejería Jurídica a la Institución del Estado. A continuación veremos cuál es la dependencia que realiza tal actividad en algunas de dichas entidades.

• **AGUASCALIENTES.** El artículo 24 de la Ley Orgánica del Estado de Aguascalientes (07/12/1986) dispone que:

Al Secretario General de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, el despacho de los siguientes asuntos:

XIII.- Proporcionar asesoría jurídica a las dependencias del ejecutivo del estado así como a los Ayuntamientos que lo soliciten.

XIV.- Revisar los proyectos de leyes, reglamentos y cualesquiera otros ordenamientos jurídicos que deban presentarse al ejecutivo del estado.

• **COAHUILA.** Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza (29/02/2000) establece también en su artículo 24 lo siguiente:

Artículo 24. La Secretaría de Gobierno, por delegación del titular del ejecutivo, tiene a su cargo la conducción de la política interior del Estado, ser el conducto de la relación

¹⁵⁵ CASTRO, Juventino, *El Ministerio Público en México*, 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 1990, página 194.



institucional del Gobierno con los poderes Legislativo, Judicial y con los Ayuntamientos, así como la coordinación funcional de las áreas relativas al trabajo, registro público, registro civil, notarias, defensoría de oficio y lo relativo a menores infractores. Le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...
VIII. Revisar los proyectos de iniciativas de ley y decretos del Ejecutivo, y dar a los mismos el trámite que corresponda;

...
XXXI. Proporcionar asesoría jurídica a las dependencias y entidades del Ejecutivo y coordinar y apoyar la defensa jurídica de las mismas, en los juicios de amparo en los que se señale como responsable a las autoridades del Poder Ejecutivo;

XXXII. Intervenir como representante legal del Ejecutivo del Estado, en las controversias derivadas de los conflictos individuales y colectivos de sus trabajadores planteados ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje para los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y Municipios;

- **CHIAPAS.** La Ley Orgánica del Estado de Chiapas (08/12/2000) señala en su artículo 28 lo siguiente:

ARTÍCULO 28. Al titular de la Secretaría de Gobierno le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...
XII. Asesorar en todos los asuntos jurídicos a las dependencias y a los Ayuntamientos del Estado que lo requieran.

- **CHIHUAHUA.** La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua (01/10/1986), establece en su artículo 13 lo siguiente:

ARTÍCULO 13. Al frente de la Procuraduría General de Justicia habrá un Procurador, quien se auxiliará en el ejercicio de sus funciones por un Subprocurador General, Subprocuradores de Zona y los órganos que determine su ley orgánica.

El Procurador General de Justicia es el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo, en los términos que determine la ley.

- **DISTRITO FEDERAL.** Los artículos 15 y 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (29/12/1998) señalan lo siguiente:

Art. 15.- El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de ésta ley, de las siguientes dependencias: ...XVI. Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Art. 35.- A la Consejería Jurídica y de Servicios Legales corresponde el despacho de las materias relativas a las funciones de orientación, asistencia, publicación oficial, y

coordinación de asuntos jurídicos; revisión y elaboración de los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que presente el Jefe de Gobierno a la Asamblea Legislativa; revisión y elaboración de los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos y administrativos que se sometan a consideración del Jefe de Gobierno de los servicios relacionados con el Registro Civil, el Registro Público de la Propiedad y de Comercio y del Archivo General de Notarías.

Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

- I. Coordinar la función jurídica de la Administración Pública del Distrito Federal, con excepción de la materia fiscal;
- II. Asesorar jurídicamente al Jefe de Gobierno en los asuntos que éste le encomiende;
- III. Elaborar y revisar en su caso los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que el Jefe de Gobierno presente a la Asamblea Legislativa, con excepción de aquellas que se refieran a la materia fiscal;
- IV. Formular y revisar en su caso los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos de naturaleza similar, con la finalidad de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Jefe de Gobierno;
- V. Elaborar y revisar en su caso los proyectos de reglamentos sobre leyes expedidas por el Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal a efecto de que el Jefe de Gobierno, a través de la Secretaría de Gobierno, los someta a la consideración del Presidente de la República;
- VI. Elaborar el proyecto de agenda legislativa del Jefe de Gobierno, atendiendo a las propuestas de las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal y someterlo a consideración del mismo;
- VII. Definir, unificar, sistematizar y difundir los criterios para la interpretación de las disposiciones jurídicas que normen el funcionamiento de la Administración Pública del Distrito Federal; así como unificar los criterios que deben seguir las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal;
- VIII. Asesorar jurídicamente a las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, cuando éstos así lo soliciten;
- IX. Vigilar, en el ámbito jurídico-procesal, el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del Distrito Federal, especialmente por lo que se refiere a las garantías individuales y derechos humanos, así como dictar las disposiciones administrativas necesarias para tal efecto;
- X. Tramitar, substanciar y dejar en estado de resolución los recursos administrativos interpuestos en contra de actos y resoluciones del Jefe de Gobierno y de los titulares de las Dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal; así como substanciar en su caso los procedimientos contenciosos;
- XI. Intervenir en los juicios de amparo, cuando el Jefe de Gobierno tenga el carácter de autoridad responsable, exista solicitud de la autoridad responsable o medie instrucción del Jefe de Gobierno; así como supervisar todas las etapas de su proceso y la elaboración de los informes previos y con justificación cuando la importancia del asunto así lo amerite;
- XII. Participar, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del marco normativo jurídico;
- XIII. Dirigir, organizar, supervisar y controlar la defensoría de oficio del fuero común en el Distrito Federal, de conformidad con la Ley de la materia, así como prestar los servicios de defensoría de oficio, de orientación y asistencia jurídica;
- XIV. Publicar, difundir y distribuir la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- XV. Certificar, en la esfera de sus atribuciones, los documentos expedidos por el Jefe de Gobierno y aquellos expedidos por los servidores públicos adscritos a la propia Consejería Jurídica y de Servicios Legales en el desempeño de sus funciones;
- XVI. Expedir copias certificadas, excepto en materia fiscal, de los documentos que obren en los archivos de las Dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, previa autorización y envío de los mismos por el titular de la Dependencia de que se trate, sin perjuicio de la facultad que tiene el titular de cada Dependencia de certificar los documentos que obren en sus archivos y los expedidos por los servidores públicos que les estén subordinados en el ejercicio de sus atribuciones;
- XVII. Tramitar en integrar debidamente los expedientes de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, para los efectos que establece el artículo 20 bis de la Ley de Expropiación; así como conocer y resolver el recurso administrativo de revocación respectivo;
- XVIII. Prestar los servicios relacionados con las funciones encomendadas por las disposiciones jurídicas al Registro Civil;
- XIX. Prestar los servicios relacionados con las funciones encomendadas por las disposiciones jurídicas al Registro Público de la Propiedad y de Comercio;
- XX. Dirigir, organizar y supervisar el Archivo General de Notarías, así como elaborar los lineamientos y criterios técnico-jurídicos a los que se sujetará el mismo, en general, prestar los servicios relacionados con éste;
- XXI. Coordinar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia de jurados, panteones, consejos de tutelas, registro público de la propiedad y de comercio, registro civil, archivo general de notarías, legalizaciones, exhortos y bienes mostrencos, así como intervenir en materia de cultos conforme a las leyes de la materia;
- XXII. Proponer al Jefe de Gobierno el nombramiento y remoción de los jueces y secretarios de los Juzgados Cívicos, así como el número de éstos juzgados en el Distrito Federal, y su ámbito de jurisdicción territorial, conforme a los lineamientos que emita el Consejo de Justicia Cívica;
- XXIII. De conformidad con las disposiciones aplicables de la Ley de Justicia Cívica para el Distrito Federal, elaborar los lineamientos y criterios técnico-jurídicos a los que se sujetarán los Juzgados Cívicos, supervisando y vigilando el funcionamiento de los mismos;
- XXIV. Previa opinión de la Secretaría de Gobierno en cuanto a la posible concertación, coadyuvar en la elaboración y sancionar los convenios, contratos y demás instrumentos jurídicos y administrativos relativos a la coordinación con la Administración Pública Federal y con los Gobiernos Estatales;
- XXV. Emitir, en coordinación con la Oficialía Mayor, los lineamientos generales para la suscripción de convenios, contratos y demás instrumentos jurídicos que en el ámbito de sus respectivas competencias acuerden las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal;
- XXVI. Someter a la consideración del Jefe de Gobierno el otorgamiento de patentes de Notario y Aspirante, así como establecer los lineamientos y criterios técnico-jurídicos para la aplicación y supervisión del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia notarial y recibir, tramitar, substanciar y resolver las quejas en contra de notarios;
- XXVII. Tramitar los indultos que se vayan a conceder a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales del fuero común en el Distrito Federal;
- XXVIII. Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno del Distrito Federal, integrada por los responsables de Asuntos Jurídicos de las Dependencias, Órganos

Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica, y
 XXIX. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

- **ESTADO DE MÉXICO.** La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (17/09/1981), indica en su artículo 19 lo siguiente:

ARTICULO 19.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos, en los diversos ramos de la Administración Pública del Estado, auxiliaran al titular del ejecutivo, las siguientes dependencias:

- I. Secretaría General de Gobierno.
- II. Secretaría de Finanzas y Planeación.
- III. Secretaría de Salud.
- IV. Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social.
- V. Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.
- VI. Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- VII. Secretaría de Desarrollo Agropecuario.
- VIII. Secretaría de Desarrollo Económico.
- IX. Secretaría de Administración
- X. Secretaría de la Contraloría.
- XI. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- XII. Secretaría de Ecología.

El Procurador General de Justicia depende del gobernador y ejercerá las funciones que la Constitución Política del Estado y demás leyes le confieran. Este funcionario será el Consejero Jurídico del gobierno.

Las Secretarías a que se refieren las fracciones II a XII de este artículo, tendrán igual rango y entre ellas, no habrá preeminencia alguna.

- **GUANAJUATO.** La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato (15/12/2000), señala en su artículo 23 lo siguiente:

Artículo 23. La Secretaría de Gobierno es la dependencia encargada de colaborar con el Gobernador en la conducción de la política interna del estado asimismo, tendrá el carácter de consejería legal del poder ejecutivo, y le competen las siguientes atribuciones:

I. ...

II. En materia de Asesoría Jurídica:

- A) Asesorar en los asuntos de carácter jurídico que atañen al Poder Ejecutivo del Estado, así como revisar y sugerir modificaciones a los proyectos de leyes o reglamentos respectivos;
- B) Representar jurídicamente al Gobernador del Estado en los litigios en que sea parte el Poder Ejecutivo;
- C) Coadyuvar con el Poder Legislativo en la compilación de la legislación vigente;

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

- D) Tramitar los expedientes, y en su caso, resolver el recurso de revocación, relativos a la expropiación, ocupación temporal o limitación de dominio, de acuerdo con la ley de la materia;
- E) Ejecutar los acuerdos y declaratorias que emita el Gobernador del Estado, en los casos a que se refiere el inciso anterior;
- F) Tramitar los recursos administrativos que compete resolver al Gobernador del Estado;
- G) Tramitar las solicitudes de indulto que le sean presentadas al Gobernador del Estado;
- H) Diseñar e instrumentar una política de apoyo jurídico y de respeto a los derechos humanos de los trabajadores migrantes guajuatenses y sus familias;
- I) Revisar los proyectos de reglamentos interiores de las demás secretarías y presentarlos al Gobernador del Estado para su aprobación y publicación;
- J) Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública estatal y procurar la congruencia de criterios jurídicos entre las dependencias y entidades;
- K) Participar con las demás dependencias del Poder Ejecutivo competentes en la simplificación del ordenamiento jurídico y administrativo;

• **GUERRERO.** La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero (21/04/1987), establece en su artículo 32 lo siguiente:

Artículo 32. La Procuraduría General de Justicia es el órgano encargado del ministerio público, consejero jurídico del ejecutivo estatal y representante del Estado en juicios, cuando la ley lo disponga, salvo en los casos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal, además de las facultades y obligaciones que específicamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la del Estado y demás leyes respectivas; en el orden administrativo tendrá las siguientes atribuciones: (...)

• **HIDALGO.** La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo (22/01/1996) prevé en su artículo 24 las atribuciones de su Secretaría de Gobierno, en los siguientes términos:

Artículo 24. A la Secretaría de Gobierno corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XI. Proporcionar asesoría jurídica a las dependencias del Ejecutivo del Estado, así como a los ayuntamientos que lo soliciten;

XII. Revisar los proyectos de ley, reglamentos y cualquier otro ordenamiento jurídico, que se sometan a la consideración del Gobernador, así como presentar ante el Congreso del Estado las iniciativas que formule el titular del Ejecutivo; (...)

• **JALISCO.** El artículo 40 de la Ley Orgánica del Estado de Jalisco (28/02/1989) establece lo siguiente:

Artículo 40. La Procuraduría General de Justicia es responsable de la institución social del ministerio público, representante del interés de la sociedad y garante del estado de derecho, y funge como consejero jurídico del ejecutivo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Corresponden a la Procuraduría General de Justicia, las funciones que la Constitución Política del Estado le otorga y demás leyes le confieran, así como el ejercicio de las siguientes atribuciones: (...)

• **MORELOS.** De conformidad con los artículos 8 y 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos la Consejería Jurídica del Estado tiene las siguientes funciones:

1. Fijar, dirigir y controlar la política interna de la Dependencia;
2. Representar y constituirse en Asesor Jurídico del Estado, en todos los actos en que éste sea parte o tenga interés.
3. Someter a consideración, y en su caso firma del Gobernador del estado todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso del Estado, e informarle sobre el contenido y trámite de dichos proyectos.
4. Dar opinión al Gobernador del Estado sobre los proyectos de convenios a celebrar con la Federación, otros Estados, el Distrito Federal y los Municipios de la Entidad.
5. Revisar o elaborar los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones administrativas y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, a firma del Gobernador.
6. Prestar asesoría jurídica cuando el Gobernador del Estado así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Estatal.
7. Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Estatal que apruebe el Gobernador del Estado y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y sus entidades.
8. Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Estado, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Estatal la que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública.
9. Participar, junto con las demás dependencias y entidades competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico.
10. Prestar apoyo y asesoría en materia jurídica a los municipios que lo soliciten, sin la competencia de otras dependencias.
11. Representar al Gobernador del Estado en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
12. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo en todos los juicios o negocios en que intervenga como parte, o con cualquier carácter, cuando se afecte su patrimonio o tenga interés jurídico.
13. Vigilar que en los asuntos de orden administrativo que competen al Poder Ejecutivo, se observen los principios de constitucionalidad y legalidad.
14. Prestar consejo jurídico, emitir opinión y resolver las consultas que en materia jurídica le sean planteadas por el Gobernador, por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal o por los otros Poderes del Estado de Morelos.
15. Formular o emitir opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley reglamentos que le encomiende el Ejecutivo del Estado.
16. Participar como coadyuvante en los juicios o negocios en que las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado intervengan con cualquier carácter, y ejercer las acciones y excepciones que correspondan para la defensa administrativa y judicial.
17. Intervenir en el trámite de los casos de expropiación.

18. Conocer de los procedimientos relativos al recurso administrativo de inconformidad y reclamación de reversión, previstos por los artículos 6 y 10 de la Ley de Expropiación por Causas de Utilidad Pública, y dar cuenta al Titular del Ejecutivo Estatal proponiendo la reversión correspondiente.
19. Integrar y coordinar el Programa de Informática Jurídica del Poder Ejecutivo, así como compilar y difundir la legislación vigente en el Estado, en coordinación con los órganos correspondientes.
20. Revisar y, en su caso, aprobar con su rúbrica todos los contratos, convenios, acuerdos, decretos, iniciativas de ley, reglamentos y toda clase de documentos que contengan textos de naturaleza jurídica que procedan del Gobernador del Estado y las dependencias del Poder Ejecutivo.
21. Suscribir, previo acuerdo del Titular del Ejecutivo, los convenios que celebre el Gobierno del Estado con la Federación, las entidades federativas, los municipios y otras instituciones públicas o privadas, en las materias de su competencia.
22. Tramitar los recursos administrativos que competan al Gobernador del Estado, así como los del área de su competencia.
23. Promover o coordinar la formación de grupos de trabajo dentro de la Consejería Jurídica o con personal de otras dependencias y entidades del Estado u otras entidades federativas para el análisis y resolución de los asuntos jurídicos que se le encomienden.
24. Firmar en ausencia del Gobernador y de los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo, los informes previos y justificados que deban rendir cuando sean señalados como autoridades responsables en los juicios de amparo, las promociones o requerimientos e interponer los recursos que procedan conforme a la Ley de Amparo y toda clase de informes que soliciten las autoridades judiciales.
25. Asignar los asuntos jurídicos que deban analizar y resolver la Dependencia, cualquiera que sea su naturaleza de sus funciones y a sus cargas de trabajo sin perjuicio de lo que determine este Reglamento.
26. Coordinar o realizar acciones tendientes a la prevención de los conflictos laborales en las distintas dependencias o entidades de la Administración Pública del Estado, y
27. Las demás que determinen las disposiciones legales aplicables.

Las facultades antes enunciadas podrán ser delegadas en los servidores públicos subalternos, con excepción de las contenidas en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, XI, y XX.

- **NAYARIT.** En el artículo 32 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit (21/12/2000) se prevén las facultades de la Secretaría General de Gobierno, tal y como sigue:

Artículo 32. A la Secretaría General de Gobierno competen, además de las atribuciones que le señala la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, las siguientes:
(...)

- XII. Asesorar al Gobernador del Estado e instrumentar jurídicamente sus decisiones; estudiar, organizar, coordinar, y vigilar las funciones relativas a los asuntos jurídicos de las diversas dependencias y entidades de la administración pública; así como brindarles asesoría legal, cuando lo requieran éstas o los ayuntamientos;
- XIII. Revisar y vigilar que el marco jurídico general de las leyes y disposiciones legales vigentes en el Estado armonicen entre sí proponiendo las reformas necesarias para su adecuación; (...)

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

- **NUEVO LEÓN.** En el artículo 17 de la Ley Orgánica para el Estado de Nuevo León (31/07/1991) se establece lo siguiente:

Artículo 17. A la Secretaría General de Gobierno corresponde el despacho de los siguientes asuntos;

(...)

XXVI.- Asesorar en materia jurídica al titular del Poder Ejecutivo y estudiar, organizar, coordinar y vigilar las funciones relativas a los asuntos jurídicos de las diversas dependencias y entidades de la administración pública; (...)

- **OAXACA.** La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca (1/12/1992) establece en su artículo 21 lo siguiente:

Artículo 21. A la Procuraduría General de Justicia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

III. Intervenir como representante jurídico en los actos en que sea parte el Estado o su Gobierno.

IV. Fungir como consejero jurídico del Gobernador del Estado...

VI. Informar al Ejecutivo sobre las leyes o reglamentos que sean contrarios a la Constitución Federal o a la Constitución del Estado y proponer las reformas necesarias.

- **QUERÉTARO.** La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado (26/12/1991), establece en su artículo 21 lo siguiente:

Artículo 21.- La Secretaría de Gobierno es la dependencia encargada de conducir, por delegación del ejecutivo, la política interna del Estado. Tendrá además las siguientes atribuciones:

(...)

XIV.- Proporcionar asesoría jurídica a las dependencias del Ejecutivo del Estado, así como a los ayuntamientos que lo soliciten; e igualmente, coordinar, conservar y publicar las compilaciones de leyes vigentes en el Estado;

XV.- Revisar los proyectos de ley, reglamentos y cualquier otro ordenamiento jurídico que deban presentarse al ejecutivo del estado;

- **SAN LUIS POTOSÍ.** La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí (24/10/1997), contempla la existencia de una consejería jurídica en su artículo 45, mismo que dispone lo siguiente:

Artículo 45. La Consejería Jurídica estará a cargo de un Consejero Jurídico dependiente del titular del Ejecutivo del Estado en los términos del artículo 87 de la Constitución Política del Estado y ejercerá las siguientes atribuciones:

1. Aconsejar y asesorar directamente al Gobernador del Estado y a los titulares de la Administración Pública Estatal y sus organismos descentralizados, en los asuntos

- jurídicos y administrativos que sean de la competencia e interés de sus diversas áreas, cuando éstos así se lo soliciten;
- II. Estudiar y analizar, así como dar cuenta al Ejecutivo del Estado, de los resultados de los asuntos que le sean turnados por el mismo;
 - III. Prestar a los ayuntamientos y sus entidades, la asesoría jurídica que le sea solicitada por los mismos;
 - IV. Coordinarse con las diversas áreas jurídicas de la Administración Pública estatal a efecto de brindar la asesoría que le soliciten conforme a las fracciones I y II de este artículo;
 - V. Realizar los estudios e investigaciones en materia legislativa, a fin de que el titular del Ejecutivo del Estado cuente con la información necesaria, para, en su caso, promover las iniciativas correspondientes ante el Congreso del Estado;
 - VI. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado.
- **TAMAULIPAS.** La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas (03/02/1999) dispone en su artículo 23 lo siguiente:

Artículo 23. A la Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones que específicamente le asignan en la Constitución Política del Estado, disposiciones legales vigentes, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

III. Proporcionar asesoría jurídica a las dependencias del Poder Ejecutivo y a los Ayuntamientos cuando éstos así lo soliciten; (...)

VI. Elaborar y ser el conducto para presentar ante el Congreso del Estado, las iniciativas de ley o decretos del ejecutivo, así como revisar los proyectos de ley, reglamentos y cualquier otro ordenamiento jurídico que deba presentarse al titular del ejecutivo del Estado; (...)

- **TLAXCALA.** La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala (06/12/1983) establece en su artículo 28 lo siguiente:

Artículo 28.- Corresponde a la Secretaría de Gobierno además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución, el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

V.- Proporcionar asesoría jurídica a las dependencias del Ejecutivo del Estado; (...)

XX.- Asesorar y apoyar a los ayuntamientos municipales cuando lo soliciten, para el desempeño de sus atribuciones;

- **VERACRUZ.** La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Veracruz-Llave (31/12/1986) establece en su artículo 40 lo siguiente:

Artículo 40.- La Procuraduría General de Justicia, es el órgano encargado del ministerio público y de prestar consejo jurídico al Gobierno del Estado, teniendo a su cargo la titularidad, la organización y el ejercicio de las atribuciones conferidas a dicha Institución, así como el despacho de sus asuntos. Asimismo, le corresponde la representación jurídica del Poder Ejecutivo, conforme a lo dispuesto por los artículos 21 de la Constitución General de la República; 87 fracción XII y 108 de la Constitución Política del Estado de Veracruz.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

• **YUCATÁN.** La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Yucatán (10/03/1988), establece en su artículo 32 lo siguiente:

Artículo 32. A la Secretaría de Gobierno corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

XII. Proporcionar asesoría jurídica a las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado; (...)

XIX. Representar en juicios al ejecutivo del Estado, con excepción de los de carácter fiscal o cuando el gobernador designe a otra persona; (...)

• **ZACATECAS.** La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas (30/12/2000), establece en su artículo 34 lo siguiente:

Artículo 34. La Coordinación General Jurídica estará a cargo de un Coordinador General dependiente del titular del Poder Ejecutivo del Estado y tendrá a su cargo el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Proporcionar asesoría jurídica al Gobernador del Estado, a las dependencias y entidades de la administración pública estatal y a los ayuntamientos que lo soliciten;
- II. Auxiliar al Procurador General de Justicia del Estado en los juicios y diligencias a través de los cuales se pretenden preservar los intereses legales del Estado;
- III. Intervenir, con la representación del Gobernador del Estado, en los juicios, diligencias y procedimientos en que tenga interés jurídico;
- IV. Realizar los actos jurídicos necesarios para reivindicar la propiedad del Estado;
- V. Rendir, en ausencia del Gobernador del Estado, los informes previos y justificados, en los juicios de amparo en que éste sea señalado como autoridad responsable;
- VI. Normar, dirigir y coordinar los diversos departamentos jurídicos de la administración pública estatal a efecto de homologar sus criterios y actuaciones legales;
- VII. Revisar o en su caso elaborar los proyectos de ley, reglamentos y cualquier otro ordenamiento jurídico que se someta a la consideración del Gobernador del Estado;
- VIII. Coordinar con la Secretaría General de Gobierno la presentación de las iniciativas de ley o decreto del ejecutivo estatal, ante la legislatura del estado;
- IX. Ordenar la publicación en el periódico oficial, órgano del gobierno del estado, de las leyes y decretos que expida el ejecutivo estatal, así como las demás disposiciones que deban regir en la entidad en coordinación con la Oficialía Mayor, de conformidad con lo dispuesto en la Ley del Periódico Oficial;
- X. Compilar y publicar las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones legales vigentes en el Estado;
- XI. Llevar el registro de los convenios y acuerdos de coordinación y concertación que tenga celebrados el Estado con la Federación, con los ayuntamientos y los sectores social y privado;
- XII. Realizar estudios e investigaciones en materia legislativa, a fin de que el Gobernador del Estado y las dependencias y entidades de la Administración Pública estatal, cuenten con la información y elementos jurídicos necesarios para la elaboración de los proyectos de iniciativa de ley, decreto, reglamentos, acuerdos, ordenes y disposiciones administrativas; (...)

De la recopilación de artículos hecha en esta sección, podemos concluir que en las Entidades Federativas de nuestro país básicamente se deposita la consejería jurídica del Titular del Poder Ejecutivo del Estado en tres diferentes funcionarios, que son:

- a) El Secretario General de Gobierno,
- b) El Procurador General de Justicia, y
- c) El Consejero Jurídico estatal.

La denominación adoptada en algunos estados análoga al nombre del funcionario Federal trasciende al siguiente nivel de gobierno y también podemos observar que han comenzado a surgir los llamados Consejeros Jurídicos del Ayuntamiento, quienes están al frente de la Consejería Jurídica Municipal, de ahí la importancia de implementar el más adecuado modelo de Institución Federal en el cual seguramente se inspirarán las legislaciones locales y las administraciones de los municipios del país para contar con la dependencia que los auxiliará en materia legal.

4. ESTUDIO ANALÍTICO DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL. (NATURALEZA JURÍDICA).

A) FACULTADES.

El marco legal de la Consejería Jurídica nos muestra su amplio campo de acción en materia técnico jurídica y en su tarea de coordinación de ese sector dentro de la Administración Pública. Debemos señalar que la Constitución Federal únicamente se refiere a esta dependencia como la encargada de dar consejo jurídico al Gobierno, no obstante la ley secundaria le atribuye múltiples facultades que rebasan tal carácter; así tenemos que el artículo 43 de la LOAPF señala lo siguiente:

ARTÍCULO 43.- A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

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

- 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;
- 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;
- 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;
- 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;
- 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 cooperación 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;
- 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;
- 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.

La fracción primera del artículo 43 alude a la función más lógica y adecuada para el abogado del Presidente, además de ser la única reconocida

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

constitucionalmente, pues señala que a través de la Consejería se da apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende. Se supone que esta dependencia, en calidad de especialista en materia legal, debe asesorar al Presidente en cualquier asunto que éste le solicite, interesado y obligado a actuar conforme a derecho.

Por lo que hace a la fracción segunda del mismo artículo, ésta señala que por conducto de la Consejería se ponen a consideración del Presidente todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos elaborados por las distintas dependencias y que pretendan ser presentados al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como al órgano legislativo del Distrito Federal, dándole una opinión sobre dichos proyectos, para que pueda tomar la decisión de firmarlos; esta facultad es concomitante con la facultad prevista en la fracción IV, que establece que la Consejería Jurídica debe 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, lo anterior con el fin de que todos estos instrumentos de carácter jurídico tengan completo apego a derecho y estén revestidos de una adecuada técnica jurídica.

La fracción III establece una importante facultad de la Institución, la cual consiste en la autorización legal para dar su opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales, sin que el Jefe del Ejecutivo tenga que pedirle tal opinión, marcándole así la obligación de estar pendiente sobre la congruencia jurídica de tales compromisos internacionales y omitiendo el requisito de que el Jefe del Ejecutivo acuerde o solicite tal opinión.

Por lo que hace a las fracciones V, VI y VII del artículo 43, éstas confirman el carácter de coordinador jurídico que tiene esta dependencia dentro de la Administración Pública Federal, pues se le encarga la unificación de los criterios jurídicos en las distintas Secretarías de Estado así como presidir la Comisión de Estudios Jurídicos, integrada por todos los Directores Jurídicos de tales dependencias con el fin de lograr un mejor entendimiento y colaboración.

En este aspecto, se le dota de una facultad que sobrepasa el alcance de cualquier titular de las dependencias de la Administración Centralizada, pues el Consejero puede 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, lo que lo convierte en un filtro respecto de las personas que pueden ocupar dichos cargos y, de igual manera puede decidir sobre la permanencia de tales funcionarios, esto con la finalidad de lograr una armonía respecto a los criterios de las dependencias del ejecutivo.

Al respecto, nos parece muy atinado el punto de vista del diputado José Narro Céspedes, quien al referirse a esta facultad en el debate a la iniciativa presidencial señaló lo siguiente:

"Aquí nosotros tenemos dos señalamientos: la primera es que cuando se señala a las entidades de la administración pública federal, ahí entendemos que están contempladas también las entidades paraestatales que tienen dos características fundamentales: la autonomía orgánica y la independencia (sic) técnica del tope Ejecutivo.

Además de que cuentan con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, La consejería como tal, no tiene personalidad jurídica propia, sino que depende de la delegada por el propio Presidente de la República.

Entonces, sentimos por otro lado, las secretarías de Estado algunas coordinan a diferentes sectores o a los diferentes sectores de la administración pública federal y son en todo caso las secretarías de Estado responsables y coordinadoras de sectores, las que debieron de ser consultadas sobre la remoción y sobre la vida que tenga en estas empresas paraestatales y no el Consejero Jurídico.

... en el caso de los directores jurídicos generalmente quedan a cargo de nombrarse por los propios secretarios de Estado a los responsables de las direcciones jurídicas de las diferentes secretarías... creemos que es construir y centralizar atribuciones que corresponden a otras áreas y dejárselas a esta Consejería Jurídica, atribuciones excesivas, atribuciones por encima y sin la capacidad jurídica de tenerlas...

...nos parece inconveniente y sumamente discrecional la facultad que se pretende atribuir al consejero jurídico para opinar sobre el nombramiento y eventual remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias. Y más todavía tratándose... de las entidades de la administración pública paraestatal, ya que la consejería jurídica que se pretende incluir en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no es Secretaría de Estado y por tanto en los términos de los artículos 48 y 49, no funge como coordinadora de sector al no haber entidades paraestatales que le sean agrupadas por sectores definidos."¹⁵⁶

En este aspecto creemos que es exacto el comentario anotado en el sentido de que las entidades paraestatales tienen por definición autonomía orgánica, personalidad jurídica y patrimonio propios tal y como lo establece el artículo 45 de la LOAPF:

¹⁵⁶ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, Año II, No. 5, de 26 de marzo de 1996.



Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por 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.

La Consejería Jurídica por su parte carece de tales atributos, sólo que es acertado buscar la congruencia en los criterios jurídicos que adoptan tanto las dependencias pero como las entidades o paraestatales, pues finalmente en conjunto ambos sectores integran la Administración Pública Federal, que tiene a un mismo mando: el Presidente de la República, quien goza de la más completa libertad para organizar a su equipo de trabajo.

Por otro lado, y volviendo al estudio de cada una de las facultades de la Consejería, observamos que una de las más importantes actividades que la ley le encomienda es la de participar en la actualización y simplificación del orden normativo, pues considerando que su especialización en materia legal le permite identificar una serie de ordenamientos anacrónicos e inoperantes, o tal vez algunos hasta inconstitucionales, resulta indispensable que colabore en la modernización de nuestro marco legal, lo cual es altamente benéfico para los particulares quienes en diversas materias necesitan con urgencia sujetarse a normas precisas, ágiles, claras, etc., y no como a menudo acontece que se deben enfrentar a un cúmulo de leyes y reglamentos ineficaces, por lo que la tarea de esta dependencia es contribuir, conjuntamente con otras instituciones, a evitar la sobrerregulación y la mala regulación existente en múltiples materias.

Respecto a la colaboración en materia técnico jurídica con las entidades federativas, ésta es una facultad que se cuestionó ampliamente en el seno del Congreso de la Unión al debatirse la iniciativa, pues se sostuvo por varios legisladores que el manejo de la relación del Poder Ejecutivo Federal con las entidades federativas le ha correspondido tradicionalmente a la Secretaría de Gobernación, siendo que con la facultad en comento se estarían duplicando funciones por parte de la Consejería, opinión que no compartimos pues al ser ésta la dependencia especializada en materia jurídica del Gobierno Federal resulta sano el intercambio de experiencias y de criterios en el aspecto legal y de igual manera prestar el apoyo requerido por los gobiernos estatales; de hecho la iniciativa presidencial señalaba al respecto que:

"... con el propósito de intercambiar y capitalizar experiencias, se sugiere que la consejería jurídica del Ejecutivo Federal promueva... una respetuosa y amigable colaboración con las

entidades federales, lo cual se estima que permitirá enriquecer y dar congruencia a la legislación nacional.¹³⁷

Nos parece que llevar a la práctica esta colaboración sería muy benéfico para la población del país, porque si la unidad de criterios jurídicos en la esfera de la Administración Pública Federal es deseable, obtenerla en el conjunto de legislaciones de los estados integrantes de la Federación, simplificaría en gran medida la actividad de las instituciones y de los particulares, respetando en todo momento la autonomía local.

La última facultad que de manera expresa señala el artículo 43 de la LOAPF para la Consejería es la de 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 Federal, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter, lo cual nos parece razonable considerando que en la dependencia se encuentra un auténtico Despacho Jurídico, con un gran cuerpo de abogados que pueden ser requeridos por el Presidente a efecto de que lo representen en los distintos asuntos litigiosos en que se vea involucrado, para lo cual como cualquier abogado deberá emprender las acciones necesarias para defender los intereses de su representado.

El acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de fecha 9 de enero de 2001, respecto a la función anteriormente anotada, textualmente señala lo siguiente:

"CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL

ACUERDO por el que se establece que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 4º y 11, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

¹³⁷ Iniciativa presidencial del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León para crear la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal de fecha 5 de diciembre de 1995.

CONSIDERANDO

Que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer y resolver las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Que las partes en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad deben comparecer a juicio por conducto de los altos funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos;

Que de conformidad con el último párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá ser representado en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, cuando éste así lo determine, por los secretarios de estado, el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, y

Que en virtud de que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en términos del artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tiene facultades para representar al Presidente de la República en las mencionadas controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

ÚNICO.- El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4º, tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, el seis de noviembre del 2000.- Sufragio Efectivo. No reelección.- **Vicente Fox Quesada.**- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda.**- Rúbrica."

Como se ve, tal y como lo ordena la fracción X del artículo 43, es necesario el acuerdo del Presidente de la República para que algún miembro de la Consejería Jurídica pueda tener la representación que se señala.

En complemento a las fracciones enumeradas por el artículo 43 de la LOAPF, el artículo 43 Bis del mismo ordenamiento establece lo siguiente:



ARTÍCULO 43 Bis.- Las dependencias de la Administración Pública Federal enviarán a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes 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.

Las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán oportunamente a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal la información y apoyo que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Podríamos señalar que en este artículo se encuentra implícita la facultad de la Consejería Jurídica para solicitar a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública toda la información que le resulte indispensable contemplar al realizar su actividad, siendo a su vez una obligación de todos los órganos que conforman el Poder Ejecutivo Federal proporcionarla a la brevedad.

Para concluir con el presente apartado, citaremos las palabras finales de la iniciativa enviada al Congreso de la Unión por el presidente Ernesto Zedillo, en la que comprometía la actividad de la Consejería de la siguiente manera:

"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... 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..."¹⁵⁴

De esta forma se aprecia que una de las principales funciones que se le atribuía desde su creación era la de buscar el estricto apego a la ley por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por lo que para valorar su actividad habría que preguntarse ¿qué tanto se ha transformado la actuación de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal en cuanto a su apego a la ley?, ¿con la Consejería Jurídica se ha logrado hacer efectivo el principio de legalidad dentro de la Administración Pública del nivel federal?

Tenemos el propósito de responder a esos cuestionamientos; no obstante, debemos tener presente que la antigua Dirección de Asuntos Jurídicos de la

¹⁵⁴ Iniciativa presidencial del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León para crear la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal de fecha 5 de diciembre de 1995.

Presidencia de la República tenía más o menos las mismas facultades y la misma razón de ser, lo cual podría conducirnos a preguntarnos el por qué se crea esta dependencia, ¿era el inicio de un verdadero esfuerzo por consolidar el apego a la legalidad por parte de la Administración Pública? o simplemente creció tanto el trabajo jurídico que fue necesario ampliar la estructura administrativa.

B) ORGANIZACIÓN.

El tema de la organización interna de esta dependencia del Poder Ejecutivo fue motivo de múltiples críticas hacia la Institución, pues delataba una ironía de la que estaba investida la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Como apuntamos al cierre del apartado anterior, el argumento más sólido para justificar la actividad y creación de un órgano independiente de la Procuraduría General de la República y que en el futuro sería el abogado del Presidente, fue que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal apegaran su actuación de manera estricta a la legalidad. Creemos que definitivamente se trató de un buen argumento, ya que siempre es necesario buscar alternativas para lograr que las leyes sean respetadas y aplicadas debidamente por todos, pero sobre todo por los órganos que representan el poder público del Estado.

La LOAPF, reglamentaria del artículo 90 constitucional, señala en su artículo 2º que para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo Federal cuenta con Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y una Consejería Jurídica, que junto con la Presidencia de la República integran la Administración Pública Centralizada. Dicha ley, dada la gran cantidad de reformas que ha sufrido de sexenio en sexenio, denota una serie de incongruencias y una precaria técnica legislativa; ejemplo de ello es que su Título Segundo se denomina De la Administración Pública Centralizada y en su Capítulo Primero regula los aspectos generales De las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, olvidándose de la Consejería Jurídica que, tal y como lo señala el artículo 2º anteriormente citado, también se encarga del despacho de los asuntos del orden administrativo.

Este Capítulo Primero del Libro Segundo de la LOAPF es de gran importancia porque en él se determina que tanto las Secretarías de Estado como los Departamentos Administrativos tienen igual rango y por lo tanto no hay entre ellos preeminencia alguna (artículo 10), se establece la facultad-obligación del refrendo ministerial (artículo 13) y, entre otras cosas, se hace referencia a la organización interna de cada dependencia (artículos 14, 15, 16 y 18), para lo cual remite al reglamento interior respectivo.

Como ya señalábamos, en ese capítulo de la Ley no se contempla a la Consejería Jurídica, tal vez porque se admite que tiene una denominación y naturaleza *sui géneris* respecto a las demás dependencias, y es el artículo 4º de la propia LOAPF el que tiene que equiparar a la Consejería Jurídica con las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, creando una reglamentación análoga o paralela entre ambas clases de órganos, lo cual se corrobora con el siguiente cuadro:

Título Segundo, Capítulo Primero de la LOAPF, De las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.	Artículo 4º de la LOAPF Regulación de la CJEF.
<p>Artículo 14.- 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. (...)</p>	<p>Artículo 4º.- La función de consejero jurídico, prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero Jurídico que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste.</p>
<p>Artículo 15.- 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 por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables. (...)</p>	<p>Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República.</p>
<p>Artículo 16.- Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en</p>	<p>A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal...</p>

que la delegación de facultades recalga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquellos conservarán su calidad de trabajadores de base en términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los propios titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el **reglamento interior respectivo**, a las Subsecretarías, Oficialía Mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo **reglamento interior**.

Los acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 18.- En el **reglamento interior** de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

Artículo 4º.- ... En el **reglamento interior** de la Consejería se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y delegar facultades.

Si el artículo 4º de la LOAPF ordena que a la Consejería Jurídica le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, "así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal", también le debieran ser aplicables los artículos 14, 15 y 16 de la propia ley respecto a que para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará por los subsecretarios o secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, o como ocurre en la práctica, que los funcionarios auxiliares tienen nombres acordes a la denominación de la Dependencia, como son por ejemplo los Consejeros Jurídicos Adjuntos.

En ese mismo orden de ideas, podemos observar que el contenido de la última parte del artículo 4º y el texto del artículo 18 de la ley en comento es idéntico, situación derivada de esa equiparación que hace la ley al hablar de la Consejería Jurídica respecto de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos; creemos que no debiera ser necesario estar repitiendo el texto de un artículo sólo para referirse a la Consejería, pues, al final, se trata de una dependencia más.

Al inicio de este apartado decíamos que el tema de la organización interna de esta dependencia del Poder Ejecutivo había sido motivo de justificadas críticas hacia la Institución, porque resulta irónico que habiendo sido creada con la finalidad de que, entre otras cosas, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal apegaran su actuación de manera estricta a la legalidad, resultó que esa misma dependencia no elaboró su propio reglamento interior, sino hasta pasados más de 6 años, por lo que su organización interna fue *de facto*, pues no existía disposición alguna en la que se previera la integración de la Consejería Jurídica.

El único funcionario que reconocía la normatividad para la Consejería, era precisamente el Consejero Jurídico del Gobierno, como lo llama la Constitución, o Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal como lo hace la ley secundaria, exigiéndose que tal Consejero reúna para ocupar el cargo los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República, es decir, ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación, contar con antigüedad mínima de diez años con título profesional de licenciado en derecho, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.

Fuera de ese caso no había disposición alguna que hablara acerca de quiénes serían los funcionarios públicos que trabajarían directamente al lado del Consejero Jurídico, no obstante lo cual en la dependencia ha existido desde el principio un cuerpo de abogados, personal administrativo, técnico y demás auxiliares que colaboran con el titular de la Institución en el despacho de las facultades reconocidas por el artículo 43 de la LOAPF.

De lo anterior resulta que, salvo el titular de la dependencia, la Consejería Jurídica se integró *de facto* por los siguientes funcionarios:

- 1) Al frente de la Institución, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.
- 2) Como auxiliares directos de tal funcionario, los Consejeros Jurídicos Adjuntos "A", "B", "C", "D" y "E", así como un Coordinador Administrativo y un Oficial Mayor.
- 3) Dentro de las Consejerías Jurídicas Adjuntas A y B se encontraban tres directores en cada una.
- 4) Las Consejerías Jurídicas Adjuntas C, D y E contaron con dos direcciones cada una con su respectivo titular.
- 5) Finalmente, dentro de la Coordinación Administrativa existieron cinco direcciones, con igual número de directores.

Las distintas unidades administrativas se integraron de la siguiente manera:

- **Consejería Jurídica Adjunta "A":**
 - a) Dirección de Puntos Constitucionales,
 - b) Dirección de Legislación "A", y
 - c) Dirección de Legislación "B".
- **Consejería Jurídica Adjunta "B":**
 - a) Dirección de Disposiciones Reglamentarias "A",
 - b) Dirección de Disposiciones Reglamentarias "B", y
 - c) Dirección de Acuerdos y Decretos Presidenciales.
- **Consejería Jurídica Adjunta "C":**
 - a) Dirección de lo Contencioso, y
 - b) Dirección de Convenios y Contratos.
- **Consejería Jurídica Adjunta "D":**
 - a) Dirección de Asesoría Legal "A", y
 - b) Dirección de Asesoría Legal "B".
- **Consejería Jurídica Adjunta "E":**
 - a) Dirección Contenciosa de Asuntos Constitucionales, y
 - b) Dirección Contenciosa de Asuntos Laborales y Amparo.
- **Coordinación Administrativa:**
 - a) Dirección de Asesoría,
 - b) Dirección de Finanzas,
 - c) Dirección de Presupuesto,
 - d) Dirección de Recursos Humanos, y
 - e) Dirección de Gestión y Seguimiento.
- **Oficialía Mayor:**
 - a) Comisión Interna de Administración.

La inexistencia del Reglamento Interior de la dependencia convirtió a todos los colaboradores del Consejero Jurídico en funcionarios públicos de hecho, y cuando tenían la necesidad de separarse temporalmente de su puesto no encontraban apoyo normativo para volver a ocuparlo, pues no se encontraban reglamentadas figuras como la licencia, siendo así que todo cambio de personal

se hacía discrecionalmente por el Consejero Jurídico Adjunto respectivo, o directamente por el titular de la Consejería.

En el mes de septiembre de 2002 finalmente se expidió el reglamento interior de la Consejería Jurídica (DOF 09/IX/02), el cual pone fin a una espera de más de 6 años y cumple así con el imperativo legal de tener su reglamento.

Los artículos 1, 2 y 7 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica establecen lo siguiente:

Artículo 1.- La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en adelante la Consejería, es la dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada que tiene a su cargo la función especializada prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el ejercicio de las atribuciones de apoyo, asesoría, consulta, control, representación y coordinación en materia jurídica que expresamente le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que expida el Presidente de la República.

Artículo 2.- Al frente de la Consejería estará el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en lo sucesivo el Consejero, quien para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará de:

- I. Unidad de Control y Evaluación de Gestión;
- II. Comisión Interna de Innovación y Planeación;
- III. Consejería Adjunta de Legislación y Estudios Normativos;
- IV. Consejería Adjunta Jurídica y Consultiva;
- V. Consejería Adjunta de Amparo y de lo Contencioso, y
- VI. Dirección General de Administración y Finanzas.

Artículo 7.- Para los efectos de su participación en la Administración Pública Federal y en la definición o evaluación de las políticas generales del Gobierno Federal, el Consejero tendrá rango de Secretario de Estado y podrá ser incorporado a las comisiones intersecretariales y grupos de trabajo que estime pertinentes el Presidente de la República.

De manera adicional se prevé en el artículo 4º del reglamento la existencia de una Unidad de Contraloría Interna que se encargará de la función especializada de control y fiscalización de la propia dependencia.

Merece especial atención el artículo 7 anteriormente citado, pues equipara al Consejero Jurídico con un Secretario de Estado, lo cual llama la atención en virtud de que no le correspondería al reglamento otorgar el rango que tiene este funcionario dentro de la Administración Pública Federal, sino que tal disposición debería estar contenida en la ley de manera expresa y no

sobreentenderlo como actualmente lo hace al ordenar a la Consejería al final de las dependencias que auxilian al Titular del Poder Ejecutivo.

En cuanto a las demás disposiciones reglamentarias, destaca el artículo 9 que se refiere a las facultades indelegables del Consejero Jurídico, entre las que se encuentran las siguientes:

"V. Dar opinión y someter a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República los proyectos de iniciativas de reformas constitucionales, leyes o decretos que deban presentarse al Congreso de la Unión o a alguna de sus Cámaras;"

"IX. Proponer al titular del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas cuya formulación no sea exclusiva de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal;"

Las facultades citadas amplían las previstas para la dependencia en el artículo 43 de la LOAPF; en la fracción V porque hace referencia a las reformas constitucionales, lo cual no está previsto en la ley y el reglamento correctamente lo subsana; por lo que hace a la fracción IX, porque le da al Consejero la facultad de proponer reformas que no están reservadas a otros funcionarios. No obstante que dichas facultades no se prevén de manera expresa en la LOAPF, gracias a que en la fracción XI del artículo 43 de dicho ordenamiento se otorgan a la Consejería como facultades adicionales las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos, ninguna de las previstas en el recién expedido reglamento adolece de ilegalidad, por existir la delegación expresa de la ley a favor del reglamento.

Por último, sólo nos resta señalar que consideramos loable el hecho de que finalmente se haya dotado a esta dependencia de su reglamento interior, por todos los comentarios hechos al principio de este apartado, sólo resta esperar para ver si es el inicio de un esfuerzo serio por ajustar la actuación de las dependencias al marco legal y que no pasen otros 6 años para que se expandan los correspondientes manuales internos de organización y, en su caso, de servicios al público.

C) PRESUPUESTO.

En la iniciativa para crear a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal se manifestaba la conveniencia de introducir a la nueva dependencia en la Administración Pública con la ventaja de que no se generaría un gasto adicional al previsto presupuestalmente, pues a la dependencia se le asignarían recursos

de los ya aprobados para la Presidencia de la República. De esta manera tanto la Comisión Dictaminadora de la Cámara de Diputados como la del Senado de la República se manifestaron complacidos con la propuesta de no incrementar el gasto. No obstante lo anterior, resulta interesante ver cuál era el presupuesto que se le asignaba tanto a la Presidencia de la República mientras actuaba en su seno la Dirección de Asuntos Jurídicos y el correspondiente presupuesto que se le autorizó luego de la creación de la Consejería Jurídica.

A continuación se enumeran las distintas asignaciones presupuestales de la Administración Centralizada en su conjunto, de la Presidencia de la República y de la Consejería Jurídica cuando ya fue incluida en los distintos ejercicios fiscales:

Ejercicio Fiscal (año)	Publicación en el Diario Oficial de la Federación.	Presupuesto asignado a las dependencias centralizadas del Poder Ejecutivo.	Presupuesto asignado a la Presidencia de la República.	Presupuesto asignado a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal desde que se le considera en el Presupuesto de Egresos.
1993	18/XII/1992	\$ 89,809,142,700.00	\$ 279,288,300.00	xxx
1994	30/XII/1993	\$ 107,509,089,500.00	\$ 296,300,000.00	xxx
1995	28/XII/1994	\$ 98,145,055,700.00	\$ 380,000,000.00	xxx
1996	22/XII/1995	\$ 128,460,752,000.00	\$ 533,284,200.00	xxx
1997	23/XII/1996	\$ 163,539,739,600.00	\$ 921,480,000.00	xxx
1998	29/XII/1997	\$ 208,910,182,700.00	\$ 1,151,658,700.00	\$ 16,033,500.00
1999	31/XII/1998	\$ 222,767,311,613.00	\$ 1,238,820,000.00	\$ 26,896,600.00
2000	31/XII/1999	\$ 262,025,397,560.00	\$ 1,555,760,000.00	\$ 40,334,096.00
2001	31/XII/2000	\$ 298,579,004,545.00	\$ 1,756,200,000.00	\$ 46,249,946.00
2002	01/I/2002	\$ 332,366,003,737.00	\$ 1,674,311,000.00	\$ 57,609,000.00
2003	30/XII/2002	\$ 346,200,730,021.00	\$ 1,661,780,000.00	\$ 66,862,020.00

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Si tenemos los números a la vista, no nos pueden decir que la creación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal no implicó gastos adicionales en los ejercicios presupuestales, porque claro, en 1996 el Ejecutivo no podía ejercer gastos que no estuvieran autorizados por el Presupuesto de Egresos de ese año, pero a partir del siguiente ejercicio presupuestal el incremento en las respectivas partidas es evidente y no obstante que tenemos presente que ante mayores necesidades de recursos se les dote a las dependencias de un presupuesto mayor cada año, aunado a la inflación económica que también es un factor para considerar el incremento en las asignaciones a las dependencias, pero también hay que recordar que se deben exigir buenos resultados, pues su asignación ha crecido casi en 4 veces más de lo que se le aprobó por primera vez en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sería injusto señalar que únicamente a la Consejería se le ha aumentado su presupuesto pues, como se observa, la Presidencia de la República ha incrementado exponencialmente sus asignaciones y así pasó de \$279,288,300.00 pesos en 1993 a \$1,661,780,000.00 pesos en el presente ejercicio fiscal de 2003, es decir, un incremento de casi 6 veces en tan solo diez años, considerando además que desde 1998 se le desligó presupuestalmente la Consejería.

Lo único que queda por subrayar en este apartado es que apenas en el Presupuesto aprobado para el año 2002 se le asignan sus recursos a la Consejería Jurídica en su propia partida presupuestal (Ramo 37), independiente del Ramo 02 de Presidencia de la República, donde se acostumbraba indicar que del presupuesto de Presidencia se le asignaba determinada cantidad a la Consejería.

5. LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL ¿SECRETARÍA DE ESTADO O DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO?

Si tomamos como punto de partida para este apartado la consideración de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es un ordenamiento que reglamenta al artículo 90 constitucional, el cual desde 1981 establece lo siguiente:

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 y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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

Al analizar este artículo constitucional tenemos los siguientes supuestos:

1º La administración pública a nivel federal será:

- a) centralizada y
- b) paraestatal.

2º La anterior clasificación se determinará conforme a una Ley expedida por el Congreso.

3º Esa ley distribuirá los negocios del orden administrativo.

4º A cargo de tales asuntos estarán:

- a) Las Secretarías de Estado y
- b) Los Departamentos Administrativos

5º La Ley Orgánica expedida por el Congreso fijará además las bases para crear entidades paraestatales y sobre la intervención del Ejecutivo en su operación.

6º Habrá otras leyes en las que se determinarán las relaciones entre las paraestatales con el Ejecutivo y sus dependencias.

En particular y atendiendo al 4º supuesto de la lista anterior, observamos que por disposición constitucional expresa, los negocios del orden administrativo de la Federación estarán a cargo de dos clases de dependencias: Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos; cosa aparte son las entidades paraestatales.

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 26 de la LOAPF, es una de las 19 dependencias con las que cuenta el Poder Ejecutivo de la Unión para el despacho de los asuntos del orden administrativo.

Ahora bien, recordemos que el fundamento constitucional para la existencia de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal se encuentra en el último párrafo del apartado A del Artículo 102 de nuestra Ley Fundamental, lo cual nos llevaría a preguntarnos ¿Por qué razón una dependencia del Poder Ejecutivo se encuentra prevista dentro del capítulo constitucional referente al

Poder Judicial? y ¿Por qué una Institución prevista en un artículo distinto al 90 de la Constitución, se introduce en la ley reglamentaria de este precepto?.

La respuesta es sencilla, se trata de una reforma constitucional que se hizo sin considerar la claridad del texto constitucional, según el cual los negocios del orden administrativo de la Federación estarán a cargo de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, es decir, únicamente ordena la existencia de dos clases de dependencias, no menciona ninguna otra figura, por lo que su ley reglamentaria tampoco debería hacerlo, y la Consejería debió configurarse desde el principio como Secretaría o, en todo caso, Departamento.

No hay duda de que la LOAPF reglamenta al artículo 90 de nuestra Constitución, prueba de ello es que la ley anterior se llamaba Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, además conviene observar en lo conducente lo señalado en el siguiente criterio de tesis jurisprudencial:

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. FORMAN PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. El artículo 90 constitucional consigna las bases de la administración pública federal, al señalar que ésta será centralizada y paraestatal remitiendo a la ley orgánica que expida el Congreso, la cual distribuirá los negocios del orden administrativo entre las secretarías de Estado y departamentos administrativos y sentará los principios generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Este dispositivo constitucional y, entre otros, los artículos 1o., 3o., 45, 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria de este dispositivo constitucional, y 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, dan sustento jurídico a los organismos descentralizados que forman parte de la administración pública paraestatal. (...)"¹⁵⁹

Además de lo anterior, encontramos que Roberto Ríos Elizondo señala que: "A partir de la vigencia de la Constitución de 1917, y en cumplimiento a lo dispuesto por su artículo 90, se han expedido diversas leyes que reglamentan a este precepto al establecer las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, y señalar las atribuciones de los Secretarios y Jefes de Departamento."¹⁶⁰

¹⁵⁹ Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Diciembre de 1999, Tesis: P. XCI/99, Página: 21. Amparo en revisión 2616/98. Ediciones y Publicaciones Zeta, S.A. de C.V. 21 de octubre de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Gilitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número XCII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.

¹⁶⁰ RÍOS Elizondo, Roberto, *El Acto de Gobierno*, Editorial Porrúa, México, 1975, página 426.

Una vez asentado que la LOAPF reglamenta al artículo 90 constitucional, volvemos a nuestra pregunta inicial: la consejería jurídica, en rigor, ¿debería ser una Secretaría de Estado o un Departamento Administrativo?. La pregunta se plantea considerando la idea original del constituyente para introducir los Departamentos Administrativos dentro de nuestro sistema constitucional y administrativo, es decir como organismos desvinculados del todo de la política y básicamente orientados hacia la prestación de servicios públicos, pues de nada serviría hacer tal diferenciación respecto a los últimos Departamentos Administrativos que existieron en nuestro país, los cuales en nada se diferenciaban de las Secretarías de Estado.

Recordemos lo expuesto en el capítulo segundo respecto a qué son las Secretarías de Estado y que son los Departamentos Administrativos para después confrontar la naturaleza jurídica de esta clase de dependencias con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Para el maestro Acosta Romero¹⁶¹, la Secretaría de Estado es un órgano superior político-administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado a los que se les califica de órganos políticos porque a través de su titular realizan actos tales como el refrendo de instrumentos jurídicos relativos a su ramo y comparecen a las Cámaras del Congreso de la Unión a informar sobre el estado que guarda la dependencia a su cargo.

Por otro lado, los Departamentos Administrativos como órganos superiores de la Administración Pública se encargarían de desempeñar las atribuciones puramente administrativas, serían organismos desvinculados del todo de la política y que se dedicarían única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependiendo directamente del Jefe del Ejecutivo. Los titulares de tales dependencias carecían de la facultad de refrendo respecto a reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tenían facultad u obligación de concurrir a las Cámaras a informar y no se les exigían constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el Presidente quedaba con el derecho de calificar sus aptitudes, que deberían ser principalmente de carácter profesional y técnico para efectuar su nombramiento.

¹⁶¹ ACOSTA Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, página 148.

Con el tiempo, las facultades y obligaciones de los Jefes de Departamentos Administrativos se homologaron a las de los Secretarios de Estado y, en la mayoría de los casos, dejaron de ser Departamentos para convertirse en Secretarías.

Ahora bien, conforme al artículo 1º de la LOAPF, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal conjuntamente con las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Presidencia de la República conforman lo que se conoce como Administración Pública Centralizada, quedando a cargo de las Secretarías, los Departamentos (actualmente inexistentes) y la Consejería, el despacho de los asuntos del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión (artículo 2º).

El artículo 4º de la misma ley, dispone que al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente, siendo nombrado y removido libremente por éste. Es necesario que el aspirante reúna para su nombramiento los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República, siéndole aplicables a la dependencia las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público y en general las demás que rigen a las otras dependencias del Ejecutivo Federal.

El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal no tiene ni facultad de refrendo ni obligación de acudir a las Cámaras del Congreso de la Unión a informar sobre el estado que guarda su ramo, en virtud de que no se contempla a la Consejería Jurídica en los artículos 92 y 93 de la Constitución Federal.

De lo anterior, podemos observar que al mismo tiempo que la Consejería no reúne todas las características que definen la naturaleza jurídica de las Secretarías de Estado pues carece del aspecto formalmente político de tales dependencias, tampoco tiene las características esenciales de los Departamentos Administrativos encargado primordialmente de los servicios públicos.

La Consejería no refrenda sus instrumentos jurídicos a la par de los Secretarios de Estado; tampoco ni concurre a las Cámaras a informar sobre su actividad, en eso se asimilaría a los Departamentos Administrativos, pues su función es preparatoria de actos que serán atribuibles a las demás dependencias del Ejecutivo.

Además de que la Consejería Jurídica no atiende ningún servicio público, si bien constitucionalmente no se le exigen a su titular cualidades determinadas para ser nombrado, la ley secundaria remite a los requisitos exigidos por la Constitución para ser Procurador General.

Nuestro punto de vista es que si se quería preservar la función de consejería jurídica para el Presidente de la República a nivel constitucional, como había sido considerada desde 1917, tal disposición debió colocarse en el artículo 90 al momento en que se reformó el artículo 102, reforma que trastocó además otros artículos constitucionales a iniciativa del presidente Ernesto Zedillo; por otro lado para que el Presidente de la República pudiera tener una dependencia a su cargo que se encargara de brindarle tal consejo jurídico, no era necesario hacer permanecer el último párrafo del apartado A del artículo 102 de nuestra Constitución Federal, pues bien pudo haberse creado una Secretaría de Estado que se encargara de tal actividad.

Debemos aclarar que no es que se proponga introducir en el artículo 90 constitucional la figura de Consejería Jurídica creada por la LOAPF, sino todo lo contrario, nuestra propuesta es desaparecer de nuestra legislación el término Consejería porque lo consideramos inapropiado para la dependencia y además de que es contrario al artículo 90 de la propia Constitución, pero tales cuestiones serán motivo de estudio del siguiente capítulo.

Por lo que hace al artículo 102, la única explicación posible para que el legislador decidiera dejar prevista en él la función de consejero jurídico, es que por un afán de hacer ver a la Procuraduría como un órgano separado del Ejecutivo Federal (una especie de autonomía) se quiso remarcar el hecho de que a partir de esa reforma no sería más el Consejero presidencial.

Expuestos nuestros argumentos concluimos que la Consejería, por su naturaleza jurídica actual, no podría ser ni Secretaría de Estado ni Departamento Administrativo y para poder estar incluida dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal primero se debería transferir del artículo 102 al artículo 90 la función de asesor jurídico para después tomar por el procedimiento legislativo ordinario la figura jurídica de Secretaría de Estado (dado lo obsoleto de los Departamentos Administrativos) o bien, simplemente se podría suprimir el último párrafo del artículo 102 para que se constituyera como cualquiera otra de las dependencias del ejecutivo.

Al convertir a la Consejería Jurídica en Secretaría de Estado se salvarían varios inconvenientes comentados con antelación, desde su inapropiada nomenclatura hasta la necesidad de homologar a la dependencia con las Secretarías de Estado en diferentes disposiciones legales, desapareciendo con ello ese régimen extraordinario al que se le sujeta y que deforma la coherencia de las leyes.

El Derecho comparado nos permite ver que mayoritariamente se le asigna la función de abogado del Presidente a un Ministerio de Estado, lo cual como se aprecia, sería perfectamente realizable dentro de nuestro sistema jurídico a través de una Secretaría; por otro lado una concepción que a nuestro modo de ver es más avanzada considera la existencia de un Abogado General con todas las facultades inherentes a la asesoría legal, representación del Ejecutivo y representación de los intereses federales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE REFORMAS AL MARCO LEGAL DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL

SUMARIO

1. El Artículo 102 Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2. El Artículo 90 constitucional; 3. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 4. Otras disposiciones relacionadas con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal: A) El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, B) El Artículo 29 de la Constitución Federal, C) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, D) Otras disposiciones.

1. EL ARTÍCULO 102 APARTADO A DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El Artículo 102 de nuestra Constitución Federal se encuentra ubicado dentro de su Título Tercero, Capítulo Cuarto, Del Poder Judicial, y cuenta con dos apartados "A" y "B", en los que respectivamente se establece la organización del Ministerio Público de la Federación y se prevé la existencia de organismos protectores de los derechos humanos, tanto a nivel federal como en las entidades federativas.

Como ya lo hemos visto, es en el Apartado A del artículo constitucional invocado en donde se previene la existencia de una dependencia que brindará consejo jurídico al Poder Ejecutivo Federal. Al respecto, es conveniente tener presente lo que establece el artículo 102 constitucional en su apartado A, a efecto de proseguir con las propuestas de reforma que se harán en su oportunidad, razón por la cual a continuación citamos el texto vigente de tal disposición:

Artículo 102.

A La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República,

designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener por lo menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

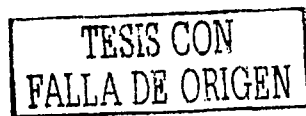
El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

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

Nos parece relevante que nuestra Constitución Federal prevea en sus disposiciones la necesidad de que exista de una dependencia encargada de dar consejo jurídico al Presidente de la República y, en general, a toda la Administración, pues, como señala el maestro Ernesto Gutiérrez y González¹⁶² refiriéndose al Derecho Administrativo, en ninguna otra rama del Derecho como en ésta, al aplicarla en la vida real, hay tanta ignorancia y eso debe preocuparnos, en virtud de que a pesar de que durante algunas administraciones o sexenios los titulares del Poder Ejecutivo han sido no sólo abogados de profesión, sino incluso catedráticos de la ciencia jurídica, hay que reconocer que el Derecho Administrativo y el Derecho en general no destacó por su estricta aplicación durante sus gestiones.

Resulta evidente la importancia de la disposición a nivel constitucional de la asesoría jurídica, tan es así que Don Venustiano Carranza vislumbró la necesidad de incluir en su proyecto del máximo cuerpo legal del país la función del consejo jurídico al gobierno, y el Constituyente de Querétaro no reparó en aprobar la iniciativa dejando intacto el artículo 102 propuesto por el Presidente.

¹⁶² GUTIÉRREZ y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, 1ª edición, Editorial Porrúa, México 1993, en Introducción, página X.



No obstante lo anterior, en la actualidad es inapropiada la ubicación dentro de nuestra Constitución Federal de la figura del asesor jurídico del Presidente, siendo además incongruente que la Procuraduría General de la República siga teniendo representación del Gobierno Federal en algunos asuntos, considerando que entre otras cosas, lo que se buscó al mantener la función de consultoría legal en el mismo artículo que reglamenta lo referente al Ministerio Público de la Federación, era remarcar que a partir de la reforma de 1994 la Procuraduría ya no tendría a su cargo esa actividad y con ello se volvía más independiente del Poder Ejecutivo.

Sabemos que el Ministerio Público de la Federación juega un papel muy importante dentro de nuestra sociedad, pues a él y a los tribunales corresponde el ideal de que sea el Estado el encargado de materializar las aspiraciones de justicia de los individuos, razón por la cual desde su concepción se le asignó al Ministerio Público la trascendental función de representar y defender los intereses de la sociedad, la de defensor de la legalidad y vigilante del cumplimiento estricto de las leyes en los procesos judiciales.

Ante las circunstancias actuales de un país como el nuestro, en donde no se percibe que el Ministerio Público cumpla cabalmente con las altas responsabilidades que le han sido asignadas por la sociedad, en donde los altos índices delictivos y la sensación generalizada de impunidad vulneran la confianza de los habitantes en sus Instituciones fundamentales, creemos que no se le debe seguir distrayendo al Ministerio Público de sus más elementales actividades.

El Ministerio Público de la Federación debe ser el órgano estatal encargado de procurar justicia, de perseguir los delitos, de vigilar el cumplimiento de las leyes y, en general, satisfacer las aspiraciones de justicia de la comunidad nacional.

En el presente trabajo lo que se busca es proponer reformas al marco legal de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, sin que necesariamente tenga en el futuro ese nombre, pero debido a que su fundamento constitucional se encuentra inserto en el referente al Ministerio Público Federal, tenemos que analizar dicho artículo en su conjunto, pues consideramos que el Ministerio Público debe desligarse completamente de las tareas relativas a la representación del Gobierno Federal y de la Federación en su conjunto, toda vez que debe dedicar todos sus esfuerzos a la persecución de los delitos y a realizar los ideales de justicia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Aspectos como los que anotamos no pasaron desapercibidos en los trabajos del Senado de la República como Cámara de origen al analizar la iniciativa presidencial de diciembre de 1994 en materia de procuración y administración de justicia, para tomar la determinación de retirar la facultad de asesor jurídico del gobierno al Procurador General de la República, lo cual advertimos en las siguientes líneas:

"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... 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 del Procurador."¹⁰³

Por su parte la Cámara de Diputados al dictaminar el proyecto de reforma constitucional aprobado por la Cámara de origen señaló lo siguiente:

"El segundo aspecto relevante en relación al Procurador ha sido la discusión sobre la calidad que hasta ahora detenta de ser el Consejero Jurídico del Gobierno (...) Este punto que no venía incluido en la Iniciativa del Ejecutivo es abordado por la Colegisladora reformulando el párrafo correspondiente; es así que se suprime para el Procurador General de la República la calidad de Consejero Jurídico del gobierno, a efecto de que las funciones de que éste desempeñe sean las inherentes a su calidad de Representante Social que el mismo texto constitucional le atribuye y que coinciden con los fines de la Institución del Ministerio Público; asimismo, como se verá en el apartado relativo a las modificaciones aprobadas por el Pleno de la H. Colegisladora se previene que la función de consejero del gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que determine la ley."¹⁰⁴

En primer lugar podemos percatarnos de la intención de las Comisiones dictaminadoras del Senado, que se proponían eliminar del texto constitucional la facultad de dar consejo jurídico al gobierno, por estimarla contraria a la imparcialidad del Procurador, siendo el pleno de la propia Cámara el que se decidió por hacer permanecer la facultad a nivel de la Constitución Federal.

¹⁰³ Dictamen del Senado de la República a la Iniciativa presidencial de reforma constitucional en materia de procuración y administración de justicia de fecha 5 de diciembre de 1994.

¹⁰⁴ Dictamen de la Cámara de Diputados como Cámara Revisora de la Iniciativa presidencial de reforma constitucional en materia de procuración y administración de justicia de fecha 5 de diciembre de 1994.

Ambas Cámaras consideraron nuevamente los argumentos esgrimidos para aprobar la reforma constitucional al momento de conocer posteriormente la iniciativa de reformas a la LOAPF para crear a la Consejería Jurídica, retomando los razonamientos expresados en 1994 y mencionando con especial énfasis el debate sostenido en el año de 1932 entre don Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, éste último Procurador General de la República de aquel entonces, destacando que al final la historia le daba la razón al primero de los mencionados, pues él aseguraba desde aquellos años la necesidad de separar, por incompatibles, las funciones de Ministerio Público de las de representación y asesoría, además de que en el debate celebrado en la Cámara de Diputados se señaló que:

"En un mundo cada vez más cambiante, la especialización emerge no como un capricho, no como un querer fundado en un irracional voluntarismo, sino en la dedicación pulcra de una cierta y determinada parcela del saber humano.

(...) toda norma encierra un deber ser, pero cuando este deber tiene que aplicarse por quien (...) se ve impedido de engarzarlo en la realidad, ha llegado el momento de cambiar el sujeto imputable de convertir la norma en un ente vivo, o para decirlo en otros términos, que le dé facticidad a aquello que el legislador plasmó como un deber ser.

(...) 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.

Por ello, mérito indiscutible del Constituyente Permanente fue el haber aprobado las reformas, en el año de 1994, por las que segregó del Procurador General de la República, la función de consejero jurídico (...)

Existiendo el imperativo de que todo acto de Gobierno se encuentre dentro de los parámetros de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las leyes que de ella emanan, la institución de la asesoría jurídica se encuentra debidamente justificada, ya que a través de ella estaremos en posibilidad de perfeccionar el marco jurídico mexicano."¹⁶⁵

Al respecto, podemos identificar que con la creación de la Consejería Jurídica se cumplió el deseo de don Luis Cabrera de separar la función de asesoría de la de procuración de justicia, no así la función de representación en el caso de los negocios en que la Federación es parte, misma que sigue desempeñando el Procurador General de la República como titular de la Institución del Ministerio Público.

¹⁶⁵ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, Año II, No. 5, de 26 de marzo de 1996; en uso de la palabra diputado Ignacio González Rebolledo al fundamentar el dictamen presentado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Para avanzar en la consolidación del Ministerio Público de la Federación como el efectivo y real representante de la sociedad y realizador de sus aspiraciones de justicia, se le deben retirar aquellas funciones que son incompatibles con tales objetivos, tal y como lo sostuviera desde 1932 el diputado Luis Cabrera.

En ese orden de ideas, se deben emprender diversos ajustes en el marco jurídico previsto constitucionalmente tanto para el Ministerio Público como para el consejero jurídico y representante de la Federación.

A nuestro parecer, absolutamente todo el apartado A del artículo 102 constitucional debería salir del Capítulo dedicado a la organización del Poder Judicial Federal para ubicarse dentro del Poder Ejecutivo, ya que a pesar de que muchos quisieran, aunque sea artificialmente desligar al Ministerio Público de la Federación de tal Poder, tenemos que reconocer que sus funciones asignadas son desde su origen de las principales responsabilidades del Jefe de la Administración Pública. Otro camino, un poco más discutible, es que siguiendo el ejemplo de otros países latinoamericanos, se podría dedicar un Capítulo independiente de los tres Poderes de la Unión al Ministerio Público Federal, pero ello sería por igual, una forma artificial o forzada de desligarlo del Ejecutivo. Al respecto, Juventino V. Castro comenta lo siguiente:

"Es nuestra opinión que la independencia absoluta del Ministerio Público de todo poder, con ser un ideal bello en verdad, es una teoría insostenible. La fuerza incontrastable que tiene el Ministerio Público en sus manos (...) le daría, dentro de esa independencia, una categoría privilegiada en grado extremo, que fácilmente llegaría al abuso."¹⁶⁶

Tal vez reubicar todo el apartado A del artículo 102 constitucional sería mucho pedir, pero sí consideramos fundamental eliminar el cuarto y el último párrafos de dicha disposición, pues el Consejero Jurídico ni forma parte del Poder Judicial ni se confunde como antaño en el mismo funcionario que preside el Ministerio Público.

De manera simultánea, proponemos transferir la previsión del consejo jurídico para la Administración Pública y el Presidente al artículo 90 de nuestra Constitución Política Federal, dotando al funcionario encargado de desarrollar tal actividad de las cualidades necesarias para que como abogado del Presidente de la República, lo representara en todos los casos en que por su especial naturaleza legal fuere necesario, y como ya lo apuntamos, consideramos

¹⁶⁶ CASTRO, Juventino, *El Ministerio Público en México*, 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 1990, página 24.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pertinente dotarlo de la facultad de representar a la Federación en todos aquellos asuntos en que ésta fuese parte, para lo cual habría que otorgarle la personería jurídica necesaria, siendo por lo tanto indispensable la intervención en su nombramiento por parte del Senado de la República a propuesta del Presidente, de manera análoga al nombramiento del Procurador General de la República, quien en adelante presidiría al Ministerio Público de la Federación, suprimiendo en lo sucesivo la denominación de Procuraduría General de la República para esta Institución.

En relación a nuestros comentarios, en el debate de la Cámara de Diputados relativo a la Iniciativa de reforma a la LOAPF citada anteriormente se señaló lo siguiente:

"(...) en este decreto se recogen con fidelidad los propósitos de aquella trascendental reforma de 1994.

Dicha modificación a la Constitución General de la República (...) tuvo entre otros, el objetivo de privilegiar la función del Procurador General de la República en su calidad de titular del Ministerio Público de la Federación, la cual exige plena responsabilidad en el cumplimiento de la ley y un alto grado de autonomía para alcanzar los fines de procurar justicia a favor de cada persona y de la sociedad en su conjunto.

En el lenguaje coloquial el Consejero Jurídico actúa ciertamente como abogado de la nación, en la medida en que ésta para los efectos del derecho internacional, está representada por el titular del Ejecutivo Federal (...)”¹⁹⁷

"Si bien es cierto que apoyamos la creación de la Consejería Jurídica, queremos mencionar que nos parece insuficiente.

El Ministerio Público nace como instrumento para la persecución del delito ante los tribunales, en calidad de agente del interés social (...) su misión es la de velar por el estricto cumplimiento de la ley, depositaria de los intereses de la sociedad. Su funcionamiento como organismo especializado resulta imprescindible para la buena administración de justicia.

El Procurador General de la República, como Jefe del Ministerio Público Federal y éste como representante social, debe cumplir realmente con ese cometido y dejar de seguir representando al Ejecutivo Federal en algunos casos (...)

(...) haremos nuestros señalamientos de lo que consideramos debe ser modificado para que exista una real procuración e impartición de justicia y se acote la función de Ministerio Público a su ejercicio de representación social.

Si ya fue creada la figura de Consejero Jurídico en el artículo 102 constitucional, es indispensable ahora que cumpla con su función y represente, en todos los casos, a las secretarías de Estado y al Ejecutivo Federal. Además queremos proponer que sea materia

¹⁹⁷ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, Año II, No. 5, de 26 de Marzo de 1996; en uso de la palabra diputado Jorge Efraín Moreno Collado del Partido Revolucionario Institucional.

de discusión en otra sesión, denominar a la figura de Consejería Jurídica como abogado general del Ejecutivo."¹⁶⁴

El representante de otro grupo parlamentario agregó a lo anterior el punto de vista de los legisladores de su fracción, en los siguientes términos:

"(...) el Procurador General de la República tenía tres atribuciones fundamentales: una, ser el titular del Ministerio Público Federal otra (sic), ser el representante legal de la Federación y la última, el ser Consejero Jurídico del Gobierno.

A nosotros nos parece que una reforma de fondo hubiera sido que efectivamente el Procurador General de la República quedara como exclusivo titular del Ministerio Público Federal y que por otro lado, lo dijimos en su momento, se creara una dependencia, algo así, similar a lo que sería una especie de abogado general, que tuviera la representación legal de la Federación y el consejo jurídico del Gobierno. Sin embargo, en la reforma de 1994 sólo se modificó la Constitución quitándole al procurador la atribución de ser Consejero Jurídico del Gobierno.

(...) Igualmente creemos que en su momento, el Procurador General de la República debe de ser solamente el titular del Ministerio Público Federal y la representación legal de la Federación que todavía le otorga el párrafo cuarto al artículo 102 constitucional, que en un momento determinado tenemos que legislar para modificarlo, porque el Ministerio Público Federal cumple altas tareas que la nación exige (...). Y esas facultades que la Constitución le da al Ministerio Público Federal, exige de un esfuerzo total, completo, de 100% de la institución del Ministerio Público Federal y de su titular..."¹⁶⁵

El Senado de la República en nada enriqueció el dictamen y debate de su colegisladora para reformar la LOAPF y tampoco se pronunció al respecto de las funciones de representación de la Federación a pesar de ser esta Cámara la que representa el Pacto Federal, de hecho en el Diario de los Debates se registra una aparente apatía del Senado respecto a esta reforma legal, lo cual advertimos en la siguiente cita correspondiente al dictamen elaborado en comisiones:

"A las Comisiones Unidas de Gobernación Primera Sección y de Estudios Legislativos Cuarta Sección, fue turnada para su estudio y dictamen la minuta de la H. Cámara de Diputados relativa al proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

(...) Analizados los textos propuestos en la iniciativa, y en las modificaciones y textos propuestos por la Colegisladora, estas comisiones comparten los criterios expresados en el nuevo texto que se aprobó por la plenaria de la Cámara de Diputados..."¹⁶⁶

¹⁶⁴ DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, Año II, No. 5, de 26 de marzo de 1996; en uso de la palabra diputado Crisóforo Lauro Salido Almada, no se precisa la fracción parlamentaria que representa.

¹⁶⁵ Idem; en uso de la palabra diputado Leonel Godoy Rangel del Partido de la Revolución Democrática.

¹⁶⁶ DIARIO DE LOS DEBATES DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, Número 7, de 1º de abril de 1996.

De igual manera, en el Pleno de la Cámara Revisora aconteció lo siguiente:

"La transformación de la realidad social y el atendimento de nuevas ideas y la confrontación de ésta, (sic) van dando origen a nuevas formas de organización de la administración pública; modificaciones y adecuaciones, que por otra parte, algunas veces logran resolver añejas controversias.

(...) Se precisa en esta intervención la reforma del apartado A del artículo 102 de la Constitución; porque en ella el Constituyente Permanente, da solución al problema jurídico administrativo por muchos años analizado y discutido del conflicto de intereses que se planteaba en términos del precepto reformado.

(...) Para no caer en repeticiones inútiles, baste decir que esta reforma da origen y se traduce en la creación por mandato constitucional de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

(...) Es por lo que sólo me resta pedirles a ustedes señoras y señores Senadores, respetuosamente, previo su análisis y discusión, su aprobación para dicha iniciativa. Muchas gracias. (Aplausos)"¹⁷¹

"- El C. Presidente: En virtud de que no hay oradores registrados para la discusión de este dictamen, con fundamento en el artículo 134 del Reglamento para el Gobierno Interior, proceda la Secretaría a recoger la votación nominal en lo general y en lo particular, en un solo acto.

... (Se recoge la votación)

- El C. Secretario Morales Flores: Señor Presidente, se emitieron noventa y cinco votos en pro y uno en contra.

- El C. Presidente: Aprobado el Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Pasa al Ejecutivo de la unión para sus efectos constitucionales. Continúe la Secretaría.

- La C. Senadora Irma Consuelo Serrano Castro Domínguez (Desde -sic- su escaño). ¿Me permitiría subir para decir unas palabras, señor Presidente?

- El C. Presidente: Con mucho gusto Senadora. De acuerdo con el artículo 102, cinco minutos.

INTERVENCIÓN

- La C. Senadora Irma Consuelo Serrano Castro Domínguez: Muchísimas gracias. Es nada más para suplicar a la Cámara de Senadores que por favor, aunque sea un resumen lo más simple o simplificado, sería bueno que nos pasaran a todos los Senadores.

Es imposible que todos votemos en masa sin saber ni de qué se trata. Yo no tengo ningún antecedente, por ejemplo de esta interesante votación que acaban de pasar. Entonces yo creo que por lo menos se debería hacer alguna postura para que nosotras o nosotros pudiéramos saber por que decimos sí o decimos no.

(...) No podemos estar aquí, nada más votando y calentando nuestro lugar (...) tenemos que tener conciencia cada uno de nosotros, porque estamos votando sí o no.

(...) Yo les suplicaría, que por lo menos a mí, si es que a los demás no les interesa, se me concediera leer un resumen muy escueto de lo que tengo que votar. Muchísimas gracias señor Presidente."¹⁷²

A pesar del precario trabajo legislativo de discusión en la cámara revisora, en donde por cierto formó parte de la Comisión Dictaminadora el actual

¹⁷¹ DIARIO DE LOS DEBATES DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, Número 8, de 1º de abril de 1996; en uso de la palabra senador Esteban Maqueo Coral para fundamentar el dictamen.

¹⁷² Idem.

Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal Lic. Juan de Dios Castro Lozano, lo que podemos advertir es que por lo menos entre los diputados existía desde entonces la inquietud de que a la nueva dependencia que se creara para dar consejo jurídico se le dotara además de las facultades de representación antes aludidas, inquietud que compartimos en el presente capítulo.

Para cristalizar las reformas propuestas en este apartado y siendo que desde 1996 se percibió la necesidad de crear una Institución parecida a un Abogado General, que tuviera a su cargo tanto la asesoría jurídica al Ejecutivo como la representación de la Federación, proponemos la supresión de dicha facultad de representación, prevista en el párrafo cuarto del artículo 102 apartado A, así como la eliminación del último párrafo de tal dispositivo, cuya redacción reformada quedaría de la siguiente manera:

***Artículo 102.**

A La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener por lo menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones."

2. EL ARTÍCULO 90 CONSTITUCIONAL.

De manera complementaria a la reforma propuesta en la sección anterior, se tendría que modificar el artículo 90 de nuestra Constitución Federal, el cual se encuentra ubicado en el Título tercero, Capítulo III "Del Poder Ejecutivo" y se encarga de organizar la Administración Pública Federal, considerando la existencia de las dependencias que tendrá el jefe de la Administración para el despacho de los asuntos que la ley le encomienda. En su texto vigente tal dispositivo constitucional establece lo siguiente:

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 y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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

En el capítulo tercero del presente trabajo se analizó este precepto constitucional, advirtiendo los supuestos que podemos obtener al desmenuzarlo, e identificamos que este artículo prevé la existencia de dos clases de dependencias del Ejecutivo Federal: las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Con la modificación que proponemos a los artículos 102 y 90 se removería el último párrafo del primero de ellos para integrarlo al segundo, considerando así al Abogado General como otro auxiliar del Poder Ejecutivo Federal, diferente a las otras dos clases de órganos del Ejecutivo, funcionario que asumiría además, como facultad personal, la representación de la Federación en los asuntos en que esta fuese parte, lo cual no es nada nuevo en cuanto a las atribuciones del Ejecutivo Federal, pues ante la comunidad internacional el representante de la Federación es el propio Presidente de la República, quien de esta manera ejercería esa representación por conducto de un funcionario especializado en asuntos jurídicos.

De lo anterior, resultaría para este precepto constitucional la siguiente redacción:

"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 y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Habrá además un Abogado General de la Nación nombrado por el titular del Ejecutivo Federal con aprobación del Senado, o en sus recesos por la Comisión Permanente, quien tendrá a su cargo la representación de los intereses de la Federación en todos aquellos asuntos en que fuese parte y que estará al frente de la dependencia encargada por la ley de la función de consejería en materia jurídica del Poder Ejecutivo Federal.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y el Abogado General de la Nación."

Con la modificación ocurren tres cosas, la primera es que se atribuiría un nombre apropiado para el funcionario que estuviera al frente de la dependencia del ejecutivo federal que se crearía para desarrollar la actividad legal de la Administración Pública Federal, la cual debiera ser una Secretaría de Estado, como es que nosotros lo proponemos; pero independientemente de encontrarse al frente de esa dependencia, el Abogado General ejercería por sí mismo, o por conducto de delegados, la representación de los intereses de la Federación en los negocios en que ésta sea parte, es decir tendría personería jurídica propia, desligándose de esos menesteres a la Secretaría que estuviera bajo su mando inmediato, la cual únicamente se encargaría del trabajo de asesoría legal y gestión de los asuntos jurídicos de la Administración Pública Federal y en ningún momento figuraría esa dependencia como representante de la Federación.

En segundo lugar, se logra mantener la previsión a nivel constitucional del consejo jurídico al Presidente a cargo de un funcionario ubicado dentro del Poder Ejecutivo, lo cual terminaría con la inapropiada ubicación constitucional actual.

Por último, con esta reforma se abre la posibilidad de que en la legislación secundaria se regule por igual, sin necesidad de crear analogías como ocurre actualmente, a la dependencia encargada del trabajo técnico jurídico, que por no llamarse en lo sucesivo Consejería, quedaría comprendida automáticamente en todas las referencias hechas por las leyes a las Secretarías de Estado.

Respecto al nombramiento del Abogado General, se justifica la participación de la Cámara de Senadores en virtud de que para representar a la Federación, éste funcionario debe estar legitimado por el órgano que representa al Pacto Federal, siendo deseable que la propuesta de nombramiento que hiciera el Presidente de la República recayera en un imminente jurista reconocido por la comunidad jurídica nacional, tanto profesional como académica. A nuestro parecer, resulta innecesario que en la Constitución Federal se prevean los

requisitos que debe reunir para su nombramiento este funcionario, situación que debe dejarse a la ley secundaria.

3. LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Derivado de las reformas constitucionales anteriormente propuestas, se tendría que ajustar la ley reglamentaria del artículo 90, de manera que incluyera a la dependencia del ejecutivo que se propone crear, sus facultades como Secretaría de Estado y las facultades del Abogado General de la Nación en su carácter de representante legal en los asuntos de su competencia.

De esta manera se tendrían que reformar o adicionar los siguientes artículos, mismos que anotamos en su texto vigente y en el texto propuesto después de su modificación:

- 1º, reforma, suprimiendo la referencia hecha a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

"Artículo 1º.- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. (...)"

(Reforma) "Artículo 1º.- La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, integran la Administración Pública Centralizada. (...)"

- 2º fracción III, reforma, eliminando dicha fracción.

"Artículo 2º.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

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

(Reforma) "Artículo 2º.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias en la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado, y

II. Departamentos Administrativos."

- 4º, reforma, sustituyendo el texto actual para introducir la figura del Abogado General de la Nación.

"Artículo 4º.- La función de consejero jurídico, prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste.

Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República.

A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal. En el reglamento interior de la Consejería se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y delegar facultades."

(Reforma) "Artículo 4º.- El Abogado General de la Nación, previsto por el segundo párrafo del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará al frente de la dependencia encargada de la función de consejería en materia jurídica del Poder Ejecutivo Federal y de manera personal tendrá la representación de la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, sin perjuicio de las demás facultades que la ley le encomiende.

Para el nombramiento del Abogado General de la Nación, el Presidente de la República propondrá al Senado, o en sus recesos a la Comisión Permanente, a un distinguido jurista que reunirá los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República, pudiendo ser removido del cargo libremente por el propio Presidente de la República.

El Abogado General de la Nación tendrá el mismo rango y jerarquía que los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamento Administrativo en el despacho de sus funciones como titular de la dependencia encargada de dar consejo al Ejecutivo Federal."

- 6º, adición, para incluir al Abogado General de la Nación en la lista de funcionarios que acuerdan la suspensión de garantías.

"Artículo 6º.- Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República."

(Reforma) "Artículo 6º.- Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos Administrativos, el Procurador General de la República y el Abogado General de la Nación."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 14, adición, para hacer la excepción de la dependencia encargada del consejo jurídico al Titular del Ejecutivo Federal, respecto de la cual se encontrará al frente el Abogado General de la Nación y no un Secretario de Estado.

"Artículo 14.- 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.

En los juicios de amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponda el asunto, según la distribución de competencias. Los recursos administrativos promovidos contra actos de los Secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su Secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables."

(Reforma) "Artículo 14.- Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, a excepción de la dependencia que preside el Abogado General de la Nación, quienes para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliarán 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.

En los juicios de amparo, el Presidente de la República será representado por el Abogado General de la Nación, en coordinación con el titular de la dependencia a que corresponda el asunto, según la distribución de competencias; las dependencias deberán proporcionar toda la información requerida por el Abogado General para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones. Los recursos administrativos promovidos contra actos de los Secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su Secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables."

- 23, reforma, para sustituir la expresión "Secretarios y Jefes de Departamentos" por la de "titulares de las dependencias", toda vez que así se contemplaría también al Abogado General, cuyo puesto no se denomina Secretario de Estado, aun y cuando tenga igual jerarquía dentro de las dependencias del Ejecutivo.

"Artículo 23.- Los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos, una vez abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, además, cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta última obligación será extensiva a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria."

(Reforma) "23.- Los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal, una vez abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, además, cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los

casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta última obligación será extensiva a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria."

- 26, reforma, para agregar a la lista de Secretarías de Estado, en sustitución de la Consejería Jurídica, a la Secretaría Jurídica del Ejecutivo Federal.

"Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.
 Secretaría de Relaciones Exteriores.
 Secretaría de la Defensa Nacional.
 Secretaría de Marina.
 Secretaría de Seguridad Pública.
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 Secretaría de Desarrollo Social.
 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
 Secretaría de Energía.
 Secretaría de Economía.
 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
 Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
 Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
 Secretaría de Educación Pública.
 Secretaría de Salud.
 Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
 Secretaría de la Reforma Agraria.
 Secretaría de Turismo.
 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal."

(Reforma) "Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.
 Secretaría de Relaciones Exteriores.
 Secretaría de la Defensa Nacional.
 Secretaría de Marina.
 Secretaría de Seguridad Pública.
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
 Secretaría de Desarrollo Social.
 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
 Secretaría de Energía.
 Secretaría de Economía.
 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
 Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
 Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
 Secretaría de Educación Pública.
 Secretaría de Salud.
 Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
 Secretaría de la Reforma Agraria.
 Secretaría de Turismo.
 Secretaría Jurídica del Ejecutivo Federal."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

• 43, reforma, para adecuar la denominación de la nueva dependencia e incluir cambios en las fracciones II (agregar las iniciativas de reformas constitucionales y adecuar el nombre de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal), VII y X (suprimirlas de las facultades de la dependencia, por ser facultades propias del Abogado General, desvinculado de su carácter de titular de la Secretaría Jurídica), introduciendo en la fracción V una nueva facultad y recorriendo el resto de las fracciones.

"Artículo 43.- A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

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

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;

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;

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;

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;

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;

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;

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."

(Reforma) "Artículo 43.- A la Secretaría Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

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

II.- Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de reforma constitucional, leyes y decretos que se presenten al Congreso

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea Legislativa 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;

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;

V.- Proponer al titular del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas cuya formulación no sea exclusiva de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal;

VI.- 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;

VII.- 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;

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;

X.- Solicitar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal toda la información que le resulte indispensable para el adecuado desarrollo de sus funciones, y

XI.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."

- 44, adición, para insertar en tal dispositivo actualmente derogado las facultades propias del Abogado General de la Nación, conformándose un nuevo capítulo en la LOAPF.

(Adición) "Artículo 44.- Al Abogado General de la Nación, corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

- I. Fungir como titular de la dependencia encargada de la consejería en materia jurídica al Poder Ejecutivo Federal, sometiendo a consideración del Presidente de la República los asuntos que a la misma le asigna la ley;
- II. 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 Abogado General de la Nación 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;

- III. Representar al Presidente de la República 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;
- IV. Intervenir en los casos previstos por el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

- V. Autorizar con su firma los convenios que la dependencia a su cargo celebre con otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, así como los convenios que suscriba con las entidades federalivas o gobiernos municipales, en asuntos de su competencia;
 - VI. Representar a la Federación en todos los negocios en que fuese parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales, y
 - VII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes."
- Capítulo II, reforma, para ajustar la denominación de este Capítulo suprimiendo la referencia hecha a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

"CAPÍTULO II
DE LA COMPETENCIA DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO, DEPARTAMENTOS
ADMINISTRATIVOS Y CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL"

(Reforma)
"CAPÍTULO II
DE LA COMPETENCIA DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y LOS DEPARTAMENTOS
ADMINISTRATIVOS"

- Capítulo III, adición, para introducir en la LOAPF un nuevo Capítulo que prevenga las facultades propias del Abogado General de la Nación y que, como vimos líneas atrás, únicamente comprendería al artículo 44 actualmente derogado.

(Adición)
"CAPÍTULO III
DE LAS FACULTADES DEL ABOGADO GENERAL DE LA NACIÓN"

En términos generales la reforma a la ley reglamentaria del artículo 90 constitucional tocaría los mismos artículos que se reformaron en 1996 para crear a la Consejería Jurídica con algunas novedades que se han propuesto, siendo necesario analizar otras diversas disposiciones relacionadas con la dependencia que se propone crear y con la actual Consejería.

4. OTRAS DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL.

A) EL TÍTULO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El Título Cuarto de nuestra Ley Fundamental se denomina en su texto vigente "De las responsabilidades de los servidores públicos", no obstante tal disposición ha sido reformada recientemente tal y como aparece publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 14 de junio de 2002, en el Decreto por el que se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar de la siguiente forma: "De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado.", pero que conforme a la disposición transitoria entrará en vigor hasta el 1º de enero de 2005.¹⁷³

Dentro del Título en comento se definen quienes son considerados como servidores públicos, para lo cual el artículo 108 establece lo siguiente:

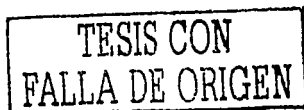
Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a... los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal... quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones (...)

En la determinación constitucional antes transcrita se encuadra perfectamente la figura del actual Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, así como la del funcionario que se propone crear en este capítulo, esto es, el Abogado General de la Nación, por lo que sería responsable de todos los actos u omisiones en que incurriere en el desempeño de su función pública.

Por lo anterior no habría necesidad de modificar el texto de este precepto constitucional con motivo de la reforma que se propone y aún en el caso del actual funcionario encargado del consejo jurídico al Presidente no escapa a la reglamentación hecha por la norma Suprema en su artículo 108.

Por su parte, el artículo 110 de la Constitución enumera a los funcionarios que pueden ser sujetos de juicio político, lo anterior en los siguientes términos:

¹⁷³ "TRANSITORIO ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor el 1º de enero del segundo año siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación..."



Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político 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 jurisdicciones 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 corresponda.

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.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

A nuestro juicio, en esta lista de funcionarios se debería incluir tanto al actual Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal o, de considerarse favorable nuestra propuesta de crear al Abogado General de la Nación, debiera señalarse expresamente su sujeción al juicio político, pues al no ser estrictamente un Secretario de Estado, podría escapar a la disposición constitucional antes citada, lo cual también acontece con el actual funcionario encargado del consejo jurídico al Presidente de la República, pues no se enumera en la lista de empleados del Estado que puedan ser sujetos de este procedimiento.

Por lo que hace a los procedimientos penales y civiles en contra de funcionarios públicos, el artículo 111 constitucional determina lo siguiente:

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los 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, el 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 consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa, se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los tribunales superiores de justicia de los estados y, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Al incluirse tanto al Consejero Jurídico como al Abogado General de la Nación, en su caso, en la enumeración de funcionarios que hacen las

disposiciones constitucionales anteriores, no habría la menor duda de su responsabilidad penal o civil respecto de sus acciones, razón por la que debieran ser incluidos en ambos preceptos.

B) EL ARTÍCULO 29 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

Por lo que hace al artículo 29 constitucional, éste se encuentra ubicado dentro de la llamada parte dogmática de la Constitución Política de nuestro país, sección que consagra las principales garantías reconocidas por nuestra Ley Fundamental, y establece lo siguiente:

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

Este precepto de nuestra Constitución Federal, conforme a las reformas que proponemos, no se vería en la necesidad de ser modificado para incluir de manera expresa la participación del Abogado General de la Nación, pues en su carácter de titular de una Secretaría de Estado ya tendría participación en el acuerdo para suspender garantías, además de que la ley secundaria lo facultaría para intervenir en tal evento. Por otra parte, consideramos que se debiera sustituir la referencia hecha a la Procuraduría General de la República por la de Ministerio Público de la Federación, por ser más compatible con la función que desempeñaría como representante social. En el caso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal tal y como existe hoy en día, de todas formas se debería adicionar dicho artículo para incluir al Consejero Jurídico, pues anteriormente se consideraba que el Procurador desempeñaba en el acuerdo previsto por el 29 constitucional la función de asesor legal del Presidente de la República, y por la imprecisión de su actual denominación no participaría en el acuerdo.

C) LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La ley a que se refiere la presente sección ha sido objeto de una reforma que la ha convertido en una legislación a la que se le segregó la previsión referente a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, al crearse una legislación específica en dicha materia, a saber la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (DOF 13/III/2002).

La primera de estas leyes prevé en su artículo 2º lo siguiente:

Artículo 2.- Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

Como señalábamos con anterioridad en el artículo 108 constitucional se puede encuadrar perfectamente al actual Consejero Jurídico, por ser un funcionario que desempeña un cargo dentro de la Administración Pública Federal. No obstante, para sujetarlo a las disposiciones aplicables en materia de juicio político previstas en la ley en comento, primero se debe indicar con claridad su sujeción a este procedimiento en el artículo 110 constitucional, pues estrictamente hablando no está incluido como sujeto de juicio político.

Por lo que hace a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dicho ordenamiento previene en sus artículos 1º y 2º lo siguiente:

"Artículo 1.- Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- II. Las obligaciones en el servicio público;
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV. Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- V. El registro patrimonial de los servidores públicos."

"Artículo 2.- Son sujetos de esta ley los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales."

De los artículos transcritos, observamos que definitivamente el Abogado General de la Nación quedaría incluido entre los funcionarios de la

Administración Pública Federal a los que les sería aplicable este cuerpo legal, razón por la que no habría necesidad de reformar tales disposiciones.

D) OTRAS DISPOSICIONES.

Como corolario para revisar el régimen jurídico que sería aplicable para la dependencia propuesta en este capítulo, repasaremos en lo conducente la sujeción de la nueva Secretaría de Estado y del funcionario titular de la misma a diversos dispositivos legales.

- **Los artículos 92 y 93 de la Constitución Federal.**

El texto vigente del artículo 92 constitucional establece lo siguiente:

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

Ante nuestra propuesta de reforma, el Abogado General no tendría propiamente la denominación de Secretario de Estado, a pesar de estar al frente de una Secretaría y tener administrativamente el mismo rango que tales funcionarios. El hecho de que el Abogado General no autorizara con su firma los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente podría tener idénticos efectos que en el caso de los Secretarios y Jefes de Departamento, pues la vinculación que se da entre tal funcionario y el Presidente tiene en esos casos el mismo alcance que con el resto de los auxiliares en los asuntos de carácter administrativo, puesto que con su firma se responsabiliza de todos los asuntos en que el Presidente le da intervención en cuestiones de orden técnico legal, siendo a nuestro parecer innecesario reformar este precepto constitucional.

Por su parte el artículo 93 de la CPEUM señala lo siguiente:

Artículo 93. Los Secretarios del Despacho 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 Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

En razón a que el informe ante el Congreso de la Unión respecto al estado que guardan los ramos de la Administración Pública Federal es una especie de evaluación a los altos funcionarios del Ejecutivo, consideramos importante que se incluya en la lista de obligados a comparecer ante los representantes populares al Abogado General de la Nación, inmediatamente después de la mención hecha del Procurador General de la República. De igual modo, sería positivo que cuando se discutiera una iniciativa de reforma constitucional o de ley, pudiera invitarse al Abogado General de la Nación para que despejara las dudas que surgieran durante el proceso legislativo, en virtud de estar a su cargo el trabajo de revisión de todos los proyectos de iniciativas de la Administración Pública.

El Consejero Jurídico actualmente se sustrae de la obligación de rendir cuentas ante el Congreso del estado que guarda su respectivo ramo, y tal cosa ocurre por el solo hecho de no ser Secretaría de Estado la dependencia que preside, razón por la cual él como titular no se llama Secretario.

- **Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.**

La Ley que organiza la estructura y funciones de la Procuraduría General de la República establece en sus artículos 1º y 2º lo siguiente:

Artículo 1.- Esta ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éste ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

Artículo 2.- Corresponde al Ministerio Público de la Federación:

- I. Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;
- II. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;
- III. Velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia;
- IV. Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y cónsules generales;
- V. Perseguir los delitos del orden federal;

- VI. Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en lo que hace a las materias de su competencia;
- VII. Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con lo establecido en la Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, éste ordenamiento y demás disposiciones aplicables;
- VIII. Dar cumplimiento a las leyes así como a los Tratados y Acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución y con la intervención que, en su caso, corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal;
- IX. Representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración a que se refiere el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- X. Convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia, y
- XI. Las demás que las leyes determinen.

De las anteriores facultades, nuestra propuesta derivaría en retirarle a la Procuraduría las previstas por las fracciones IV y IX, en virtud de referirse a asuntos que consideramos deben ser de la competencia del Abogado General de la Nación, o en específico y por lo que respecta a la fracción IX, se podría reformar para evitar la referencia a la representación del Gobierno Federal a la par de la respectiva reforma al artículo 119 constitucional.

En lo conducente, el artículo 119 de la CPEUM a que se refiere la fracción IX del numeral antes transcrito establece lo siguiente:

Artículo 119. Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o defensa exterior.

En cada caso de sublevación o transtorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas procuradurías generales de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines los Estados y el Distrito Federal, podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República. (...)

Por su parte el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece lo que comprende la representación de la Federación, lo cual también tendría que ser transferido como facultades del Abogado General de la Nación en las disposiciones reglamentarias respectivas.

- **Ley de Amparo.**

La vigente ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales considera en sus artículos 9 y 19 lo siguiente:

Artículo 9.- Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquellas.

Las personas morales oficiales estarán exentas de prestar las garantías que en esta ley se exige a las partes.

Artículo 19.- Las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, pero si podrán, por medio de simple oficio, acreditar delegados que concurren a las audiencias para el efecto de que en ellas rindan pruebas, aleguen y hagan promociones.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el presidente de la república podrá ser representado en todos los tramites establecidos por esta ley, en los términos que determine el propio ejecutivo federal por el conducto del procurador general de la república, por los secretarios de estado y jefes de departamento administrativo a quienes en cada caso corresponda el asunto, según la distribución de competencias establecidas en la ley orgánica de la administración pública federal.

En estos casos y en los juicios de amparo promovidos contra los titulares de las propias dependencias del ejecutivo de la unión, estos podrán ser suplidos por los funcionarios a quienes otorguen esa atribución los reglamentos interiores que se expidan conforme la citada ley orgánica.

En los amparos relativos a los asuntos que correspondan a la procuraduría general de la república, su titular podrá también representar al presidente de los estados unidos mexicanos, y ser suplido por los funcionarios a quienes otorgue esta atribución el reglamento de la ley orgánica de dicha procuraduría.

De los preceptos anteriores, observamos que se encuentran legitimadas para interponer la acción de amparo las Dependencias y Entidades del Ejecutivo Federal, cuando el acto reclamado afecte sus intereses patrimoniales, asimismo la posibilidad de que el Presidente de la República sea representado en todos los trámites establecidos por la legislación de Amparo por conducto del Procurador General de la República o por los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, bajo cuya competencia se encuentre el asunto de que se trata.

Por las consideraciones vertidas a lo largo del presente capítulo, consideramos necesario reformar el artículo 19 de la Ley de Amparo, en virtud de que sería más conveniente confiar en el Abogado General de la Nación la representación en juicio del Presidente de la República y de todos los demás funcionarios y sus dependencias o entidades, en virtud de que sería el representante de la federación y, por lo tanto, se encargaría de cuidar de los intereses patrimoniales del Estado que se encontraren en litigio, eliminándose

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

así la duda acerca de la participación del Ministerio Público de la Federación en todos los juicios de Amparo.

Cabe señalar que en calidad de representante de la Federación, el Abogado General también litigaría a nombre de los otros dos poderes, precisamente en el caso de que su patrimonio se viera afectado. Juventino Castro señala al respecto lo siguiente:

"En efecto, el Procurador cuando litiga a nombre de la Federación, no solo atiende las demandas y las acciones del Ejecutivo Federal, sino también del Poder Legislativo y del Judicial. Estos dos últimos no cuentan en su organización y en su estructura con un representante para los casos en que sean demandados, o convenga que actúen como demandantes, sino que se apersonan bajo la intervención del Procurador General, quien tiene la personalidad suficiente para intervenir en esos casos.

Todo esto es así porque la Federación incluye a las tres ramas del Poder Público, y resulta por lo tanto lógico que quien tiene la atribución extienda ésta a todo aquel litigio en que la Federación pudiera verse afectada."¹⁷¹

Del mismo modo, el Abogado General de la Nación debería estar facultado para intervenir en los procedimientos que actualmente están a cargo del Procurador.

• **Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.**

La ley a que se refiere la presente sección, reglamenta las disposiciones de la Constitución Federal referentes a las controversias constitucionales, siendo que el artículo constitucional establece lo siguiente:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieren a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;

¹⁷¹ CASTRO, Juventino, *La Procuración de la Justicia Federal*, Editorial Porrúa, México, 1993, páginas 186 y 187.

- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios y diversos Estados;
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnados por la Federación, de los municipios impugnados por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III. (...)

Por su parte la ley reglamentaria del dispositivo constitucional antes transcrito establece en sus artículos 4º y 11 lo siguiente:

ARTICULO 4o. Las resoluciones deberán notificarse al día siguiente al en que se hubiesen pronunciado, mediante publicación en lista y por oficio entregado en el domicilio de las partes, por conducto del actuario o mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo. En casos urgentes, podrá ordenarse que la notificación se haga por vía telegráfica. Las notificaciones al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se entenderán con el secretario de estado o jefe de departamento administrativo a quienes corresponda el asunto, o con el Consejero Jurídico del Gobierno, considerando las competencias establecidas en la ley. Las partes podrán designar a una o varias personas para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado.

ARTICULO 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

De los artículos citados, vemos que actualmente la representación del Ejecutivo Federal puede hacerse indistintamente por cualquiera de los Secretarios de Estado, en razón de la distribución de competencias que hace la ley respectiva, pero consideramos que la representación debe recaer siempre en el Abogado General, quien debe estar facultado para solicitar la información necesaria de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para desarrollar todas las facultades inherentes a su función legal.

Por lo que hace al Procurador General de la República, la Ley Reglamentaria del artículo 105 de las fracciones I y II de la CPEUM establece lo siguiente:

ARTICULO 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

- I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
- II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;
- III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y
- IV. El Procurador General de la República.

ARTICULO 28. Si los escritos de demanda, contestación, reconvención o ampliación fueren oscuros o irregulares, el ministro instructor prevendrá a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro del plazo de cinco días. De no subsanarse las irregularidades requeridas, y si a juicio del ministro instructor la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al Procurador General de la República por cinco días, y con vista en su pedimento si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

ARTICULO 66. Salvo en los casos en que el Procurador General de la República hubiere ejercitado la acción, el ministro instructor le dará vista con el escrito y con los informes a que se refiere el artículo anterior, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento que corresponda.

Las fracciones anteriormente transcritas en nada se verían afectadas con la reforma que se propone respecto a la figura de Abogado General de la Nación, puesto que es correcto que se le de intervención al Procurador General de la República en su carácter de titular de la Institución encargada de velar por el estricto apego a la Constitución y a la legalidad de los procesos, o como lo llama Juventino V. Castro, como opinante social calificado.

Con el repaso que hemos hecho a las disposiciones aludidas en esta sección, podemos advertir que la reforma que proponemos sería de una profunda trascendencia, que requeriría del intenso estudio de los distintos ordenamientos jurídicos nacionales y, en su momento, locales por parte de todos los sectores participantes, pero en especial de los miembros del Constituyente Permanente para reformar la Constitución y del Congreso de la Unión para adecuar la legislación secundaria.

Creemos que de contribuir al manejo de los asuntos públicos con estricto apego a la legalidad, la figura del Abogado General se justificaría en nuestro sistema jurídico y administrativo. El Presidente de la República necesita contar con una excelente orientación legal para el desempeño de la función pública que le encomienda la población, no siendo abogado y aun siéndolo, pues al tratarse de una ciencia tan fértil, los conocimientos que se generan crecen constantemente en ese campo del conocimiento humano.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El abogado del Presidente es un funcionario que tiene una enorme cercanía institucional respecto al propio jefe del Ejecutivo, y no sólo le orienta en aspectos estrictamente jurídicos que son su especialidad, sino que al contar con un equipo amplio de colaboradores, puede incluso visualizar cuestiones de política nacional en contraste con todas las disposiciones legales del país.¹⁷⁵

Con estos comentarios terminamos el desarrollo del presente trabajo, remitiéndonos a la evaluación final que se hace en la sección de conclusiones generales acerca de la Institución que se encarga del consejo jurídico al Presidente de la República.

¹⁷⁵ Como testimonio de la actividad presidencial y su relación con el encargado de los asuntos jurídicos encontramos las siguientes notas:

"En la práctica de nuestro sistema político, las reformas constitucionales más importantes han provenido formalmente del Ejecutivo Federal...

La realidad es que las reformas constitucionales o legales con mayores probabilidades de aprobación por el Constituyente Permanente o por el Poder Legislativo, en su caso, son las procedentes del Poder Ejecutivo Federal...

...El presidente de la República, dada la amplitud de sus facultades legislativas y reglamentarias, tiene que montar un aparato de apoyo, control y juicio a través de los secretarios de Estado, las procuradurías de Justicia... y la Dirección de Asuntos Jurídicos a fin de asesorarse para cuidar la calidad, juridicidad y oportunidad de los proyectos. Yo acostumbraba revisar en su etapa final los proyectos de iniciativas de ley, sus características básicas, la exposición de motivos, a veces con más profundidad, a veces con más detalle, pero descansando en buena parte en la calificación técnica y aun en el juicio político de los secretarios de Estado, los procuradores, el jefe del DDF y en la opinión, preponderantemente legal, pero también política, del director de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, quien fue para mí un colaborador de excepcional capacidad, profesionalismo y lealtad personal...

...tuve como preocupación permanente que las iniciativas de Ley estuvieran estrictamente apegadas al orden constitucional; que no hubiera violación de garantías individuales; que existiese la máxima calidad técnica en las piezas de legislación, tanto porque el Poder Ejecutivo está obligado a cuidar la constitucionalidad de sus actos, como por el interés muy pragmático de que, aprobadas las leyes no fueran impugnadas por los particulares mediante el juicio de amparo y se invalidara la norma jurídica." DE LA MADRID, Hurtado, Miguel, *El Ejercicio de las Facultades Presidenciales*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999, páginas 4 y 11.

CONCLUSIONES

PRIMERA: En el Derecho Comparado encontramos básicamente tres distintos tipos de órganos a los cuales se les encomienda la función de asesorar en materia jurídica al Poder Ejecutivo Federal, los cuales bien pueden ser ya sea una Dependencia adscrita directamente al Presidente de la República, el Ministerio Público actuando como auxiliar de la Administración Federal o, finalmente, un Abogado General, quien además de proporcionar consejo jurídico al Presidente, representa al Estado en toda clase de asuntos relativos a la materia legal. Consideramos que ésta última figura es la más apropiada para nuestra Administración Pública, porque se trata de un funcionario especializado en litigio, asesoría jurídica y representación de los intereses de la Federación.

SEGUNDA: Hasta 1994 nuestro país formó parte del sistema jurídico que encomienda al Ministerio Público Federal la función de dar consejo legal al Presidente de la República además de su función de Representante Social, lo cual fue corregido por el Poder Legislativo en ese año aprovechando la oportunidad creada por la iniciativa presidencial en materia de procuración y administración de justicia, retirándole al Procurador General de la República el carácter de Consejero Jurídico del Presidente para asignarle esa facultad a un funcionario especializado, terminando así con una histórica discusión en torno a la imparcialidad e independencia técnica que la Institución encargada del Ministerio Público debe observar en su actuación respecto del titular del Poder Ejecutivo.

TERCERA: La decisión del Constituyente Permanente en torno a la separación de las funciones de consejo jurídico al Presidente de la República y las de Ministerio Público Federal fue muy importante, pues respondió a la inquietud de buena parte de la comunidad jurídica nacional de mejorar la actuación del Procurador General de la República como titular de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Institución encargada de procurar justicia, pero desafortunadamente dicho cambio no se realizó de manera integral, pues se dejó de lado la posibilidad de encomendarle al Ministerio Público Federal exclusivamente la persecución de los delitos, la vigilancia de la legalidad y del debido desarrollo de los procesos, sin distraerlo en otras actividades que en esencia no le corresponden a esta Institución, como es la representación de la Federación en los negocios en que ésta tenga algún interés jurídico.

CUARTA: El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal como nuevo funcionario dentro de la administración centralizada del país, cumplió con la finalidad que se persiguió con la reforma constitucional de 1994 y la subsecuente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1996 para institucionalizar en una dependencia específica las funciones de apoyo y asistencia jurídica, lo anterior pese a la serie de incongruencias técnicas que se perciben desde la propia iniciativa presidencial para crearla como lo es la denominación del titular y de la dependencia que preside, su imprecisa naturaleza jurídica y su inacabada transformación en un Abogado General para la Administración Pública.

QUINTA: Es muy importante cuidar que al efectuarse reformas a nuestra Constitución Federal, se identifiquen apropiadamente los dispositivos que reglamentan la materia específica que se está reformando, pues en el caso del consejo jurídico al gobierno, si bien históricamente se había previsto tal función en el artículo 102 constitucional, los legisladores debieron haber previsto que con la reforma de 1994 y al determinar que sería una dependencia del Poder Ejecutivo prevista por la ley correspondiente la que realizaría esa actividad, lo correcto era ubicar a esa disposición en el artículo que organiza a la Administración Pública Federal, esto es el 90 constitucional, que adicionalmente se encuentra en el capítulo referente al Poder Ejecutivo. Lo anterior debe quedar plasmado debidamente en nuestra Ley Fundamental como una rectificación al trabajo legislativo realizado en 1994.

SEXTA: Consideramos que cualquier esfuerzo para hacer que las dependencias de la Administración Pública actúen con estricto apego a derecho, para que sus actos estén revestidos de una técnica jurídica apropiada, y para que se logren legislaciones modernas, congruentes, ágiles y, en lo posible, simplificadas, debe ser atendido y apoyado, razón por la que creemos que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se debe fijar, tal y como ya ocurre, una partida presupuestal para la Dependencia encargada de

la asesoría legal, pero dicha práctica debe ser acompañada con su respectiva rendición de cuentas, lo cual aun no está previsto en nuestra legislación para la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

SÉPTIMA: Es necesario retirarle al Procurador General de la República las facultades de representación del gobierno federal que aun conserva y de igual manera la responsabilidad de representar a la Federación en los asuntos en que la misma es parte, para transferirlas al Abogado General de la Nación, funcionario que proponemos introducir en nuestro medio jurídico para que desempeñe, además, las facultades que actualmente realiza el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal y algunas otras, promoviendo así que el Ministerio Público realice eficazmente la función de Representante Social, tan necesaria en nuestros días.

OCTAVA: La creación del Abogado General de la Nación, tal y como se propone en el presente trabajo, quien sería titular de una Secretaría de Estado y que de manera personal tendría la representación de la Federación en los asuntos en que ésta tuviera interés jurídico, permitiría dar congruencia a diversas legislaciones que aun no reconocen el término consejería o consejero y se haría participe en su actividad al Poder Legislativo, primero en su designación a través del Senado como representante del Pacto Federal, y después al rendir cuentas respecto al Estado que presupuestalmente guarda la dependencia a su cargo y en la discusión de las iniciativas que a tal Dependencia le hubiese tocado analizar previamente, lo cual enriquecería el trabajo legislativo.

NOVENA: En la actualidad el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tiene la facultad de 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, lo cual si bien en la práctica parece necesario para lograr la unidad de criterios, no es del todo congruente con la naturaleza jurídica de las Dependencias y Entidades de la propia administración, pues éstas últimas tienen personalidad jurídica mientras que el Consejero y la dependencia que preside no la tienen, por lo que resulta necesario dotar a este funcionario de esa personalidad jurídica necesaria para realizar esa clase de actos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DÉCIMA: Es necesario transformar a la actual Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal en una Dependencia de las reconocidas por el artículo 90 constitucional y, dada la virtual desaparición de los Departamentos Administrativos, convertirla en una Secretaría de Estado, con el fin de sujetarla a toda la legislación aplicable a esa clase de Dependencias y evitar así la necesidad de aplicación de leyes por analogía.

DÉCIMO PRIMERA: En las Entidades Federativas de nuestro país ha proliferado la inapropiada denominación de Consejería Jurídica para la Institución encargada de la función de asesoría legal al titular del Ejecutivo y sus demás auxiliares, pues, inspirándose en la Dependencia existente a nivel federal, poco a poco han sido creadas en los Estados las Consejerías Jurídicas Estatales y las Consejerías Jurídicas Municipales. Esta práctica debe ser evitada empezando por asignarle en nuestra Constitución al funcionario federal la naturaleza jurídica de un Abogado General de la Nación, lo que con toda seguridad haría que las legislaciones en los Estados se ajustaran a las disposiciones de nuestra Ley Fundamental.

DÉCIMO SEGUNDA: La permanencia del texto del artículo 102 constitucional dentro del capítulo referente a la organización y conformación del Poder Judicial, en parte por razones históricas y en parte por el deseo de mostrar al Ministerio Público de la Federación como independiente del Poder Ejecutivo de la Unión, es una situación que debe ser corregida pues, si bien una nueva ubicación constitucional no mejoraría por sí misma la actividad de la Representación Social, al descargarla de las funciones que no son inherentes al Ministerio Público como se propone en el presente trabajo, sería conveniente tomar al mismo tiempo una decisión de fondo en cuanto a la ubicación y facultades que en el futuro debe tener esta Institución, pues el adecuado desempeño de su facultad de procuración de justicia es un reclamo cada vez mayor por parte de la sociedad mexicana.

DÉCIMO TERCERA: La Administración Pública Federal se enfrenta en cada distinta época a nuevos problemas cuya solución se le encomienda a su Jefe máximo, el Presidente de la República, quien como titular del Poder Ejecutivo Federal debe tomar las decisiones que orienten a su brazo ejecutor a resolver las necesidades sociales. Por lo anterior, y ante las circunstancias actuales de nuestro país, en las que se requiere de una efectiva procuración de justicia por parte del Ministerio Público y de un estricto apego a las leyes en la actividad de los órganos administrativos, deberá haber una pronta

respuesta por parte del Jefe de la Administración Pública para atender tales exigencias, lo cual necesariamente se traducirá en una adecuación de las facultades del Procurador General de la República y de la Dependencia encargada de dar apoyo jurídico.

DÉCIMO CUARTA: Para cristalizar las reformas propuestas en el presente trabajo, consideramos necesario eliminar el último párrafo del apartado A del artículo 102 constitucional así como su párrafo cuarto, referentes a la función de consejo jurídico al gobierno y la representación de la Federación en todos los negocios en que fuese parte, respectivamente, dejando intactos los párrafos restantes.

DÉCIMO QUINTA: En concordancia con la reforma al artículo 102 de nuestra Constitución Federal, resultaría necesaria la reforma del artículo 90 del mismo cuerpo legal, adicionándolo con un segundo párrafo que indicara que además de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos habrá un funcionario llamado Abogado General de la Nación, nombrado por el Presidente con aprobación del Senado, quien se encargaría de representar a la Federación en juicio y que tendría a su cargo la dependencia encargada de la función de consejería jurídica; de este modo el actual párrafo segundo se convertiría en tercero, básicamente con el mismo texto.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pp. 618.
2. ACOSTA Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 9ª edición, Editorial Porrúa, México, 1990, pp. 897.
3. ANDRADE Sánchez, Eduardo, *Teoría General del Estado*, Editorial Harla, México, 1992.
4. BURGOA Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 10ª edición, editorial Porrúa, México, 1996.
5. CASTRO, Juventino, *El Ministerio Público en México*, 7ª. edición, Editorial Porrúa, México, 1990
6. CASTRO, Juventino, *La Procuración de la Justicia Federal*, Editorial Porrúa, México, 1993, pp. 283.
7. DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, *Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso*, Editorial Porrúa, México, 1994, pp. 364.
8. DE LA MADRID, Hurtado, Miguel, *El Ejercicio de las Facultades Presidenciales*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
9. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 33ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994, pp. . 506.
10. FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, Editorial Mc Graw Hill, México, 1997, pp. 181.

11. GARCÍA Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1994.
12. GARRIDO Del Toral, Andrés, *Las Formas de Organización Administrativa en México y en Querétaro*, México, 1997.
13. GALINDO Camacho, Miguel, *Derecho Administrativo, Tomo I*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
14. GUTIÉRREZ y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano*, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
15. MARGAÍN Manoutou, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1994.
16. PORRÚA Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 30ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, pp. 351.
17. RIOS Elizondo, Roberto, *El Acto de Gobierno*, Editorial Porrúa, México, 1975.
18. RUIZ Massieu, José Francisco, *Estudios Jurídicos sobre la nueva administración Pública mexicana*, Editorial Limusa, México, 1981, pp. 213.
19. SÁNCHEZ Gómez, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1998.
20. SERRA Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*. 14ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
21. SERRA Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo, Primer Curso*, 21ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pp. 905.
22. TENA Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 32ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998, pp. 389.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

OTRAS FUENTES

- 1) COMPILACIÓN DE JURISPRUDENCIA Y TESIS AISLADAS "IUS 2000", Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 2) DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, Año I, No. 22, de diciembre 17 de 1994.
- 3) DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, Año I, No. 23, de diciembre 18 de 1994.
- 4) DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, Año II, No. 5, de marzo 26 de 1996.
- 5) DIARIO DE LOS DEBATES DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, Número 7, de 1º de abril de 1996.
- 6) DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primer Tomo, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
- 7) DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL, Tomo I, 21ª edición, Editorial Heliusstra, Argentina, 1989.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- 8) ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo X, editorial Driskill, Argentina, 1989.
- 9) FERNÁNDEZ Vázquez, Emilio, *Diccionario de Derecho Público*, Editorial Astrea, Argentina, 1981.
- 10) INICIATIVA de fecha 5 de diciembre de 1995, relativa a la creación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
- 11) INICIATIVA de Ley de fecha 5 de diciembre de 1995, relativa a la Nueva ley de la Procuraduría General de la República.
- 12) MÉXICO A TRAVÉS DE LOS SIGLOS, Volumen II, Editorial Océano, México, 1996, página 525.

PÁGINAS WEB

* BIBLIOTECA BENJAMÍN FRANKLIN.

www.usembassy-mexico.gov/biblioteca.htm

* INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

www.juridicas.unam.mx

* PORTAL DEL GOBIERNO DE COLOMBIA

www.presidencia.gov.co

* PORTAL DEL GOBIERNO DE ARGENTINA

www.gobiernoelectronico.ar

* PORTAL DEL MINISTERIO DE JUSTICIA DEL PERÚ

www.minjus.gob.pe

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
4. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
5. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
6. Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.
7. Ley de Amparo.
8. Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
9. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN