



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES**

**ARAGÓN**

**“JUSTIFICACIÓN LEGAL, POLÍTICA Y  
PRESUPUESTAL DE LA CONSEJERÍA  
JURÍDICA DEL GOBIERNO FEDERAL”.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**FERNANDO LEDESMA ORTEGA**

**ASESOR:**

**LIC. ENRIQUE M. CABRERA CORTES**

**NEZAHUALCOYOTL, EDO. DE MÉXICO**

**2005.**



A MIS PADRES, NORBERTO Y CARMEN, POR LA VIDA Y POR ILUMINARME  
EL CAMINO PARA FORMARME UN HOMBRE DE BIEN, LOS QUIERO  
MUCHO, GRACIAS.

A MIS HIJOS, DANYA, HIRAM, ISAI Y ALLISON, POR QUE SON LO QUE ME  
IMPULSA A SER CADA DÍA MEJOR...LOS ADORO.

A TI CRUZ, MI ESPOSA Y AMIGA, POR TODO LO QUE HEMOS VIVIDO Y  
POR NO DESPERTARME DE ESTE SUEÑO LINDO EN EL QUE VIVO... TE  
AMO.

A MIS HERMANOS NORBERTO, CARMEN, GERARDO, ALEJANDRA Y  
DAVID, PORQUE EN CADA PASO QUE DOY NO TEMO EN TROPEZAR, PUES  
SÉ QUE DETRÁS DE MI SIEMPRE ENCUENTRO A CADA UNO DE USTEDES  
CUIDÁNDOME... LOS QUIERO.

A TI ABUELA ADELA, QUE AUNQUE NO ESTES SIEMPRE ESTAS... SABES  
QUE AÚN DUELES.

A MI ASESOR, LIC. ENRIQUE M. CABRERA CORTÉS, POR TODA LA GUÍA  
PROFESIONAL Y AYUDA INCONDICIONAL PARA LA REALIZACIÓN DE LA  
PRESENTE... GRACIAS SINCERAMENTE

A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES "ARAGÓN", POR SER LA  
MADRE DE MI CONOCIMIENTO Y FORMACIÓN PROFESIONAL.

# ÍNDICE.

Pág:

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

## CAPÍTULO 1.

### ASPECTOS GENERALES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

1.1. El artículo 49 constitucional y la División de Poderes.....	1
1.2. La evolución histórica de la División de Poderes:.....	4
1.2.1. Etapa antigua.....	5
1.2.2. Etapa moderna.....	7
1.3. El Poder Legislativo Federal:.....	23
1.3.1. Descripción.....	24
1.3.2. Composición.....	24
1.3.3. Principales atribuciones legales.....	29
1.4. El Poder Judicial Federal:.....	40
1.4.1. Descripción.....	40
1.4.2. Composición.....	42
1.4.3. Principales atribuciones legales.....	45
1.5. El Poder Ejecutivo Federal:.....	62
1.5.1. Descripción.....	62
1.5.2. Composición. Nuestro Ejecutivo unipersonal.....	63
1.5.3. Atribuciones: ordinarias y extraordinarias.....	67
1.5.4. El Ejecutivo Federal como Jefe de Estado y de Gobierno.....	82
1.5.5. El papel del Ejecutivo Federal en el país en el ámbito interno y en el externo.....	84

## **CAPÍTULO 2.**

### **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

2.2. La Administración Pública Federal en México. Concepto.....	88
2.3. Breve evolución histórica.....	90
2.4. Las formas de organización administrativa de acuerdo a la teoría administrativa.....	91
2.5. La organización administrativa en México de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 90 constitucional:.....	95
2.5.1. Organismos centralizados y paraestatales.....	98
2.5.2. Marco jurídico.....	98
2.6. La centralización administrativa en México:.....	100
2.6.1. Concepto.....	101
2.6.2. Poderes que implica la relación jurídica.....	101
2.6.3. Los órganos que integran la Administración Pública Federal Centralizada en la actualidad.....	102
2.7. Las Secretarías de Estado.....	104
2.8. La Procuraduría General de la República.....	108

## **CAPÍTULO 3.**

### **LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL GOBIERNO FEDERAL DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA. JUSTIFICACIÓN LEGAL, POLÍTICA Y PRESUPUESTAL.**

3.1. La Consejería Jurídica del Gobierno Federal:.....	113
3.1.1. Concepto.....	115
3.1.2. La creación de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.....	116
3.1.3. El Procurador General de la República como consejero jurídico y abogado de la Nación.....	121

3.1.4. Estructura jurídica de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.....	122
3.1.5. Su titular: el Consejero Jurídico del Gobierno Federal. Nombramiento y remoción.....	128
3.1.6. El titular actual de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.....	131
3.1.7. El marco jurídico de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.....	131
3.1.8. Las atribuciones legales de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. ....	131
3.2. Su justificación jurídica, política y presupuestal.....	139
3.3. Propuestas.....	141

## **CONCLUSIONES.**

## **BIBLIOGRAFÍA.**

## INTRODUCCIÓN

Uno de los momentos especiales en los que el egresado de nuestra Alma Mater tiene la oportunidad de corresponder en algo con los conocimientos prodigados por ella, es el trabajo de tesis recepcional, en el cual, podemos abordar un tema que presente algún problema jurídico, para después, proponer soluciones viables al mismo.

En lo particular, he escogido el tema de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para llevar a cabo mi trabajo de investigación recepcional. Sin embargo, y, aparentemente, el tema por sí, no dice mucho, puesto que de la lectura del artículo 102 apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende la existencia de esta dependencia que forma parte de la Administración Pública Federal, pero, mi trabajo de investigación versa sobre un problema que se ha creado con el establecimiento de la dependencia del Ejecutivo Federal, ya que antes de su establecimiento en el año de 1994, con el entonces Presidente doctor Ernesto Zedillo, se reformó la Constitución Política general a efecto de quitarle al Procurador General de la República la atribución de ser el consejero jurídico del Gobierno Federal, atribución que le había pertenecido por muchos años, pero, a partir de ese año, ya no lo sería más.

Así, se crea una dependencia: la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, encargada de la asesoría permanente del Presidente de la República en los temas y asuntos que le interesan al Gobierno Federal, con lo que se dejó descansar al Procurador General de la República con las constantes consultas por parte del Presidente de la República y de las Secretarías de Estado y organismos descentralizados o paraestatales.

Sin embargo, el Consejero Jurídico del Gobierno Federal es una persona que ha pasado desapercibida para la gran parte de nuestra sociedad, muchos ni siquiera sabemos que existe y quién es su titular. Además, el Consejero Jurídico del Gobierno Federal ha servido como modelo para que la mayoría de las entidades de la Federación cuenten con su propio Consejero Jurídico.

Hasta aquí, todo parece normal, sin embargo, nos parece alarmante que este personaje, ilustremente desconocido, solicite constantemente su opinión al Procurador General de la República, sobre temas o asuntos que le envía el Presidente del país, ya que se duplican funciones y la justificación de la incorporación de dicha dependencia queda en entredicho.

De tal suerte que en el presente trabajo de investigación, me propongo analizar detenidamente la Institución pública de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para determinar al final del trabajo su viabilidad jurídica, política e inclusive, presupuestal, ya que al establecerse como un órgano asesor del presidente de la República, se destinó una erogación fuerte para el Estado.

Considero que en los momentos de crisis y de restricciones económicas, es oportuno estudiar la necesidad de que sigan existiendo los diversos organismos centralizados como la dependencia que estoy comentando, en aras de ahorrar esos recursos económicos y destinarlos a otros rubros básicos en el país.

El presente trabajo de investigación se compone de tres Capítulos cuyo contenido es el siguiente:

En el Capítulo Primero, analizaré los aspectos básicos del Poder Ejecutivo Federal.

En el Capítulo Segundo, analizaré brevemente la Administración Pública Federal en México.

En el Capítulo Tercero, analizaré la justificación jurídica, política y presupuestal de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal dentro de la Administración Pública Federal, haciendo algunas propuestas que resulten viables.

# CAPÍTULO 1.

## ASPECTOS GENERALES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

### 1.1. EL ARTÍCULO 49 CONSTITUCIONAL Y LA DIVISIÓN DE PODERES.

Para iniciar el presente Capítulo, relativo a los aspectos generales o más sobresalientes del Poder Ejecutivo de la Unión, hablaremos sobre la División de Poderes y el artículo 49 constitucional.

El artículo 49º constitucional contiene la división del Poder Supremo de la Federación, de la siguiente manera:

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

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

La división de poderes representa en sí toda una teoría, la cual fue elaborada en Francia en siglo XVIII, pasando después a los Estados Unidos y luego a México ya los demás países del continente americano.

Es necesario llevar a cabo un análisis teleológico sobre la división o distribución de poderes, para así, entender mejor los contenidos del artículo 49º constitucional. El término *teleológico* significa el fin u objetivo de algo. En este sentido, un análisis teleológico de la división de poderes implica llegar al fin de la misma teoría, es decir, su objetivo primordial, pero también su esencia en nuestro sistema jurídico y político vigente.

El artículo 49° establece la división o separación de poderes como una forma de evitar que el ejercicio del poder público se concentre en una sola persona, como acontecía en la Francia de los regímenes absolutistas donde el soberano era amo y señor de todo lo existente, incluyendo a las personas. Es por eso que la adopción de esta teoría como una piedra angular de la democracia es un principio básico de nuestro sistema constitucional vigente. El artículo, sin embargo, nos habla de un sólo poder, y no de tres, lo que ha sido interpretado por muchos autores y estudiosos del Derecho Constitucional, de la Ciencia Política y de la Teoría General del Estado en el sentido de que existen poderes, separados o divididos para evitar su abuso. Contrariamente a esta idea que ha prevalecido por muchos años, el texto del artículo 49° constitucional es más que claro cuando señala que el Poder Supremo de la Federación es uno solo y no tres, y se diversifica para su ejercicio en tres grandes apartados o rubros que son: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Sobre de esto habrá que decir que el poder público, más que dividirse, se distribuye en tres aparatos para asegurar su ejercicio legítimo y equitativo, y con ello, como ya lo dijimos, se evita que el mismo recaiga en una sola persona o cuerpo colegiado. Así, el Poder Público en México se distribuye en tres enormes apartados que tienen jurídicamente la misma jerarquía y funciones diferentes que se deben complementar. La esfera de competencias de cada poder está perfectamente delimitada por la Constitución y las demás leyes que de ella emanan. La Constitución misma trata de evitar que existan controversias entre los poderes llamados *constituidos*, pero, en caso de que ello ocurra, uno de ellos, el Poder Judicial deberá ventilar esa litis en términos de lo que establece el artículo 105:

*“La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

*I.....*

*II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.....”.*

Cada Poder cuenta con atribuciones muy especiales, por ejemplo, el Legislativo se encarga de elaborar las leyes, pero también tiene otras atribuciones en materia de control del Ejecutivo, participando activamente en la vida del país. Existen ciertas funciones que sólo las lleva a cabo el Senado separadamente, como las señaladas en el artículo 89º constitucional: designación de embajadores y cónsules generales, coroneles y otros funcionarios del Ejército mexicano, designación del Procurador General de la República, etc.

El Poder Ejecutivo se ocupa de hacer que se cumplan las leyes, pero también, realizando los actos de gobierno necesarios para el desarrollo del país.

El Poder Judicial se ocupa de resolver las controversias que se susciten entre los gobernados o entre estos y los órganos del Estado, administrando la justicia debida en cada caso.

El artículo 49º constitucional establece que no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni mucho menos depositarse el legislativo en una persona, salvo el caso de las facultades extraordinarias que la Constitución le concede al Ejecutivo de la Unión, como en el supuesto del artículo 29º, relativo a la suspensión de las garantías individuales en los casos de peligro o perturbación grave de la paz pública, en los que el Presidente de la República podrá decretar la suspensión de los derechos fundamentales en alguna zona del país o en todo el territorio, pero contando con la aprobación del Congreso de la Unión para ello. Hay que recordar que el Ejecutivo de la Unión cuenta con dos tipos de facultades en nuestro Derecho vigente: las ordinarias, contenidas en el artículo 89º constitucional y las llamadas extraordinarias, contenidas en otros artículos de la misma Ley Fundamental y en otras leyes. Este tipo de atribuciones extraordinarias ha dado pauta para que en la práctica el Ejecutivo haya ocupado un lugar primordial sobre los otros dos poderes. Históricamente el Legislativo y el Poder Judicial se habían quedado rezagados ante las atribuciones tan variadas

del Presidente de la República, y a lo largo de más de setenta años de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional.

Esencialmente, la finalidad de la división o separación del Poder Supremo de la Federación es evitar que su ejercicio caiga en una sola persona y así se previene que se haga un mal uso del mismo, lo que constituye una piedra angular de nuestro Estado democrático, republicano y federal.

## **1.2. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA DIVISIÓN DE PODERES:**

En tiempos remotos existió la tendencia a evitar la concentración del poder estatal mediante su distribución equilibrada en varios órganos o entes del Estado, aunque lo cierto es que fue hasta el siglo XVIII, con las ideas de los grandes enciclopedistas como Montesquieu cuando la idea de la división de poderes llega a su clímax al grado de que llegó a ser concebida como uno de los elementos totalmente imprescindibles en la estructura del Estado moderno.

Los autores señalan y acuerdan que en el Estado moderno se da la concentración del poder, pero también, diferencias entre el ejercicio de éste, es decir, existen diferencias entre las funciones.

En su momento, los revolucionarios franceses plasmaron sabiamente en el artículo 16 de la famosa Declaración de 1789 un cambio jurídico y político que habría de pasar a la historia y que cambió la vieja concepción de la soberanía de una persona, pues quedó demostrado tras muchos años en que el poder público radica en una sola persona esta tiende a abusar del poder conferido, por lo cual, se elaboró una doctrina basada en la necesidad de trifurcar el poder público y así evitar su abuso en perjuicio de la sociedad. El texto del artículo 16º es el siguiente:

*“Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.*

Esta teoría fue acogida rápidamente en los Estados Unidos de América y de ahí la tomamos en nuestras diferentes Cartas Constitucionales, principalmente en la vigente, del 5 de febrero de 1917.

A continuación examinaremos cómo ha evolucionado la idea de la división o separación de poderes a través de los años.

### **1.2.1. ETAPA ANTIGUA.**

Hemos dividido los antecedentes de la División de Poderes en dos grandes partes: la etapa antigua y la moderna.

#### **GRECIA.**

Los pensadores helénicos más importantes se preocuparon en su momento por la división del poder público y en sus escritos hicieron alusiones al tema que nos ocupa.

Platón y Aristóteles consideraban la calidad y el número de los gobernantes como factores definitorios de las formas de gobierno, por ello contemplaban la posibilidad de que diversas personas ejercieran el poder público.<sup>1</sup>

Aristóteles señalaba que toda organización equilibrada de la ciudad debía contemplar tres elementos de gobierno como facultades específicas y diferentes entre sí. Enuncia también un elemento deliberativo, uno de los magistrados y el jurídico explicándolos de la siguiente manera:

---

<sup>1</sup>Sánchez Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. 3ª edición, editorial Porrúa, México, 1998, p.386.

*“..... Todas las formas de Constitución tienen tres elementos.... Y si estos elementos están bien reglamentados, la Constitución estará necesariamente bien ordenada...el primero es, cual debe ser, el cuerpo que delibera sobre los intereses comunes; el segundo se refiere a las magistraturas, es decir cuáles deben ser y cuáles son los asuntos que deben controlar y gobernar y cuál debe ser el método de elección en ellas, y el tercero es cual debe ser el cuerpo jurídico...e elemento deliberativo tienen poder acerca de la guerra y de la paz y de la formación y disolución de alianza, acerca de las leyes, acerca de las sentencias de muerte, del destierro y de las confiscaciones de las propiedades, y acerca de las propiedades, y acerca de las rendiciones de cuentas de los magistrados.... el título de magistratura, tomándolo simplemente, debe aplicarse de modo principal a aquellos cargos a quienes se ha asignado el deber de deliberar acerca de ciertas cuestiones y de obrar como jueces y de emitir órdenes y de manera especial esto último, ya que el dar órdenes es lo más característico de la autoridad... el punto de distinción entre los tribunales jurídicos descansa entres determinaciones: los constituyentes, la esfera de acción y el procedimiento de designación....”<sup>2</sup>*

El mismo Aristóteles, en su obra *La Política*, utilizó su método comparativo entre varias de las instituciones de la Hélade, dentro de la polis y advirtió de este modo la existencia de tres poderes, perfectamente identificables: un poder legislativo o asamblea deliberante; una fuerza ejecutiva o sea el cuerpo de magistrados; así como los encargados de aplicar e interpretar las leyes, es decir, el cuerpo judicial.

## **ROMA.**

Fue en el periodo de la república cuando se pudo manifestar un equilibrio en el poder político a través de las diferentes atribuciones del senado,

---

<sup>2</sup>Ibid.p. 387.

del consulado y de la misma participación de la ciudadanía en la adopción de decisiones legislativas.

El célebre Polibio consideró que el consulado representaba al gobierno monárquico; el senado a la aristocracia; y la participación ciudadana a la democracia. Decía que las formas puras de gobierno aristotélico eran los componentes de la organización política de la República Romana.

Cicerón escribió que:

*“Si en una sociedad no se reparten equitativamente los derechos, los cargos y las obligaciones, de tal manera que los magistrados tengan bastante poder, los grandes bastante autoridad y el pueblo bastante libertad, no puede esperarse permanencia en el orden establecido”.*<sup>3</sup>

Es de esta forma que Polibio señala que la mejor forma de gobierno en Roma es la mixta, compuesta por los mismos tres elementos advertidos por Aristóteles: un cuerpo de magistrados encargados de hacer las leyes, un órgano ejecutivo de ellas y uno más destinado a hacer que las leyes se cumplan u órgano judicial.

Hay que tener presente que las ideas de Polibio como las de Cicerón, y de sus homólogos helénicos, eran imprecisas, pues carecen de objetividad, sin embargo, constituyen importantes aportaciones a la doctrina en cuestión.

### **1.2.2. ETAPA MODERNA.**

Tuvieron que transcurrir años para que la teoría de la división de poderes lograra desarrollarse tal y como hoy la conocemos.

A finales de la Edad Media, el autor Johan Bodin, habló de diversas clases de soberanía, por lo que a éste autor se le reconoce un gran mérito en abordar este importante tema, pero además, él la ubicaba en el contexto de las atribuciones del órgano legislativo, por lo que se puede vislumbrar cierta idea de la división de poderes.

Durante el siglo XVII se dieron dos hechos importantes que se relacionan con el principio de la división de poderes: por una parte, al darse la decapitación de Carlos I de Inglaterra, con motivo del triunfo de la rebelión comandada por Oliver Cromwell, el cual expidió el "*Intrument of government*", documento que postuló el principio de división de poderes; y por otra parte, la publicación de un ensayo sobre el gobierno civil, del célebre John Locke, el cual desarrolló una interesante teoría sobre la separación de funciones, en la que señala:

*"... La primera y fundamental entre las leyes positivas de todas las comunidades políticas es el establecimiento del poder legislativo, de acuerdo con la primera y fundamental ley de naturaleza que aún al poder legislativo debe gobernar. La autoridad legislativa o suprema no sabrá asumir por sí misma el poder de gobernar por decretos arbitrarios improvisados, antes deberá dispensar justicia y decidir los derechos de los súbditos mediante leyes fijas y promulgadas y jueces autorizados y conocidos".<sup>4</sup>*

En estos términos, Locke pudo distinguir claramente las funciones públicas que se refieren a la expedición de las leyes, aquéllas otras sobre la función del gobierno y la impartición de justicia, aunque de hecho sólo reconoce dos poderes: el legislativo que reside en el rey en parlamento y el poder ejecutivo depositado en el propio rey; este poder le permite al monarca hacer la guerra y concertar en su caso la paz, realizar alianzas, enviar y recibir embajadas.

---

<sup>3</sup>Borja, Rodrigo. *Derecho Político y Constitucional*. 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 116.

<sup>4</sup>Cfr. Sánchez Bringas, Enrique. Op. cit. P. 388.

Para Locke, la función judicial no es propiamente la de un poder sino la concibe como una actividad implícita del poder ejecutivo, y en estricta lógica tiene razón pues al ejecutivo le corresponde hacer que se cumplan las leyes expedidas por el legislativo castigando inclusive a los que las transgredan. Según Locke, esta función implícita del ejecutivo no es realizada por el rey pues dimana esa función en los jueces. Este autor inglés atribuyó al monarca una facultad especial, la de actuar discrecionalmente para alcanzar el bien común; así, en el ejercicio de esa atribución, el rey podía hacer a un lado la ley o incluso, pasar sobre ella. Agrega Locke lo siguiente:

*“... El bien de la sociedad requiere que varias cosas sean dejadas a la discreción de aquel en quien reside el poder ejecutivo. Porque, incapaces los legisladores de prever y atender con leyes a todo cuanto pudiera ser útil a la comunidad, el ejecutor de éstas, teniendo en sus manos el poder, cobra por ley común de naturaleza el derecho de hacer uso de el para el bien de la sociedad...ese poder de obrar según discreción para el bien público, sin prescindir de la ley y aún a veces contra ella, es lo que se llama prerrogativa”.<sup>5</sup>*

Además de lo anterior, Locke agrega a los dos anteriores poderes el federativo, encargado de las relaciones exteriores, dotado de facultades para hacer la guerra y decretar la paz.

Por esto, se dice que Locke es el verdadero precursor de la teoría de la división de poderes. Al establecer con claridad la distinción entre el Legislativo y el Ejecutivo, vislumbra el moderno significado de la teoría descubriendo así el propósito de su necesidad en los Estados democráticos.

Locke señalaba acertadamente que:

*“Aunque los poderes federativo y ejecutivo de cada comunidad sean en sí realmente distintos, difícilmente cabrá separarlos y ponerlos al mismo tiempo en manos de distintas personas”.<sup>6</sup>*

---

<sup>5</sup> Cfr. Borja, Rodrigo. Op. cit. P. 117.

<sup>6</sup> Idem.

Locke dejó sentadas las bases para que otros autores desarrollaran la teoría de la división de poderes. Tal es el caso del célebre barón de Montesquieu personaje que tuvo presente los efectos del despotismo alcanzado por la monarquía francesa, y en especial el gobierno de Luis XIV quien históricamente describió su gobierno aristocrático con estas palabras: **“L’état c’est moi”** (el Estado soy yo).

Pasando a Montesquieu, en su máxima obra “El espíritu de las leyes” (de 1748), afirmó la existencia de tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo de gentes y el Ejecutivo civil o Judicial. Decía Montesquieu que el primero de ellos hace las leyes; el segundo celebra la paz o declara la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y prevé invasiones; el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares. Aquí, las palabras de Montesquieu:

*“...La libertad política sólo reside en los gobiernos moderados y, aún en ellos, no siempre se encuentra. La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder; pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella... para impedir este abuso, es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder... Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien delineado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado el poder legislativo se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; el juez sería el legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las*

*leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares*".<sup>7</sup>

El mismo Montesquieu advierte en su obra "Del Espíritu de las Leyes" que:

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

Es aquí donde podemos encontrar la formulación clara y definitiva con proyección moderna, como medio de defensa de la libertad y de un mejor funcionamiento del poder del Estado, la doctrina de la división de poderes. En Locke se habla de un poder Federativo, en Secondant, del poder judicial. Con las siguientes líneas, Montesquieu reafirma la importancia y trascendencia de la teoría de la división de poderes:

*"Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares".*

Podemos advertir que Montesquieu no trata de hacer una mera distinción o descripción de las funciones, sino que en la medida con que esa separación es un factor en la defensa de las libertades, obsesión y preocupación fundamental del gran doctrinario galo. Por otro lado, el autor definió

---

<sup>7</sup> Cit. Por Sánchez Bringas, Enrique. Op. Cit. P.389.

limitativamente la libertad, al precisar que ésta consiste en poder llevar a cabo lo que se quiere y que esté permitido por las leyes, y a no ser obligado a hacer lo que no se desea. Plantea claramente y de modo definitivo, que no es la forma de gobierno: democracia, aristocracia o monarquía, las que llevan implícita la libertad, ya que ésta puede existir bajo un sistema monárquico o bajo un aristocrático, y afirma lo siguiente:

*“En las repúblicas de Italia, en que los tres poderes están reunidos, hay menos libertad que en nuestras monarquías. Y los gobiernos mismos necesitan para mantenerse, de medios tan violentos como los usuales del gobierno turco; díganlo si no, los inquisidores de Estado y el buzón en que, a cualquier hora, puede un delator depositar su acusación escrita.*

*Considérese cuál puede ser la situación de un ciudadano en semejantes repúblicas. El cuerpo de la magistratura, como ejecutor de las leyes, tiene todo el poder que se hay dado a sí mismo como legislador. Puede imponer su voluntad al Estado; y siendo juez, anular también la de cada ciudadano”.*

Este criterio generalizó la idea de mantener separados a los órganos del poder público, asignándoles atribuciones específicas para evitar la opresión. Según las ideas de Montesquieu, las leyes deben ser realizadas por una asamblea electa por el pueblo porque siendo éste el titular de la soberanía sólo podía someterse a las normas generales que hicieran sus representantes. Las funciones de gobierno, consistentes en la aplicación de las leyes del legislativo en la esfera administrativa, sólo le corresponde al órgano ejecutivo; las funciones jurisdiccionales que se traducen en aplicar las leyes, sólo pueden ser desarrolladas por los tribunales y los jueces.

Las ideas de Montesquieu inspiraron a los fundadores del Estado contemporáneo, principalmente al constitucionalismo de los Estados Unidos de América, país que los adoptó con la idea de la aplicación pragmática de las leyes físicas de las **“Checks and balances”**; esto es, los frenos y contrapesos que deben existir entre los tres órganos del Estado para que se equilibren entre sí.

## **ANTECEDENTES NACIONALES.**

La evolución histórica de la separación de poderes en nuestro país merece ser tratada aparte, por eso, a continuación hablaremos de ella.

Debemos decir que durante la guerra de Independencia, nuestro país observó obligatoriamente las normas y la estructura política española con una ligera separación de poderes, aunque, muchas de las leyes destinadas a regular a la Nueva España se dictaron ya en nuestro territorio, el cual contó con un ejecutivo propio en las manos del virrey designado por la corona española y existieron cortes que impartían justicia.

Con el paso de los años, las instituciones europeas fueron teniendo aplicación en nuestro país. La teoría de la división de poderes pasó rápidamente de Francia a España y de ahí a otros lugares como los Estados Unidos de América e inevitablemente a México.

## **ETAPA POSTINDEPENDENTISTA.**

Es acertado señalar que México es el prototipo de la estructura y de las características del Estado contemporáneo toda vez, que cuando consumó su independencia, en el año 1821, la ideología predominante en el viejo continente, la "ilustración", ofrecía posibilidades tan sugestivas para la organización política de los Estados que habían obtenido recién su libertad.

Uno de los problemas a que se enfrentó nuestro país después de proclamar su independencia era la necesidad de transformarse política y jurídicamente para poder sobrevivir como nación, ante los intentos españoles por reconquistarnos. Insistimos en que las ideas de los grandes enciclopedistas más allá de ser simples modas, brindan las respuestas que México deseaba. Por tal virtud, todas nuestras constituciones han consagrado la división de poderes

aunque no de idéntica forma. Las variantes se refieren a dos criterios: la importancia formal de los órganos entre sí y su número.<sup>8</sup>

Sobre la importancia o rangos existencias entre los órganos, resalta la tendencia que presenta el legislativo como un órgano originario y fundamental, tal como sucede en la constitución de Apatzingán, de 1814 en estos términos:

*“... Artículo 44.- Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo congreso mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, una con el título de supremo gobierno, y la otra con el de supremo Tribunal de justicia.”*

De manera excepcional a esta línea o tendencia están el Reglamento Provisional político del Imperio Mexicano, de 1823, y el Estatuto del Imperio de Maximiliano, de 1865, donde se da una preeminencia indiscutible al Órgano Ejecutivo que se depositaba en el emperador. Destaca el artículo 29 del primer documento mencionado:

*“... –El Poder Ejecutivo reside exclusivamente en el emperador, como jefe supremo del Estado. Su persona es sagrada e inviolable, sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tengan efecto.”*

Casi todas las constituciones reconocieron la preeminencia del órgano legislativo en virtud a dos causas: porque le asignaron la representación de la nación y porque sus atribuciones básicas consistieron en hacer leyes.

La Constitución Política de 1857, a manera de ejemplo, suprimió al Senado de la República no obstante de consagrar la forma de Estado Federal. Se integró un legislativo unicameral, esto es, con sólo una asamblea de diputados, alcanzando este órgano gran importancia a grado tal que varios presidentes de la época, entre ellos don Benito Juárez, afrontaron severas dificultades para ejercer sus encargos.

---

<sup>8</sup> ibid. P. 392.

En nuestras constituciones normalmente han existido tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. No obstante, en la Constitución centralista de 1836, denominada "Bases y leyes constitucionales de la República Mexicana", se estableció un sistema de cuatro órganos; además de los tres conocidos creó otro que sometía a los tradicionales: el denominado "Supremo poder conservador". En la segunda ley artículo 1º, se estableció el perfil de esa innovación:

*".....Habrá un supremo poder conservador que se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez, el que designará la suerte, sin entrar en el sorteo el que o los que hayan sido nombrados para reemplazar. De la quinta vez en adelante saldrá el más antiguo".*

El artículo 12 de la misma ley le asignó al supremo poder conservador las siguientes atribuciones: declarar la nulidad de leyes y decretos; declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo y los de la Suprema corte de Justicia; declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República; suspender a la Corte de Justicia; suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso General. Se llegó al extremo de otorgar al Supremo poder conservador la facultad de restablecer constitucionalmente a cualquiera de los tres poderes, o a los tres cuando hubiesen sido disueltos revolucionariamente. Es difícil imaginar una institución tan poderosa como la antes citada, sobre todo cuando sabemos que jurídicamente, los tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial tienen la misma jerarquía, por eso, nos parece hoy en día una aberración la sola posibilidad de que existiese un cuarto poder o "mega poder" con facultades totalmente absolutas.

De la época postindependentista se desprende que desde que obtuvimos nuestra libertad como nación prevaleció la división de poderes como una institución, más que doctrina, toral en la conformación política y jurídica de México.

## **ETAPA POSTREVOLUCIONARIA.**

La Revolución de 1910 es considerada como un movimiento armado que trajo grandes cambios para el país no sólo en lo económico el reivindicar los derechos de las clases más desprotegidas como son los obreros y los campesinos, sino que propició necesariamente cambios fundamentales en la estructura del país.

Después de la Revolución, muchas instituciones cambiaron pero otras como la forma de nuestro Estado permanecieron. Lo mismo pasó con la división de poderes, parte esencial de nuestro sistema político y jurídico.

Años después, los logros de aquél movimiento habrían de ser materializados en la Constitución Política de 1917 misma que hoy todavía nos rige.

### **LA CONSTITUCIÓN DE 1917.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 es sin duda alguna el resultado del movimiento reivindicador de los derechos de las masas, por eso es considerada como la primera Constitución eminentemente social del mundo. Ella refleja muchos adelantos en esta materia para su tiempo. Este bello documento supo guardar la esencia histórica del Estado mexicano, con su sistema democrático, republicano, representativo y federal, compuesto por estados libres o autónomos en cuanto a su régimen interno pero unidos por un impacto federal (artículo 40 constitucional). La Constitución de 1917 guardó también la división de los poderes como un instrumento que habría de garantizar que el ejercicio del poder fuera justo, que nunca se concentrara en manos de una persona y que siempre se utilizara en beneficio del pueblo, tal y como lo establece el artículo 41 de la misma Constitución cuyo texto completo reproducimos a continuación:

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

*La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:*

*I.- Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.*

*Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.*

*II.- La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.*

*El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:*

a) *El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;*

b) *El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y*

c) *Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.*

*La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.*

*III.- La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.*

*El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivo, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.*

*El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presidentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.*

*El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.*

*La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el Consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.*

*Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Solo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.*

*El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.*

*IV.- Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.*

*En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado”.*

De esta manera, el pueblo como titular único e indiscutible de la soberanía nacional (artículo 39) ejerce a través de los Poderes constituidos o de la Unión que son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, tanto en el ámbito local como en el federal lo que significa que los estados de la federación mexicana adoptan el modelo de gobierno republicano, representativo, popular y la división de poderes.

Nuestra Constitución en su artículo 49 establece la división de poderes en estos términos:

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

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

Vale la pena comparar éste texto con el de la Constitución de 1857, la cual establecía:

*“Art. 50. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.”*

En esencia, el texto es el mismo pues ambos preceptos señalan que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ambos preceptos coinciden en la existencia de tres poderes aunque en el caso del Legislativo del 56-57, éste de componía sólo por una cámara de diputados, pues no existía senado:

*“Art. 51. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión.”*

El texto del artículo 49 de la Constitución vigente es a todas luces más amplio al aclarar y prohibir que dos o más Poderes de la Unión queden en manos de una sola persona o corporación, ni tampoco que el ejercicio del Legislativo se deposite en manos de una persona, por ello, el Legislativo siempre deberá ser un cuerpo colegiado.

La excepción a tales prevenciones está determinada por las facultades extraordinarias del Ejecutivo Federal referidas en los artículos 29, sobre la suspensión de las garantías individuales en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, etc. o el 131, relativo a la facultad para aumentar, disminuir o suprimir cuotas o tarifas de exportación o importación, así como para restringir o prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y demás efectos. Reproducimos el texto completo de ambos artículos:

*“Artículo 29º.-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 obstáculos 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”.*

*“Artículo 131º.-Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de*

*efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.*

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

Fuera de estas excepciones y apegado a lo que estrictamente marca nuestra Ley fundamental, los tres Poderes son exactamente iguales, aunque bien sabemos que en la práctica y desde hace más de setenta años, el Ejecutivo Federal ha cobrado una preeminencia marcada. Además, la propia constitución le concede muchas más facultades o atribuciones al Ejecutivo que a los dos Poderes. En posteriores apartados ahondaremos en esta realidad que representa la esencia de este trabajo de investigación documental.

### **1.3. EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL:**

Dice el maestro Ignacio Burgoa sobre el Poder Legislativo:

*“Si el poder público equivale a actividad de imperio del Estado, y si una de las funciones en que se desarrolla es la legislativa, ésta consiste, por ende, en la elaboración de leyes. El concepto de “ley”, cuya especificación permite distinguir esa actividad de las funciones administrativas y jurisdiccionales en que*

*también se traduce el poder público y que tan diversamente se ha pretendido definir por la doctrina, debe analizarse conforme a un criterio material, según el cual se determinan sus atributos esenciales que lo distinguen de los demás actos de autoridad. La ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos sustanciales la abstracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales entraña normas jurídicas que no contraen su fuerza reguladora a casos concretos, personales o particulares numéricamente limitados, presentes o pretéritos, sino que la extienden a todos aquellos, sin demarcación de número, que se encuentran o pueden encuadrarse dentro de los supuestos que prevean”.<sup>9</sup>*

### **1.3.1. DESCRIPCIÓN.**

El Poder Legislativo entraña como lo señala el maestro Burgoa, una función importante: crear las leyes necesarias para asegurar la armonía y la paz social en una sociedad determinada.

A continuación, veremos la composición de nuestro Poder Legislativo federal.

### **1.3.2. COMPOSICIÓN.**

El artículo 50º constitucional dispone lo siguiente:

*“Artículo 50º.-El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”.*

---

<sup>9</sup> Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 12ª edición, México, 1999, pp. 609 y 610.

El Poder Legislativo Federal se compone de dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. La primera es de acuerdo con el artículo 51º constitucional representante de la Nación, más exactamente, del pueblo mexicano:

*“Artículo 51º.-La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente”.*

De conformidad con el artículo 52º de la Constitución Política, ésta Cámara se integra así:

*“Artículo 52º.-La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales”.*

El sistema de representación proporcional está explicado por los artículos 53º y 54º de la misma Carta Fundamental del país:

*“Artículo 53º.-La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.*

*Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de éstas circunscripciones”.*

*“Artículo 54º.- La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:*

*I.- Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;*

*II.- Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;*

*III.- Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;*

*IV.- Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios;*

*V.- En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y*

*VI.- En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos”.*

Esto explica porqué hay diputados que no son escogidos por los electores como el caso del señor Martí Batres, y de Felix Salgado macedonio,

quien también fue electo diputado y su papel fue muy polémico, entre otros, quienes han hecho gala de alardes en el ejercicio de sus cargos y también han sido motivo de escándalos públicos.

Para ser diputado se requiere (artículo 55º constitucional):

*“Artículo 55º.-Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:*

*I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;*

*II.- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;*

*III.- Ser originario del Estado en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.*

*Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las Entidades Federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.*

*La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;*

*IV.- No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.*

*V.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros;*

*Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.*

*Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus*

*respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.*

*VI.- No ser Ministro de algún culto religioso, y*

*VII.- No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59”.*

Por otra parte, la Cámara de Senadores se compone de la siguiente manera:

*“Artículo 56º.-La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.*

*Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.*

*La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años”.*

El artículo 57º señala que por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Los senadores representan como desprende de la lectura de los anteriores artículos constitucionales, a las treinta y dos entidades que conforman a la federación mexicana.

Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado con excepción de la edad, puesto que en el caso de los senadores es de veinticinco años:

“Artículo 58º.-Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección”.

A continuación hablaremos brevemente de las atribuciones de cada Cámara y del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

### **1.3.3. PRINCIPALES ATRIBUCIONES LEGALES.**

Hemos señalado que el Poder Legislativo de la Unión se compone de dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores. Cada una de ellas posee su esfera de atribuciones específica, pero también, en conjunto, esto es, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos tiene sus propias atribuciones.

La Cámara de Diputados tiene las atribuciones marcadas por el artículo 74º constitucional:

*“Artículo 74º.-Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*

*I.- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.*

*II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;*

*III. Derogada*

*IV.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.*

*El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.*

*No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.*

*La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.*

*Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.*

*Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.*

*La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.*

*Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;*

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

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

*VI.- Derogada.*

*VII.- Derogada.*

*VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución”.*

La Cámara de Senadores tiene las atribuciones señaladas en el artículo 76º constitucional en los siguientes términos:

*“Artículo 76º.-Son facultades exclusivas del Senado:*

*I.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;*

*II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;*

*III.- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.*

*IV.- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.*

*V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador*

*provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.*

*VI.- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.*

*La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.*

*VII.- Erigirse en Jurado de sententencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.*

*VIII.- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;*

*IX.- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;*

*X.- Las demás que la misma Constitución le atribuye”.*

Las atribuciones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos están contenidas en el artículo 73º constitucional:

*“Artículo 73º.-El Congreso tiene facultad:*

*I.- Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;*

*II.- Derogada.*

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

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

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

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

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

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

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

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

IV.- *Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso.*

V.- *Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.*

VI.- *Derogada.*

VII.- *Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*XIX.- Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.*

*XX.- Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.*

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

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

*XXII.- Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.*

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

*XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;*

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

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

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

*XXVIII.- Derogada.*

*XXIX.- Para establecer contribuciones:*

*1o. Sobre el comercio exterior.*

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

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

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

*5o. Especiales sobre:*

*a) Energía eléctrica;*

*b) Producción y consumo de tabacos labrados;*

*c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;*

*d) Cerillos y fósforos;*

*e) Aguamiel y productos de su fermentación;*

*f) Explotación forestal;*

*g) Producción y consumo de cerveza.*

*Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.*

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

*XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus*

*respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o. del artículo 27 de esta Constitución, y*

*XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.*

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

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

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

*XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;*

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

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

*XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de*

*hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.*

El artículo 77° constitucional nos señala las atribuciones que cada Cámara tiene, sin la intervención de la otra, se trata de asuntos internos de cada una de ellas:

*“Artículo 77°.-Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:*

*I.- Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.*

*II.- Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno.*

*III.- Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.*

*IV.- Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido”.*

El Poder Legislativo federal se ocupa de proponer iniciativas de ley y de recibirlas, analizarlas, discutir las y en su caso, de aprobarlas si son de beneficio para el país, lo que se desprende de la lectura del artículo 71° y 72° constitucionales, relativos al proceso legislativo.

El Poder Legislativo de la Unión tiene, en términos generales, dos tipos de funciones: las propiamente legislativas y las no legislativas, en las que actúa como un órgano revisor y un freno a las actividades y ejercicios del Presidente de la República, teniendo facultades de ratificación y veto de propuestas de ciertos funcionarios como son Los embajadores, los altos oficiales del Ejército y Fuerza Armada, de Hacienda, el Procurador General de la República, etc. Ahora bien, estas atribuciones le pertenecen de manera exclusiva al Senado de la República.

Por otro lado, el Legislativo de la Unión es también un órgano que se convierte en jurado de procedencia en tratándose de los casos de responsabilidad a que alude el artículo 108 constitucional sobre el juicio político.

Este tipo de atribuciones no son muy conocidas por la mayoría de la gente, sin embargo, su inclusión y ejercicio son el resultado del llamado sistema de Pesos y contrapesos “check and balances” del derecho inglés mediante el cual los Poderes constituidos mismos se controlan a efecto de que no hay un ejercicio abusivo de funciones, sino que cada Poder vigila el apego al texto Constitucional de los demás.

## **1.4. EL PODER JUDICIAL FEDERAL:**

Las funciones del Poder Judicial se complementan con las de los otros dos Poderes, así, el Legislativo se encarga de hacer las leyes de carácter general, el Ejecutivo de velar porque se cumplan cabalmente, mientras que el Poder Judicial se ocupa de la administración de la justicia y del control de la constitucionalidad, que no es otra cosa que el apego de los tribunales al texto fundamental, esto es, de que siga vigente el Estado de Derecho.

### **1.4.1. DESCRIPCIÓN.**

El vocablo “judicial”, significa dictar el derecho. El Poder judicial de la Federación se encarga de resolver controversias jurídicas a nivel federal, sin embargo, es también un órgano de control de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos y de las leyes del país.

El maestro Burgoa señala lo siguiente:

*“La locución ‘poder judicial’ suele emplearse, como se sabe, en dos sentidos que son: el orgánico y el funcional. Conforme al primero, que es*

*impropio, aunque muy usual, el 'poder judicial' denota a la judicatura misma, es decir, al conjunto de tribunales federales o locales estructurados jerárquicamente y dotados de distinta competencia. Bajo el segundo sentido, dicho concepto implica la función o actividad que los órganos judiciales del Estado desempeñan, sin que sea total y necesariamente jurisdiccional, puesto que su ejercicio también comprende, por excepción, actos administrativos. Tampoco la función jurisdiccional sólo es desplegable por los órganos judiciales formalmente considerados, ya que es susceptible de ejercitarse por órganos que, desde el mismo punto de vista, son administrativos o legislativos".*<sup>10</sup>

Por otra parte, el autor Rogelio Martínez Vera argumenta:

*"La función jurisdiccional consiste en aplicar la ley al caso concreto cuando existe un conflicto de intereses. Corresponde a los jueces el ejercicio de esta actividad que preserva los vínculos de armonía entre los miembros de la sociedad. La función jurisdiccional o judicial, en consecuencia, es una actividad muy importante del Estado, porque a través de su ejercicio se da a la sociedad la seguridad de que los derechos de cada quien están celosamente resguardados y protegidos por los órganos del precitado Estado y por lo tanto, si alguien pretende hacer una reclamación a otra persona por incumplimiento de sus obligaciones, o si alguien pretende ejercer una acción legal habrá surgido en ese momento un conflicto de intereses entre dos personas, quienes dirimirán sus diferencias precisamente ante un tribunal, el que, al escuchar a las partes determinará, después de haber agotado el procedimiento, a quien le asiste la razón".*<sup>11</sup>

La esencia del Poder Judicial es dirimir las controversias que los particulares presentan para su resolución, aplicando las leyes sustantivas y adjetivas existentes para esos casos.

---

<sup>10</sup>Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p. 819.

<sup>11</sup> Martínez Vera, Rogelio. *Fundamentos de Derecho Público*. Editorial McGraw Hill, 2ª edición, México, 1996, pp. 122 y 123.

El Poder Judicial Federal es el complemento de los otros dos como ya lo dijimos, sus atribuciones tan específicas lo han relegado a un tercer puesto dentro de un marco de clara supremacía del Poder Ejecutivo sobre los demás. Es por eso que el Poder Judicial Federal permaneció intacto por muchos años, como lo apunta el autor Martínez Vera:

*“En México había permanecido inalterada por muchos años la estructura y organización de los órganos judiciales; pero, se han hecho ahora trascendentes reformas constitucionales y legales que han tenido como consecuencia, una modificación en la estructura del Poder Judicial Federal; modificaciones que están trascendiendo ya a los ámbitos de los poderes judiciales de los distintos estados que integran la Federación”.*<sup>12</sup>

#### 1.4.2. COMPOSICIÓN.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 94º constitucional, el Poder Judicial de la Federación actual se compone de los siguientes órganos jurisdiccionales: **Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal Federal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito.**

La inclusión del Tribunal Federal Electoral es una de las novedades gracias a las reformas del doctor Ernesto Zedillo.

Por otra parte, se establece también un órgano de control, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal, con la excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: el Consejo de la Judicatura Federal.

La composición actual de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es de once Ministros en lugar de los veintiuno a que se refería la Ley Orgánica anterior y el texto del artículo 94º constitucional.

---

<sup>12</sup> Idem.

Finalmente, del texto del artículo 94º constitucional se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el órgano máximo en materia de impartición de justicia en nuestro derecho, pero también se ocupa de la vigilancia de la constitucionalidad de los actos y decisiones de los demás tribunales tanto federales como locales.

De conformidad con el artículo 94º constitucional, la Suprema Corte de Justicia se integra con once Ministros, a diferencia de los veintidós que tenía antes de la gestión del doctor Zedillo, quien envió una iniciativa de abrogación al Congreso de la Unión de la Ley Orgánica del Poder judicial de la Federación y automáticamente de otra nueva, más acorde con las necesidades y planteamientos del propio doctor Zedillo en materia de una mejor procuración y administración de justicia en el país. El nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cambió, ya que antes de la gestión del ex Presidente Zedillo, era un asunto libre del Ejecutivo de la Unión, quien hacía la designación sin la intervención de otra voluntad. Actualmente, es el Presidente de la República quien propone una terna al Senado de la República para que este órgano colegiado decida, igual sucede con los casos de las licencias y las renunciaciones de los Ministros.

De acuerdo con el artículo 94º constitucional, los Ministros durarán en su encargo sólo 15 años, con lo que se pone fin a una característica de inamovilidad y permanencia de los anteriores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que se tradujo durante muchos años en un atraso en el trabajo de cada una de las ponencias de la Suprema Corte de Justicia. Sólo podrán ser removidos de su encargo en los términos del Título IV de la Constitución, es decir, mediante juicio político.

El cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es reelegible según el último párrafo del mismo artículo 94º constitucional:

*“Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo período, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino”.*

Los requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son según el artículo 95º constitucional los siguientes:

*“Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:*

*I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.*

*II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;*

*III.- Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;*

*IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.*

*V.- Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y*

*VI.- No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.*

*Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica”.*

El artículo siguiente habla de la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

*“Artículo 96º.-Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.*

*En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República”.*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionará en Pleno y en Salas. Hoy existen sólo dos Salas, a diferencia de otros tiempos anteriores a la gestión del doctor Zedillo en los que habían 4 Salas: una penal, una civil, una laboral y otra administrativa, fiscal.

Si bien actualmente sólo hay dos Salas, existe un acuerdo por medio del cual ambas deben conocer de todas las materias, lo que significa que ya no hay distinción por razón de éstas como en el pasado.

### **1.4.3. PRINCIPALES ATRIBUCIONES LEGALES.**

En cuanto al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tenemos que el artículo 94º constitucional en su párrafo séptimo establece las atribuciones básicas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

*“El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados”.*

Remitiéndonos a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal (reglamentaria del artículo 94 constitucional) encontramos lo siguiente:

El artículo 4º establece la integración del Pleno de la Suprema Corte:

*“El Pleno se compondrá de once ministros, pero bastará la presencia de siete miembros para que pueda funcionar, con excepción de los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I penúltimo párrafo y fracción II, en los que se requerirá la presencia de al menos ocho ministros”.*

El artículo 5º nos habla de las sesiones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia:

*“Las sesiones ordinarias de la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno se celebrarán dentro de los períodos a que alude el artículo 3o. de esta ley, en los días y horas que el mismo fije mediante acuerdos generales.*

*El pleno de la Suprema Corte de Justicia podrá sesionar de manera extraordinaria, aún en los períodos de receso, a solicitud de cualquiera de sus miembros. La solicitud deberá ser presentada al Presidente de la Suprema Corte de Justicia a fin de que emita la convocatoria correspondiente”.*

El artículo siguiente señala sobre los períodos del Pleno:

*“Artículo 6º.-Las sesiones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cuando se refieran a los asuntos previstos en el artículo 10, serán públicas por regla general y privadas cuando así lo disponga el propio Pleno.*

*Las sesiones que tengan por objeto tratar los asuntos previstos en el artículo 11 serán privadas”.*

El artículo 7º de la Ley habla de las resoluciones adoptadas por el Pleno de la Corte:

*“Las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia se tomarán por unanimidad o mayoría de votos, salvo los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución, fracción I, penúltimo párrafo y fracción II, en los que se requerirá una mayoría de ocho votos de los Ministros presentes. En los casos previstos en el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 Constitucional, las decisiones podrán ser tomadas por mayoría simple de los miembros presentes, pero para que tenga efectos generales, deberán ser aprobados por una mayoría de cuando menos ocho votos.*

*Los Ministros sólo podrán abstenerse de votar cuando tengan impedimento legal o no hayan estado presentes en la discusión del asunto.*

*En caso de empate, el asunto se resolverá en la siguiente sesión, para la que se convocará a los ministros que no estuvieren legalmente impedidos; si en esta sesión tampoco se obtuviere mayoría, se desechará el proyecto y el presidente de la Suprema Corte de Justicia designará a otro ministro para que, teniendo en cuenta las opiniones vertidas, formule un nuevo proyecto. Si en dicha sesión persistiera el empate, el presidente tendrá voto de calidad.*

*Siempre que un ministro disintiere de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la ejecutoria respectiva si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo”.*

El artículo 9º de la Ley habla de los nombramientos del personal del mismo:

*“El Pleno de la Suprema Corte nombrará, a propuesta de su presidente, a un secretario general de acuerdos y a un subsecretario general de acuerdos.*

*El presidente de la Suprema Corte de Justicia designará a los secretarios auxiliares de acuerdos y a los actuarios que fueren necesarios para el despacho de los asuntos de la Suprema Corte de Justicia, así como el personal subalterno que fije el presupuesto.*

*Los secretarios de estudio y cuenta serán designados por los correspondientes ministros, de conformidad con lo que establece el último párrafo del artículo 115 de esta ley.*

*El secretario general de acuerdos, el subsecretario general de acuerdos, los secretarios auxiliares de acuerdos, los secretarios de estudio y cuenta y los actuarios, deberán ser licenciados en derecho, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año; el subsecretario y los secretarios de estudio y cuenta, así como el secretario general de acuerdos, deberán tener, además, por lo menos tres y cinco años de práctica profesional, respectivamente, preferentemente en el Poder Judicial de la Federación”.*

El artículo 10º de la Ley enumera de manera más específica todas y cada una de las atribuciones del Pleno de la Corte:

*“La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:*

*I. De 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;*

*II. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:*

*a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos*

*directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*b) Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite, y*

*c) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que baste la afirmación del quejoso sobre la existencia de un problema de esa naturaleza;*

*III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;*

*IV. Del recurso de queja interpuesto en el caso a que se refiere la fracción V del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento de la revisión en el juicio de garantías en el que la queja se haga valer le haya correspondido al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 99, párrafo segundo, de la misma ley;*

*V. Del recurso de reclamación contra las providencias o acuerdos del presidente de la Suprema Corte de Justicia, dictados durante la tramitación de los asuntos jurisdiccionales de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia;*

*VI. De las excusas e impedimentos de los ministros, en asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno;*

*VII. De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

VIII.- De las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia, por los tribunales colegiados de circuito cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas, o por el Tribunal Electoral en los términos de los artículos 236 y 237 de esta ley;

IX. De los conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación, en términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente;

X. De los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados o el Distrito Federal, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, en términos de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que hace a las controversias constitucionales;

XI. De cualquier otro asunto de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, cuyo conocimiento no corresponda a las Salas, y

XII. De las demás que expresamente le confieran las leyes”.

El artículo 11º de la Ley señala otras atribuciones del Pleno de la Corte:

“El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

I. Elegir a su presidente en términos de los artículos 12 y 13 de esta ley, y conocer y aceptar, en su caso, su renuncia a dicho cargo;

II. Conceder licencias a sus integrantes en términos del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. Fijar, mediante acuerdos generales, los días y horas en que de manera ordinaria deba sesionar el Pleno de la Suprema Corte de Justicia;

IV. Determinar, mediante acuerdos generales, la competencia por materia de cada una de las Salas y el sistema de distribución de los asuntos de que éstas deban conocer;

V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda.

VI. Remitir para su resolución a los tribunales colegiados de circuito, con fundamento en los acuerdos generales que dicte, aquellos asuntos de su competencia en que hubiere establecido jurisprudencia. Si un tribunal colegiado estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda;

VII. Resolver sobre las quejas administrativas relacionadas con los integrantes o con el personal de la Suprema Corte de Justicia, previo dictamen de su presidente, incluyendo aquéllas que versen sobre la violación a los impedimentos previstos en el artículo 101 de la Constitución Federal, en los términos del Título Octavo de esta ley;

VIII. Resolver, en los términos que disponga esta ley, de las revisiones administrativas a que se refiere el párrafo octavo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IX. Conocer y dirimir cualquier controversia que surja entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia, y las que se susciten dentro del Poder Judicial de la Federación con motivo de la interpretación y aplicación de las disposiciones de lo dispuesto en los artículos 94, 97, 100 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los preceptos relativos de esta Ley Orgánica;

X. *Determinar las adscripciones de los ministros a las Salas y realizar los cambios necesarios entre sus integrantes con motivo de la elección del presidente de la Suprema Corte;*

XI. *Nombrar los comités que sean necesarios para la atención de los asuntos de su competencia;*

XII. *Designar a su representante ante la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación;*

XIII. *Llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de sus servidores públicos en términos de la fracción VI del artículo 80 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;*

XIV. *Nombrar, a propuesta del presidente de la Suprema Corte de Justicia, al secretario general de acuerdos, al subsecretario general de acuerdos y al titular de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, resolver sobre las renunciaciones que presenten a sus cargos, removerlos por causa justificada, suspenderlos cuando lo juzgue conveniente para el buen servicio o por vía de corrección disciplinaria, y formular denuncia o querrela en los casos en que aparecieran involucrados en la comisión de un delito;*

XV. *Solicitar la intervención del Consejo de la Judicatura Federal siempre que sea necesario para la adecuada coordinación y funcionamiento entre los órganos del Poder Judicial de la Federación;*

XVI. *Aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos de la Suprema Corte de Justicia que le someta su presidente, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal;*

XVII. *Apercibir, amonestar e imponer multas hasta de ciento ochenta días del importe del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al día de cometerse la falta, a los abogados, agentes de negocios, procuradores o litigantes, cuando en las promociones que hagan ante la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno falten al respeto o a algún órgano o miembro del Poder Judicial de la Federación;*

*XVIII. Ejercer las facultades previstas en los párrafos segundo y tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*XIX. Reglamentar el funcionamiento de los órganos que realicen las labores de compilación y sistematización de tesis y ejecutorias, la publicación de las mismas, agrupándolas cuando formen jurisprudencia; la estadística e informática de la Suprema Corte de Justicia; y el centro de documentación y análisis que comprenderá la biblioteca central, el archivo histórico, el archivo central y los archivos de los tribunales federales foráneos, compilación de leyes y el archivo de actas; y cuando lo estime conveniente podrá el Pleno convenir con el Consejo de la Judicatura Federal las medidas necesarias para lograr una eficiente difusión de las publicaciones;*

*XX. Para conocer sobre la interpretación y resolución de los conflictos que se deriven de contratos o cumplimiento de obligaciones contraídas por particulares o dependencias públicas con la Suprema Corte de Justicia o con el Consejo de la Judicatura Federal;*

*XXI. Dictar los reglamentos y acuerdos generales en las materias de su competencia, y*

*XXII. Las demás que determinen las leyes”.*

A manera de conclusión diremos que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia conoce de aquellos asuntos que son de importancia para la Corte misma en materia de administración de la justicia federal.

Sobre las Salas de la Suprema Corte de Justicia, podemos apuntar lo siguiente:

El artículo 15º de la Ley dispone la existencia de dos Salas compuestas por cinco Ministros y un Presidente el cual no forma parte de ellas:

*“La Suprema Corte de Justicia contará con dos Salas, las cuales se compondrán de cinco ministros, bastando la presencia de cuatro para funcionar”.*

El artículo 21º de la Ley establece la competencia de las Salas de la Corte:

*“Corresponde conocer a las Salas:*

*I. De los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito en aquellas controversias ordinarias en que la Federación sea parte, de conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*II. Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:*

*a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorio de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma en estas materias, y*

*b) Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite;*

*II. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito:*

*a) Cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o de reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en estas materias, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional; y*

*b) De los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de la facultad de atracción prevista en el segundo párrafo del inciso d) de la fracción V del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*IV.- Del recurso de queja interpuesto en los casos a que se refieren las fracciones V, VII, VIII, IX y X del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento del amparo en que la queja se haga valer sea competencia de una de las Salas, directamente o en revisión, en los términos del artículo 99, párrafos segundo y tercero, de la misma ley;*

*V. Del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por su presidente;*

*VI. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, entre los de un Estado y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las Juntas de Conciliación y Arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;*

*VII. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre tribunales colegiados de circuito; entre un juez de distrito y el tribunal superior de un Estado o del Distrito Federal, entre tribunales superiores de distintos Estados, o entre el tribunal superior de un Estado y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los juicios de amparo a que se refieren los artículos 51, fracciones I y II, 52, fracción I, 53, fracciones I a VI, 54, fracción I y 55, de esta Ley;*

*VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis que sustenten dos o más tribunales colegiados de circuito, para los efectos a que se refiere la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*IX. De las controversias que se susciten con motivo de los convenios a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 119 Constitucional;*

*X. Del reconocimiento de inocencia, y*

*XI. Las demás que expresamente les encomiende la ley”.*

Cada Sala debe escoger a su Presidente el cual tiene las siguientes atribuciones:

*“Son atribuciones de los presidentes de las Salas:*

*I. Dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia de la Sala respectiva. En caso de que el presidente de una Sala estime dudoso o trascendental algún trámite, designará a un ministro para que someta un proyecto a la misma Sala, a fin de que ésta decida lo que corresponda;*

*II. Regular el turno de los asuntos entre los ministros que integren la Sala, y autorizar las listas de los propios asuntos que deban resolverse en las sesiones;*

*III. Dirigir los debates y conservar el orden durante las sesiones y audiencias;*

*IV. Firmar las resoluciones de la Sala con el ponente y con el Secretario de acuerdos que dará fe. Cuando se apruebe una resolución distinta a la del proyecto o cuando aquella conlleve modificaciones sustanciales a éste, se distribuirá el texto engrosado entre los ministros, y si éstos no formulan objeciones en el plazo de cinco días hábiles, se firmará la resolución por las personas señaladas con anterioridad;*

*V. Despachar la correspondencia oficial de la Sala;*

*VI. Promover oportunamente los nombramientos de los servidores públicos y empleados que deba hacer la Sala, y*

*VII. Ejercer las demás atribuciones que le asigne esta ley, los reglamentos interiores y los acuerdos generales de la Suprema Corte de Justicia”.*

La duración del encargo de Presidente de cada Sala es de dos años de acuerdo con lo señalado en el artículo 23º de la Ley.

Las resoluciones de cada Sala se tomarán de acuerdo a lo establecido en el artículo 17º de la Ley:

*“Las resoluciones de las Salas se tomarán por unanimidad o mayoría de votos de los ministros presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal o cuando no hayan estado presentes en la discusión del asunto de que se trate.*

*Si al llevarse a cabo la votación de un asunto no se obtuviere mayoría, el presidente de la Sala lo turnará a un nuevo ministro para que formule un proyecto de resolución que tome en cuenta las exposiciones hechas durante las discusiones.*

*Si a pesar de lo previsto en el párrafo anterior, no se obtuviere mayoría al votarse el asunto, el presidente de la Suprema Corte de Justicia nombrará por turno a un integrante de otra Sala para que asista a la sesión correspondiente a emitir su voto. Cuando con la intervención de dicho ministro tampoco hubiere mayoría, el presidente de la Sala tendrá voto de calidad.*

*El ministro que disintiere de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará en la ejecutoria respectiva si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo”.*

Las Salas contarán con un presidente, como ya lo dijimos, un Secretario de Acuerdos y un Sub Secretario de Acuerdos de acuerdo con el artículo 20º de la Ley:

*“Cada Sala designará, a propuesta de su presidente, a un secretario de acuerdos y a un subsecretario de acuerdos.*

*Cada Sala nombrará a los secretarios auxiliares de acuerdos, actuarios y personal subalterno que fije el presupuesto, y resolverá lo relativo a las licencias, remociones, suspensiones y renunciaciones de todos ellos.*

*El secretario de acuerdos, el subsecretario de acuerdos, los secretarios auxiliares de acuerdos y los actuarios deberán ser licenciados en derecho, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito*

*intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año; el subsecretario de acuerdos deberá tener, además, por lo menos tres años de práctica profesional, y el secretario de acuerdos, cuatro años”.*

Anteriormente hemos manifestado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once Ministros, repartidos en dos Salas con cinco Ministros en cada una de ellas y un Presidente, el cual es elegido cada cuatro años por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De conformidad con el artículo 9º de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal el presidente de la Corte está facultado para designar a sus colaboradores más cercanos: un Secretario general de Acuerdos, un Subsecretario General de Acuerdos. También puede designar a los Secretarios Auxiliares de Acuerdos y a los Actuarios que sean necesarios, así como al personal subalterno que fije el presupuesto de la misma Corte para el mejor despacho de los asuntos de la Corte. De conformidad con el artículo 2º de la misma Ley Orgánica, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia no forma parte de alguna de las Salas.

Las atribuciones del Presidente de la Corte son las siguientes:

*“Artículo 14º.-Son atribuciones del presidente de la Suprema Corte de Justicia:*

*I. Representar a la Suprema Corte de Justicia y llevar su administración;*

*II. Tramitar los asuntos de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, y tumar los expedientes entre sus integrantes para que formulen los correspondientes proyectos de resolución.*

*En caso de que el presidente estime dudoso o trascendente algún trámite, designará a un ministro ponente para que someta un proyecto de resolución a la consideración de la Suprema Corte de Justicia, a fin de que esta última determine el trámite que deba corresponder;*

III. Autorizar las listas de los asuntos, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia;

IV. Firmar las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, con el ponente y con el secretario general de acuerdos que dará fe. Cuando se apruebe una resolución distinta a la del proyecto o cuando aquélla conlleve modificaciones sustanciales a éste, el texto engrosado se distribuirá entre los ministros, y si éstos no formulan objeciones en el plazo de cinco días hábiles, se firmará la resolución por las personas señaladas en esta fracción;

V. Despachar la correspondencia de la Suprema Corte de Justicia, salvo la que es propia de los presidentes de las Salas;

VI. Dictar las medidas necesarias para el buen servicio y disciplina en las oficinas de la Suprema Corte de Justicia;

VII. Recibir, tramitar y, en su caso resolver, las quejas administrativas que se presenten con motivo de las faltas que ocurran en el despacho de los negocios de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, de alguna de las Salas o de los órganos administrativos de la Suprema Corte de Justicia, en términos del Título Octavo de esta ley;

VIII. Legalizar, por sí o por conducto del secretario general de acuerdos, la firma de los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia en los casos en que la ley exija este requisito;

IX. Conceder licencias a los servidores de la Suprema Corte de Justicia en los términos previstos en esta ley;

X. Comunicar al Presidente de la República las ausencias definitivas de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y las temporales que deban ser suplidas mediante su nombramiento, en términos de la fracción XVIII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XI. Rendir ante los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los miembros del Consejo de la Judicatura Federal al finalizar el segundo período de sesiones de cada año, el informe de labores del Poder Judicial de la Federación;

XII. Proponer oportunamente los nombramientos de aquellos servidores públicos que deba hacer el Pleno de la Suprema Corte de Justicia;

XIII. *Nombrar a los servidores públicos encargados de la administración de la Suprema Corte de Justicia, y acordar lo relativo a sus licencias, remociones, renunciaciones y vacaciones;*

XIV. *Expedir el reglamento interior y los acuerdos generales que en materia de administración requiera la Suprema Corte de Justicia;*

XV. *Formular anualmente el anteproyecto del presupuesto de egresos de la Suprema Corte de Justicia, y someterlo a la aprobación de esta última funcionando en Pleno;*

XVI. *Remitir oportunamente al Presidente de la República los proyectos de presupuestos de egresos del Poder Judicial de la Federación, a fin de que se proceda en términos del último párrafo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como administrar el presupuesto de la Suprema Corte de Justicia;*

XVII. *Designar a los ministros para los casos previstos en los artículos 17 y 18 de esta ley;*

XVIII. *Nombrar al ministro o ministros que deban proveer los trámites en asuntos administrativos de carácter urgente durante los periodos de receso de la Suprema Corte de Justicia;*

XIX. *Establecer las disposiciones generales necesarias para el ingreso, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción del personal administrativo de la Suprema Corte de Justicia;*

XX. *Establecer las sanciones a que se refiere la fracción XVII del artículo 11 de esta ley, siempre que las promociones se hubieren hecho ante él, y*

*XXI. Las demás que le confieran las leyes, reglamentos interiores y acuerdos generales”.*

Observamos que son amplias las atribuciones que la Ley le reserva al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales redundan en el mejor funcionamiento del más alto tribunal del país.

Vale la pena agregar que de acuerdo con el artículo 71° de la Ley en cita, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia preside también el Consejo de la Judicatura Federal:

*“Artículo 71°.-El Consejo de la Judicatura Federal estará presidido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien ejercerá las atribuciones que le confiere el artículo 85 de esta ley”.*

Las atribuciones del Presidente del Consejo de la Judicatura Federal son las que enumera el artículo 85° de la Ley:

*“Artículo 85°.-Son atribuciones del presidente del Consejo de la Judicatura Federal, las siguientes:*

*I. Representar al Consejo de la Judicatura Federal;*

*II. Tramitar los asuntos de la competencia del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y tumar los expedientes entre sus integrantes para que formulen los correspondientes proyectos de resolución.*

*En caso de que el presidente estime dudoso o trascendental algún trámite, designará a un consejero ponente para que someta el asunto a la consideración del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, a fin de que éste determine lo que corresponda;*

*III. Presidir el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones;*

*IV. Despachar la correspondencia oficial del Consejo, salvo la reservada a los presidentes de las comisiones;*

*V. Proponer al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal los nombramientos de los secretarios ejecutivos, de los titulares de los órganos auxiliares del propio Consejo, así como el del representante de este último, ante la correspondiente Comisión Sustanciadora;*

*VI. Vigilar el funcionamiento de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal;*

*VII. Informar al Senado de la República y al Presidente de la República de las vacantes que se produzcan en el Consejo de la Judicatura Federal que deban ser cubiertas mediante sus respectivos nombramientos;*

*VIII. Otorgar licencias en los términos previstos en esta ley;*

*IX. Firmar las resoluciones y acuerdos del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y legalizar, por sí o por conducto del secretario ejecutivo que al efecto designe, la firma de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación en los casos en que la ley exija este requisito, y*

*X. Las demás que determinen las leyes y los correspondientes reglamentos interiores y acuerdos generales”.*

## **1.5. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL:**

En México existe un Poder Ejecutivo, que se ocupa de velar por el cumplimiento de las leyes emitidas por el Legislativo Federal. El titular de ese Poder constituido recibe el nombre de Presidente de la República

### **1.5.1. DESCRIPCIÓN.**

El Ejecutivo en México es unipersonal, esto es, que únicamente lo integra el Presidente de la República, como se aprecia de la lectura del artículo 80º constitucional:

*“Artículo 80º.-Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".’*

## 1.5.2. COMPOSICIÓN. NUESTRO EJECUTIVO UNIPERSONAL.

Hemos dicho que el Poder Ejecutivo en nuestro país es del tipo unipersonal, esto es, compuesto por una sola persona llamada "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, según se aprecia en la lectura del artículo 80 constitucional, en comparación con otros Estados en los que se integra por un cuerpo colegiado.

Los requisitos para ser Presidente de la República son:

*"Artículo 82º.-Para ser Presidente se requiere:*

*I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.*

*II.- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;*

*III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia.*

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

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

*VI.- No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y*

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

La existencia de un Ejecutivo unipersonal es propia de los regímenes presidenciales, a diferencia de los de tipo parlamentario. Dice el maestro Ignacio Burgoa lo siguiente:

*“Este sistema diverge marcadamente del parlamentario atendiendo a los principios contrarios que a uno y otro caracterizan. En el sistema presidencial el Poder Ejecutivo, como función pública de imperio radica, por lo general, en un solo individuo denominado “presidente”. Los elementos que constituyen la tónica del mencionado sistema son susceptibles de normarse diversamente en cada régimen jurídico-político concreto que lo haya adoptado en su correspondiente Constitución”.*<sup>13</sup>

Es importante remarcar que es la voluntad popular la que otorga al Presidente de la República el mandato para que a su nombre y representación realice las gestiones actos de gobierno necesarios para el bienestar común, es por eso que al Presidente de la República se le llama también “Primer Mandatario”.

El mismo maestro Burgoa señala que el Ejecutivo unipersonal es una larga tradición que viene desde la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, pasando después a las nuestras, principalmente a la de 1857 y después a la actual. La redacción de las Constituciones de 1857 y 1917 es similar en cuyos artículos 75 y 80 se dispone que se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en una sola persona llamada “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” o “Presidente de la República”.

En virtud de la unipersonalidad en la titularidad del órgano Ejecutivo, en el Presidente de la República se concentran las más importantes y elevadas facultades administrativas que lo convierten en una figura muy importante en el país. Recordemos que sus atribuciones caen en el campo legislativo (iniciación de las leyes y la sanción de las mismas) y en asuntos de carácter judicial, aunque ya no tan marcadas estas atribuciones (como la propuesta ante el Senado de la República de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

El Ejecutivo Federal dura en su encargo seis años, de acuerdo con el artículo 83º constitucional:

---

<sup>13</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p. 738.

*“El Presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”.*

Según se desprende del artículo 86º constitucional, el cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que el Ejecutivo presentará la renuncia.

Otra característica de nuestro Ejecutivo Federal y de los regímenes republicanos y democráticos es que aquél no podrá ausentarse del país sin el previo permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso (artículo 88º de la Constitución).

El Presidente de la República es en el ámbito interno, Jefe de Gobierno y en el ámbito internacional, Jefe del Estado Mexicano, con personalidad internacional reconocida. Por eso, puede suscribir tratados u otros instrumentos con otros países (pero, con la ratificación del Senado).

Hay quienes llegan a sostener que el Poder Ejecutivo se compone por el Presidente de la República y por los Secretarios de Estado, lo cual resulta un error, ya que el artículo 80 del Pacto Federal es contundente al decir que sólo integra al Poder de referencia el Presidente del país.

Sin embargo, para el mejor y óptimo despacho de los asuntos que le competen al Presidente de la República, existe la llamada “Administración Pública Federal”, compuesta por organismos centralizados y por los descentralizados, cuyo fundamento es el artículo 90º de la Constitución Política:

*“Artículo 90º.-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”.*

Dentro de la Administración Pública centralizada se encuentran las Secretarías de Estado, a cuyo mando se ubican los Secretarios, asesores del Presidente de la República en el despacho de los rubros o materias trascendentales para el país como son: gobernación, relaciones exteriores, hacienda, comercio, salud, etc. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (reglamentaria del artículo 90º constitucional) señala en su numeral 1º lo siguiente:

*“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.*

*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”.*

*El artículo siguiente dispone la estructura orgánica básica de cada Secretaría de Estado:*

*“Artículo 14º.- 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 o 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 corresponde 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”.*

Finalmente, el artículo 16º de la misma Ley reglamentaria enumera las nuevas Secretarías de Estado, aumentadas con la nueva administración del Presidente Fox y de las que hablaremos en el Capítulo siguiente de esta investigación.

Los Secretarios de Estado no forman parte del Ejecutivo Federal, pero sí son asesores directos del Presidente, por lo que su nombramiento corresponde únicamente a él, según lo dispone el artículo 89, fracción II de la Constitución Política:

*“Artículo 89º.-Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:*

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

### **1.5.3. ATRIBUCIONES: ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS.**

Como lo apuntamos anteriormente, el Presidente de la República tiene dos tipos de atribuciones o facultades: las ordinarias, que se encuentran en el artículo 89º constitucional y las de índole extraordinaria, que se ubican en otros preceptos constitucionales, como el artículo 29º, el 131, párrafo II y en otras leyes.

De acuerdo con el autor Enrique Sánchez Bringas:

*“El texto del artículo 89º constitucional produce la impresión de que el presidente de la República dispone de un reducido número de facultades constitucionales. Sin embargo, no es exacta esa apreciación porque la función primordial que tiene ese servidor público –aplicar las leyes que expida el Congreso de la Unión- es de efectos multiplicadores; además, deben considerarse las atribuciones que se le asignan en otros ordenamientos constitucionales”.*<sup>14</sup>

De la opinión anterior, se puede destacar que el Presidente de la República posee distintas atribuciones legales que debe cumplir, mismas que pueden agruparse en dos rubros: las de índole ordinaria y las extraordinarias.

Esta división de las atribuciones del Presidente de la República obedece más a razones de tipo didáctico que de orden práctico, ya que finalmente, debe ejercitar todas y cada una de las facultades que le están determinadas por ley, sin embargo, es oportuno hacer la diferencia de grupos señalada para una mejor comprensión de las mismas.

## **ORDINARIAS.**

Comúnmente se dice que las facultades ordinarias son aquellas que se encuentran establecidas en el artículo 89º constitucional, el cual enumera un conjunto de deberes y derechos del presidente de la República que resultan dignas de análisis.

El texto completo del artículo 89 constitucional es el siguiente:

*“Artículo 89º.-Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:*

---

<sup>14</sup> Sánchez Bringas, Enrique. Op. Cit. 468.

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

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

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

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

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

*VI.- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.*

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

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

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

*X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las*

*relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.*

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

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

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

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

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

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

*XVII.- Derogada.*

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

*XIX.- Derogada.*

*XX.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución”.*

La fracción I del numeral en comento establece que el Presidente de la República debe promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa de su exacta observancia. Esta fracción es importante en virtud de que se dota al Ejecutivo de la Unión de una

facultad llamada *reglamentaria*, es decir, para expedir los reglamentos y decretos necesarios para hacer que se cumplan u observen las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Mucho se discute si esta atribución cae o no en el campo legislativo, ya que al expedir un reglamento o decreto, el Presidente de la República crea un conjunto de normas jurídicas cuyo fin es que se cumplan las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. En este sentido, un reglamento o decreto presidencial es un acto formal y materialmente legislativo que coadyuva con la función del aparato legislativo federal.

La fracción II del artículo 89º constitucional faculta al Presidente para hacer nombramientos y remoción: de sus secretarios de despacho o de Estado, por una parte, de remoción de los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y de nombrar y remover a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otra manera por la misma Constitución o por otras leyes. Sobre esta fracción, podemos señalar que se trata de atribuciones libres, es decir, que no están sujetas a la confirmación o ratificación por parte del Senado de la República. Así, el Presidente puede nombrar y remover libremente tanto a los Secretarios de Estado o de Despacho, integrantes de la Administración Pública Federal centralizada; también puede remover libremente a los agentes diplomáticos y demás empleados superiores de Hacienda, sin embargo, queda la duda sobre los agentes consulares de carrera o *missi*, quienes también forman parte del Servicio Exterior Mexicano y no son mencionados por la fracción en comento. La fracción finaliza con la misma atribución presidencial, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, siempre que dicho nombramiento o remoción no esté determinada de otra forma por la misma Constitución Política o por las demás leyes. Sin embargo, y como lo establece el maestro Burgoa, la facultad de remoción en el caso de los "empleados burocráticos" no puede considerarse como una atribución ad

libitum (sin límite), ya que el Ejecutivo debe atenerse a lo dispuesto en las leyes respectivas aplicables para realizar la remoción de que se trate.<sup>15</sup>

La fracción III del artículo 89º constitucional contiene otras facultades de nombramiento de funcionarios, en este caso de los ministros ( aunque no especifica qué clase de ministros; por eliminación se desprende que no se trata de los integrantes de la Suprema Corte de justicia de la Nación, ya que ellos están incluidos en la fracción XVIII del mismo artículo 89º constitucional, por lo que interpretamos que el Constituyente de 1916-17 se refirió a una categoría de agentes o enviados diplomáticos mexicanos llamada precisamente: Ministros, grado inferior al de embajador en materia de precedencias. La misma facultad tiene el Ejecutivo para nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, pero, con la aprobación o ratificación del Senado de la República, es decir, no se trata de una facultad de nombramiento libre como las contenidas en la fracción II, sino que está sujeta a la decisión del Senado del país, lo que represente un mecanismo de control del legislativo sobre el Ejecutivo y que garantiza la división de poderes y su equilibrio.

Es interesante señalar que la fracción II habla sobre la remoción de los agentes diplomáticos (sin hablar de los consulares), y en la fracción III se habla de la atribución presidencial en materia de nombramiento de los agentes diplomáticos y consulares con la aprobación del Senado de la República, lo que indica una notable falta de técnica legislativa al hablar primero de la remoción de estos funcionarios y después de su nombramiento, en el que participa el Senado de la República.

Las fracciones IV y V del mismo numeral contienen otras atribuciones de nombramiento sujeto a la decisión del Senado de la República: en este caso de los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, la Armada,

---

<sup>15</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit. p. 793.

Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes sobre la materia o leyes castrenses.

La fracción VI establece una atribución en materia de seguridad interior y protección de nuestra soberanía, disponer de la totalidad de las fuerzas armadas para la seguridad interior y defensa exterior de nuestra Federación.

La misma atribución se encuentra plasmada en la fracción VII que señala que el Presidente de la República puede disponer de la Guardia Nacional, para los mismos objetos de acuerdo con lo que establece la fracción IV del artículo 76º constitucional:

*“Artículo 76º.-Son facultades exclusivas del Senado:*

*I.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;*

*II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;*

*III.- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.*

***IV.- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.***

V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

VI.- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

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

VIII.- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

IX.- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

X.- Las demás que la misma Constitución le atribuye”.

La fracción VIII del artículo 89° constitucional faculta al Ejecutivo de la Unión para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos a otra u otras naciones, previa ley que expida el Congreso de la Unión, es decir, que es el Congreso quien debe deliberar sobre la conveniencia de que México entre en hostilidades con otra u otras naciones por lo que de estimarse ese supuesto, deberá expedir una ley específica. El acto de declarar la guerra que se concede al Ejecutivo de la Unión es meramente formal de acuerdo a los protocolos y las reglas sobre el derecho de guerra en materia internacional.

La fracción IX del artículo 89° dispone que el Presidente de la República designe al Procurador General de la República con la ratificación del Senado. Se trata también de una atribución no libre, sino que está sujeta a la decisión del Senado de la República. El cargo de Procurador General de la República es equiparable al de cualquiera de los Secretarios de Despacho o de Estado, inclusive, la Procuraduría General de la República forma parte de la Administración Pública Federal centralizada, sin embargo, la designación de su titular ya no es totalmente libre por parte del Presidente de la República, mediante una reforma constitucional del año 1994, enviada al Congreso por el hoy ex Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

La fracción X del artículo 89° constitucional dispone que el Presidente de la República es el único que puede dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la ratificación del Senado de la República (salvo el caso del otorgamiento de los plenos poderes a un enviado o ministro designado por el Presidente del país). La fracción establece que el Presidente deberá observar los principios sobre política exterior plasmados en ella, como son: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias internacionales, la proscripción del uso de la amenaza o de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

La fracción XI señala que el Presidente de la República puede convocar a sesiones extraordinarias al Congreso General de la Nación, cuando así lo acuerde la Comisión Permanente.

La fracción XII dispone que el presidente puede dar todas las facilidades para que el Poder Judicial de la Federación cumpla con sus tareas y atribuciones.

La fracción XIII le faculta al Presidente de la República para habilitar toda clase de puertos, establecer toda clase de aduanas marítimas y fronterizas, designando su ubicación.

La fracción XIV le faculta para conceder, de acuerdo a las leyes respectivas, los indultos a los reos sentenciados por los delitos federales y a los sentenciados por los delitos del fuero común en el Distrito Federal.

La fracción XV de faculta para conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

La fracción XVI del mismo numeral advierte otra atribución importante para el Ejecutivo de la Unión, hacer los nombramientos a que aluden las fracciones III, IV y IX del señalado artículo cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones con la aprobación de la Comisión Permanente.

La fracción XVII está derogada, mientras que la XVIII señala que el Presidente de la República propondrá una terna al Senado de la República para que éste órgano elija a quienes fungirán como Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, asimismo, someterá para su conocimiento y resoluciones casos de renuncias y licencias de los mismos altos funcionarios.

La fracción XIX está derogada, mientras que la XX señala que se le otorgarán al Presidente de la República otras atribuciones que la misma Constitución le señale.

Podemos observar que las facultades que el artículo 89º constitucional le otorga al Presidente de la República son muy amplias y abarcan varios rubros como son en el ámbito legislativo, en el administrativo (nombramientos), en el de colaboración con otros Poderes de la Unión, etc. También podemos diferenciar entre todas estas atribuciones a las totalmente libres de aquellas que requieren el consentimiento (y aprobación).

## **EXTRAORDINARIAS.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene otras atribuciones o facultades reservadas para el Presidente de la República, que de acuerdo con algunos autores son de tipo *extraordinario*, dentro de ellas están las siguientes.

El artículo 29º constitucional establece lo siguiente:

*“Artículo 29º.-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 obstáculos 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”.*

Esta atribución es considerada como extraordinaria ya que en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación que ponga en peligro o conflicto a la sociedad mexicana, sólo el Presidente de la República, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, el Procurador General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o la Comisión Permanente (en los recesos del primero), podrá suspender en todo el país o sólo en cierta parte las garantías constitucionales que fueren obstáculo para hacer frente a la situación de emergencia, aunque la suspensión será por tiempo determinado y no deberá contraerse a un solo individuo.

El artículo 33º constitucional faculta al Presidente de la República para hacer abandonar el territorio a todo extranjero cuya permanencia se juzgue inconveniente para el mismo, a través del Instituto de Migración perteneciente a la Secretaría de Gobernación:

*“Artículo 33º.-Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.*

*Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.*

Esta facultad implica que la expulsión del extranjero que se ubique en el supuesto legal será realizada sin necesidad de juicio previo, es decir, que no se le respeta su garantía de seguridad jurídica consistente en ser oído y vencido en juicio de acuerdo con lo señalado Por el artículo 14º constitucional:

*“Artículo 14º.-A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

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

*En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.*

*En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.*

El artículo 131 en su segundo párrafo advierte otra facultad extraordinaria del Presidente de la República:

*“Artículo 131º.-El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”.*

El Presidente de la República puede ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el mismo Congreso, así como para crear otras y para restringir y prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional y el beneficio del país.

Por otra parte, el Presidente de la República es también el jefe del Ministerio Público de la Federación ya que él es quien nombra al Procurador General de la República y a los Subprocuradores Generales de la misma dependencia en términos del artículo 102 apartado A de la Constitución Política:

*“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 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. 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”.*

De todo lo anterior se puede concluir que las atribuciones extraordinarias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere son también muy amplias y siguen siendo motivo de grandes polémicas ya que han convertido al Presidente de la República en una figura casi omnipotente. Sobre ello, el autor y constitucionalista Daniel Moreno, citando al maestro Jesús Silva Herzog señala lo siguiente:

*“Diversos factores han determinado que el papel del Presidente de la República en la vida política nacional, sea prepo. derante. Dos tradiciones de fuerza en el Ejecutivo de gran autoritarismo, han convergido en tal forma que la actividad presidencial ha asumido caracteres casi mágicos, con reminiscencias precolombinas, del mundo indígena. Este es uno de los factores de ascendencia secular. El otro, también de duración de tres siglos, fue el ejecutivo colonial, el virrey, que como hemos visto, era un alter ego, es decir, otro yo, el representante mismo del rey de España, en el mundo colonial, en la vida del virreinato. El resultado ha sido un ejecutivo que el economista Jesús Silva Herzog ha llamado emperador sexenal”.*<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax-México, 7ª edición, México, 1983, p. 426.

#### 1.5.4. EL EJECUTIVO FEDERAL COMO JEFE DE ESTADO Y DE GOBIERNO.

En algunos regímenes como el parlamentario, existe una notable diferencia de funciones entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno. Mientras que el primero se ocupa de las relaciones internacionales de su país, el segundo realiza las funciones propias de gobierno, es decir, administrativas. Esto quiere decir que las funciones del Jefe de Estado recaen jurídica y políticamente en el rey y las del Jefe de Gobierno en el Primer Ministro o Presidente, siendo indistinta su denominación. Algunos países que adoptan esta división son: Inglaterra, Suecia, Noruega, España, Dinamarca, Holanda, Nepal, Tailandia, etc.

En los Estados con regímenes federales y republicanos como el nuestro, hay una fusión de ambas figuras en una sola persona, quien es tanto Jefe de Estado como de Gobierno. Tal es el caso de nuestro país, donde el Presidente de la República es quien nos representa en el exterior y es quien ejerce las funciones administrativas de gobierno en el interior del país. En la primera se auxilia del Canciller o Secretario de Relaciones Exteriores y en el segundo caso, de todos los demás integrantes de la administración pública federal centralizada, esto es, de los secretarios de Estado o de Despacho administrativo.

Sobre ello, el maestro César Sepúlveda argumenta que:

*“El Jefe de Estado, además de ser por lo común el órgano administrativo más importante de un país, ejerce la función representativa exterior, y sus actos en materia internacional se reputan directamente actos del Estado”.*<sup>17</sup>

Otro gran experto en el tema, el maestro Modesto Seara Vázquez señala:

---

<sup>17</sup> Sepúlveda, César. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa S.A. 20ª edición, México, 1998, p. 278.

*“Jefe de Estado es el órgano supremo del Estado en materia de relaciones internacionales”.*<sup>18</sup>

Roberto Núñez y Escalante argumenta que le corresponde el título de Jefe de Estado a:

*“La persona a quien ejerce de acuerdo con la Ley interna y con la forma de gobierno, la autoridad suprema en el gobierno del Estado, por tanto éste título corresponde a quien ejerce el cargo de jefe del poder ejecutivo ya se trate de monarca, presidente, directorio, consejero, etc. Por lo general es un cargo unipersonal, sin embargo, en los países de régimen parlamentario junto al Jefe de Estado existe el Jefe de Gobierno, Primer Ministro, que en muchos casos ejerce por delegación muchas de las funciones que corresponden al Jefe de Estado”.*<sup>19</sup>

El autor alemán Franz Von Liszt señala por su parte:

*“.....el jefe de Estado tiene la suprema representación internacional dentro de los límites impuestos por la Constitución del Estado”.*<sup>20</sup>

Recordemos que en los tiempos de las monarquías absolutas, el soberano o rey era el único órgano encargado de la representación de su Estado ante los demás, aunque de forma muy arbitraria.

Desde el punto de vista del Derecho Interno, el Jefe de Estado es designado de acuerdo a las propias normas de cada país, las mismas que determinarán su estructura (es decir, si es un ejecutivo uni o pluri personal), así como sus atribuciones o facultades.

Al momento de designarse a un Jefe de Estado, su ascensión es notificada a la comunidad internacional para que estén enterados de ese evento.

---

<sup>18</sup> Seara Vázquez, Modesto. Op.cit. p. 222.

<sup>19</sup> Núñez y Escalante, Roberto. Compendio de Derecho Internacional Público. Editorial Orión, México, 1979, p. 171.

<sup>20</sup> Liszt, Franz von. Derecho Internacional Público. S/e, Barcelona, 1929, p. 171.

Como ya se ha dicho, el Jefe de Estado se encarga de la representación de su país ante la comunidad internacional; esto es, que proyecta la política de su Estado hacia el exterior, realiza tratados y diferentes negociaciones ya sea personalmente o a través de los representantes que él designe.

Sus facultades están dadas por el derecho interno de cada país, las cuales no son ilimitadas pues, por ejemplo, en materia de tratados debe someterlos a la ratificación del Senado de la República (en nuestro derecho) así como la designación de los embajadores y los cónsules generales.

### **1.5.5. EL PAPEL DEL EJECUTIVO FEDERAL EN EL PAÍS EN EL ÁMBITO INTERNO Y EN EL EXTERNO.**

Las relaciones internacionales actuales han dado un giro importante. Hoy, se realiza una política de alto nivel donde los jefes de estado realizan constantemente visitas a otros países donde gozan de cierto tratamiento especial y donde se le deben ofrecer una ceremonia en donde lo recibe el jefe del estado que visita, escuchan los himnos de los países participantes, goza de inmunidad y jurisdicción en máximo grado. Ello se deriva del hecho mismo de la independencia de su Estado. Es de mucho interés el recibir la visita de un Jefe de Estado, porque se incrementan las tareas de vigilancia para evitar un posible atentado contra la vida o integridad corporal de un Jefe de estado extranjero pues, de darse esto podrían provocarse serios conflictos internacionales.

Los Jefes de Estado gozan de inmunidades y privilegios en relación a su alta jerarquía, mismas que a continuación se enumeran y que son concedidas siempre y cuando el Jefe de estado se encuentre en un país extranjero en su función representativa.

Si algun Jefe de Estado realizara actos lesivos para la integridad y tranquilidad del estado extranjero estos hechos deberán ser reportados inmediatamente a su país para evitar posibles conflictos por malos entendidos.

1.- Los jefes de Estado están exentos totalmente de la jurisdicción territorial del estado extranjero que visiten, tanto en materia civil como en materia penal.

2.- Es inviolable la residencia en que se alojan los jefes de estado.

3.- La inmunidad de que gozan los Jefes de estado se hace extensiva a su cónyuge y los familiares que lo acompañen. También se extiende a su séquito, en la condición de que viajan con él. Esto siempre y cuando el Jefe de Estado viaje en esa calidad, pero si lo hace de incógnito dichas inmunidades desaparecerán.

4.- Se le conceden privilegios fiscales, esto es que, el Jefe de Estado en país extranjero se halla exento de impuestos en sus bienes inmuebles y en materia de sucesiones y legados, la única forma de que éste pierda sus privilegios e inmunidades es que pierda su calidad como tal por cualquier razón existente.

La inviolabilidad además de abarcar a su persona, comprende sus bienes personales como son sus documentos, su coche etc.

En la actualidad es muy frecuente, que los Jefes de Estado se trasladen con frecuencia fuera de los límites de su jurisdicción para incrementar las relaciones internacionales. Al respecto el derecho diplomático prevé medidas apropiadas para las situaciones que se presenten tomando en consideración la alta investidura y el interés de preservar la armonía entre los componentes de la comunidad internacional.

La presencia de un Jefe de Estado extranjero en otro Estado se produce por variadas razones, dentro de las que se pueden citar:

1.- Invitación expresamente formulada.

- 2.- Presidencia de una delegación en una reunión internacional.
- 3.- Viaje forzoso que cause conmoción interna.
- 4.- Situaciones de emergencia internacional.
- 5.- Tránsito.

En cuanto a la materia internacional, las Facultades del Presidente de la República según el Art. 89 Constitucional son las siguientes:

1.- Fracción II, Art.89.- "El Presidente de la República tiene la facultad para nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho".

2.- La misma fracción II, le concede atribución al Presidente para remover libremente a los agentes diplomáticos y demás empleados del Congreso de la Unión cuando su nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.

3.- En materia de nombramientos de agentes diplomáticos y cónsules, las facultades del Presidente de la República no son suficientes por sí solas ya que requiere de la aprobación del Senado:

*"Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con la aprobación del Senado".*

4.- *"Dirigir las negociaciones diplomáticas.....".*

La dirección de las negociaciones diplomáticas corresponde al Presidente de la República: Art. 89 Fracción X, primera parte.

5.- Le corresponde al Presidente de la República la celebración de tratados internacionales pero, con la intervención del senado de la República, según los preceptos de nuestra Constitución que a continuación se mencionan: Art. 89, Fracción X; 76 y 133. .

Artículo 76, Fracción I: *"Son facultades exclusivas del Senado".*

I.- *"Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras".*

*"Art. 133.-Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma,*

*celebrados y que se celebren por el Presidente, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión... ”.*

A esta disposición constitucional se establecen dos limitaciones importantes a la actuación del Jefe de Estado mexicano en su relación internacional:

- a) Los tratados internacionales que se celebren deben estar de acuerdo con la Constitución;
- b) Los tratados internacionales deben ser sometidos a la aprobación del Senado.

Otra restricción de importancia se deriva del hecho de que, el artículo 92 constitucional dispone que el Presidente requiera del refrendo ministerial. Por tanto, no tendrán validez los actos internacionales del Presidente si no se lleva la firma del Secretario de Relaciones Exteriores.

Sería materia de una o varias investigaciones aparte el hablar de la política exterior actual y de sus logros y tropiezos, por lo que sólo diremos que el Presidente de la República es el órgano encargado de cumplir con atribuciones internas (en cuanto que es el Jefe de Gobierno) y las externas (en cuanto que es el jefe de Estado), nos representa y lleva a cabo las negociaciones pertinentes en beneficio de México.

## CAPÍTULO 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

### 2.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO. CONCEPTO.

Dado que la carga de trabajo del Presidente de la República es exagerada y que materialmente le sería imposible cumplir cabalmente en tiempo y forma con todos y cada uno de los encargos que las leyes le imponen, tanto en lo interno como en lo externo, nuestro país cuenta con la llamada Administración Pública Federal, compuesta por un conjunto de entidades administrativas centralizadas y paraestatales o descentralizadas cuyo fundamento se encuentra en el artículo 90º constitucional:

*“Artículo 90º.-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”.*

A continuación abundaremos en este tema.

Dice el maestro Gabino Fraga:

*“La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado.*

*Para ese objeto éste se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.*

*La organización especial de que hablamos constituye la Administración Pública, que debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”.<sup>21</sup>*

El maestro Miguel Acosta Romero advierte sobre la Administración Pública lo siguiente:

*“Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con. A) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos”.<sup>22</sup>*

Más adelante agrega el autor lo siguiente:

*“La Administración Pública puede estudiarse desde un punto de vista orgánico y desde un punto de vista funcional o dinámico....”.*

Desde el punto de vista orgánico a que alude el autor, se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa o indirectamente, dependen de él. Así, orgánicamente la Administración Pública

---

<sup>21</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. 38ª edición, México, 1998, p. 119.

<sup>22</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Porrúa S.A. 16ª edición, México, 2002, p. 263.

Federal se integra por el Presidente de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos (que ya no existen en la práctica), la Procuraduría General de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y los fideicomisos públicos.

Desde el punto de vista funcional, la Administración Pública Federal se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. Administrar implica entonces llevar a cabo una serie de actos para conseguir una finalidad determinada, es decir, para que el Estado consiga sus fines.

La Administración Pública Federal cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales y un conjunto de bienes que en un momento determinado dado tiene a su disposición y el elemento personal, empleados, funcionarios y trabajadores quienes prestan sus servicios a la misma Administración Pública Federal.

### **2.3. BREVE EVOLUCIÓN HISTÓRICA.**

Desde tiempos lejanos, la administración pública ha existido en las civilizaciones. Por ejemplo, en Egipto, en la época de Ramsés, había un manual de jerarquía.<sup>23</sup>

En la antigua China, en el año 500 antes de Cristo, existió también un manual de organización y de gobierno.<sup>24</sup>

En Grecia y Roma se observan ya estructuras administrativas importantes y desarrolladas.

---

<sup>23</sup> Vid. Montet, Pierre. La Vida Cotidiana en el antiguo Egipto. Editorial Mateu, París, 1982, p. 277.

Sin embargo, es hasta la Edad media cuando se desarrollan y perfeccionan los sistemas de administración, los cuales se agrandaban notablemente.

Dice el maestro Miguel Acosta Romero acertadamente que:

*“La Administración Pública moderna ha visto ampliada cada vez más su estructura y misiones o cometidos que, podríamos decir, corren paralelas con la ampliación de la actividad del Estado, independientemente de la filosofía y concepción política que sustenten los dirigentes del Estado”.*<sup>25</sup>

Definitivamente, la Administración Pública como hoy la conocemos es un complejo conjunto de órganos que auxilian al titular del Poder Ejecutivo en la realización de los programas de gobierno plasmados por él.

Es importante acotar que esta Institución tiene sus antecedentes más remotos en las antiguas civilizaciones arriba citadas.

Es también oportuno ponderar que el crecimiento de la población, así como el de los avances tecnológicos ha dado por resultado que tengamos en la actualidad una Administración Pública muy grande en comparación con épocas o tiempos pasados, lo que obedece a las nuevas y apremiantes necesidades de la sociedad.

## **2.4. LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE ACUERDO A LA TEORÍA ADMINISTRATIVA.**

---

<sup>24</sup> Vid. Jiménez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1966, p. 17.

<sup>25</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 262.

Dentro de las formas de organización administrativa, el artículo 90° constitucional se refiere esencialmente a dos formas: la centralización y la descentralización administrativa.

Señala el maestro Miguel Acosta Romero que la centralización administrativa es:

*“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 interiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares de los mismos”.*

El mismo autor ofrece otro concepto sobre la centralización administrativa en los siguientes términos:

*“Es una forma de organización administrativa en la cual las unidades y órganos de la Administración Pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución”.*<sup>26</sup>

De esta manera, la Administración Pública Federal centralizada es una forma de organización administrativa en la que los órganos que la conforman se ordenan jerárquicamente a partir del Presidente de la República, el cual tiene y ejerce poderes diferentes de decisión, nombramiento, mando, revisión, vigilancia, disciplinario y resuelve los problemas de competencia de dichos órganos.

La Administración Pública Federal centralizada es el eje de toda la Administración Pública en el país, cuenta con su propia normatividad: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

---

<sup>26</sup> Ibid. p. 263.

Otras formas de administración pública son la descentralización y desconcentración administrativa, las cuales guardan ciertas similitudes entre sí.

La descentralización administrativa es según el maestro Acosta Romero:

*“La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública para desarrollar:*

1. *Actividades que competen al Estado.*
2. *O que son de interés general en un momento dado.*
3. *A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:*
  - a. *Personalidad Jurídica.*
  - b. *Patrimonio Propio.*
  - c. *Régimen Jurídico Propio”.*<sup>27</sup>

Este tipo de organismos son creados ya sea por una Ley del Congreso de la Unión o por un decreto del Ejecutivo. Poseen personalidad jurídica propia y patrimonio, y si bien, reciben un subsidio económico para la consecución de sus fines, también lo es que su nexa con el Ejecutivo no es tan firme como sucede con los organismos centralizados que dependen directamente de ese Poder. Esto significa que tienen cierto grado de autonomía respecto del Poder citado.

En cuanto a la desconcentración administrativa, el autor Acosta Romero dice que:

*“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”.*<sup>28</sup>

En términos generales, la desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores, existiendo una variedad de estructuras desconcentradas o bien, modalidades de la desconcentración como las siguientes:

1. Desconcentración en estricto sentido o funcional.
2. Desconcentración vertical.
3. Desconcentración horizontal.
4. Desconcentración regional.<sup>29</sup>

Las características de los organismos desconcentrados son estas:

- a) Son creados por una ley o reglamento.
- b) Dependen siempre de la Presidencia o de una Secretaría de Estado.
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central.
- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuesto propio.
- e) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f) Tienen autonomía técnica.
- g) No puede tratarse de un órgano superior (ya que siempre dependen de otro).
- h) Su nomenclatura puede ser muy variada.

---

<sup>27</sup> Ibid. P. 495.

<sup>28</sup> Ibid. P. 463.

<sup>29</sup> Idem.

- i) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso.
- j) En ocasiones tiene personalidad propia.

El maestro Acosta Romero establece como diferencias sustanciales entre ambas las siguientes:

En la desconcentración, el órgano inferior está subordinado a una Secretaría de Estado o a la Presidencia de la República, mientras que en la descentralización, el órgano depende indirectamente del Ejecutivo Federal.

En la desconcentración, se puede contar o no con personalidad jurídica propia, mientras que en la descentralización el organismo tiene necesariamente personalidad jurídica propia.

En la desconcentración, el organismo puede tener o no patrimonio propio, mientras que en la descentralización, el organismo siempre cuenta con un patrimonio propio.

En la desconcentración, el organismo posee facultades limitadas, mientras que en la descentralización el organismo posee facultades más autónomas.<sup>30</sup>

## **2.5. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO DE ACUERDO A LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 90 CONSTITUCIONAL:**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 90 constitucional, la organización administrativa se compone de dos grandes tipos de órganos que son: los centralizados y los paraestatales o descentralizados.

Como lo hemos señalado anteriormente, la Administración Pública Federal cuenta con su propia normatividad aplicable.

Los organismos públicos centralizados están regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en el año de 1976. Dicha Ley establece lo siguiente:

*“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.*

*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”.*

*“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”.*

*“Artículo 6º.-Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará*

---

<sup>30</sup> Ibid. P. 478.

*con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República”.*

La Administración Pública Federal se regula también por la Ley Federal Pública de Entidades Paraestatales, la cual establece:

*“Artículo 1º.-La presente Ley, Reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.*

*Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda”.*

Son organismos públicos paraestatales las que menciona el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

*“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 nacionales de seguros y de fianzas, y*

*III.- Fideicomisos”.*

Cada una de las Secretarías de Estado que pertenecen a la Administración Pública Federal centralizada cuenta con su Reglamento Interno, el cual establece su estructura orgánica y atribuciones específicas de cada una de ellas.

### **2.5.1. ORGANISMOS CENTRALIZADOS Y PARAESTATALES.**

De la simple lectura del artículo 90 constitucional se desprende la existencia de los organismos centralizados y los llamados paraestatales o descentralizados como partes integrantes de la Administración Pública Federal.

### **2.5.2. MARCO JURÍDICO.**

Cada uno de estos órganos administrativos tiene su propia normatividad específica. En el caso de los organismos centralizados, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el día 29 de diciembre de 1976 en el Diario Oficial de la Federación y cuya estructura es la siguiente:

#### **ESTRUCTURA DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

##### **TÍTULO PRIMERO**

##### **CAPÍTULO ÚNICO**

##### **De la Administración Pública Federal 1 al 9**

##### **TÍTULO SEGUNDO**

##### **CAPÍTULO I**

**De las Secretarías de Estado y los Departamentos  
Administrativos 10 al 25**

**CAPÍTULO II**

**De la competencia de las Secretarías de Estado, Departamentos  
26 al 44**

**Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal**

**TÍTULO TERCERO**

**CAPÍTULO ÚNICO**

**De la Administración Pública Paraestatal 45 al 56**

**ARTÍCULOS TRANSITORIOS I al VI**

Por otra parte, los organismos descentralizados o paraestatales están regulados por la Ley Federal de las Entidades Públicas paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de mayo de 1986, cuya estructura normativa es la siguiente:

**ESTRUCTURA DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES  
PÚBLICAS PARAESTATALES**

**CAPÍTULO I**

**De las disposiciones generales 1 al 13**

**CAPÍTULO II**

**De los organismos descentralizados 14 al 27**

**CAPÍTULO III**

**De las empresas de participación estatal mayoritaria 28 al 39**

## **CAPÍTULO IV**

**De los fideicomisos públicos 40 al 45**

## **CAPÍTULO V**

**Del desarrollo y operación 46 al 59**

## **CAPÍTULO VI**

**Del control y evaluación 60 al 68**

## **ARTÍCULOS TRANSITORIOS I al VIII**

### **2.6. LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO:**

Para efectos de la presente investigación, nos interesa de sobremanera la centralización administrativa como la principal forma de organización administrativa que apoya al Ejecutivo de la Unión.

Cabe citar aquí las palabras del autor Miguel Acosta Romero, quien dice sobre la organización administrativa:

*“Es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado”.*<sup>31</sup>

Históricamente, la Administración Pública Federal centralizada ha cumplido con un papel importante en el desarrollo de los planes y programas de gobierno del Ejecutivo de la Unión, auxiliándolo en el cabal cumplimiento de los

---

<sup>31</sup> Ibid. p. 268.

mismos. Es por esta razón que los organismos integrantes de dicha administración se han ido modificando adaptándose a las nuevas necesidades del país.

### **2.6.1. CONCEPTO.**

Por otra parte, históricamente se ha considerado a la centralización administrativa como un sistema de unidades políticas y administrativas que realizan una parte importante del Estado, con responsabilidad directa frente al Jefe de éste o al de Gobierno.

A lo largo de la historia, han conformado a la centralización administrativos Ministros y los Ministerios, los Secretarios y las Secretarías y en algunos Estados, se incluye el Procurador General de la República.

La centralización administrativa, aunque implica centralización del poder que depende y nace directamente del Ejecutivo, conlleva también la división del trabajo y responsabilidades en órganos subordinados, directamente al Jefe de Estado o Jefe de Gobierno de conformidad con el orden constitucional de cada Estado.

Finalmente, diríamos que la centralización significa que los organismos que la integran se estructuran a partir de un sistema jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

### **2.6.2. PODERES QUE IMPLICA LA RELACIÓN JURÍDICA.**

Los organismos que integran la Administración Pública Federal centralizada dependen exclusivamente del Poder Ejecutivo, en términos del artículo 90 constitucional, sin embargo, no podemos negar que guardan una relación estrecha con el Poder Legislativo de la Unión, ya que deben comparecer

para informar a este cuerpo colegiado sobre el estado que guarda su gestión según lo dispone el artículo 93 del Pacto Federal que dispone que:

*“Artículo 93.-Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período 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”.*

Una vez que esté abierto el periodo ordinario de sesiones del Congreso, deben los Secretarios de Despacho comparecer ante ese órgano para informar sobre sus gestiones particulares, aunque, finalmente, el papel que desempeñe el Secretario del ramo correspondiente es responsabilidad directa del Presidente de la República.

### **2.6.3. LOS ÓRGANOS QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA EN LA ACTUALIDAD.**

El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece cuáles son las dependencias que conforman la Administración Pública Federal centralizada, más exactamente, las Secretarías de Estado:

*“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 la Función Pública.*
- 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”.*

Destacamos que existen dos nuevas Secretarías de Estado: la de Economía y la de Seguridad Pública Federal, incorporadas por el Presidente Vicente Fox.

## 2.7. LAS SECRETARÍAS DE ESTADO.

Como ya lo dijimos dentro de la Administración Pública centralizada debemos ubicar a las Secretarías de Estado, órganos que se ocupan de auxiliar al Presidente de la República en la realización de sus tareas legales en todos los campos que ellas establecen. Las Secretarías de Estado cuentan con un titular que designa directa y libremente el Presidente de la República en términos del artículo 89º, fracción II de la Constitución:

“Las facultades y obligaciones del Presidente son:

I.....

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

Es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la encargada de regular a dichas secretarías. En su artículo 26º se fija un catálogo de las mismas, el cual ha sido reformado a partir del actual Gobierno Federal.

El maestro Gabino Fraga señala sobre los Secretarios de Estado:

*“El Secretario de Estado constituye el auxiliar más inmediato del Presidente de la República. Tiene un doble carácter: es un órgano político al mismo tiempo que un órgano administrativo”.*<sup>32</sup>

El maestro Burgoa señala por su parte lo siguiente:

*“El depósito unipersonal de la función administrativa del Estado exige, por imperativos prácticos ineludibles, que el presidente sea auxiliado por diversos funcionarios que, a su vez, son jefes de las entidades gubernativas que tienen a su cargo la atención de todos los asuntos concernientes a los distintos*

---

<sup>32</sup> Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 176.

*ramos de la administración pública. En el sistema presidencial, esos funcionarios reciben el nombre de “secretarios de despacho” y las mencionadas entidades el de “Secretarías de Estado” en que prestan sus servicios múltiples funcionarios y empleados cuyas categorías están jerárquicamente organizadas en relaciones de dependencia. Estas “unidades burocráticas” tienen como superior jerárquico al secretario respectivo, quien es subordinado directo e inmediato del presidente”.<sup>33</sup>*

El maestro Miguel Acosta Romero nos ofrece el siguiente concepto:

*“La Secretaría de Estado..., es el órgano superior político administrativo compuesto por la estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales a su disposición, para ejercitar su competencia, bajo la autoridad del titular, quien a su vez, depende del Ejecutivo”.<sup>34</sup>*

De lo expresado anteriormente por estos grandes autores nacionales, podemos concluir que los Secretarios de Estado o de Despacho son aquellos funcionarios que se ocupan de asesorar al Presidente de la República en diferentes materias que constituyen una prioridad para el desarrollo del país.

Los Secretarios de Estado o de Despacho Administrativo, como también se les conoce son asesores directos del Presidente de la República en los campos o áreas más importantes para el país como Hacienda, Gobierno, Seguridad Pública, Relaciones Exteriores, Salud, Trabajo, Turismo, etc. Sin embargo, no puede soslayarse que también poseen una importante función política, a parte de la administrativa, ya que deben desarrollar los planes y programas elaborados por el titular del Ejecutivo de la Unión.

Estos altos funcionarios no forman parte del Poder Ejecutivo directamente, pero sí constituyen un conjunto de asesores del Presidente, sin los cuales sería casi imposible que el Ejecutivo cumpliera con sus atribuciones tanto

---

<sup>33</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. OP. Cit. pp. 800 y 801.

<sup>34</sup> Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 372.

internas como externas, por lo que el papel o rol que juegan los Secretarios de Estado en el país es simplemente imprescindible.

Los Secretarios de Estado tiene además, enormes responsabilidades frente al Presidente de la República, ya que él descansa en ellos su confianza absoluta. Por ejemplo, el artículo 92º constitucional establece el requisito del llamado *referendo ministerial*, acto en el que el titular de una Secretaría de Estado tiene la facultad de rubricar un reglamento, decreto, acuerdo y orden del Presidente de la República para que tengan validez, y en caso de no hacerlo así, carecerán de ésta:

*“Artículo 92º.-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”.*

En el caso de que el titular de la Secretaría de Estado no refrende el acto presidencial, políticamente sabemos que la consecuencia es que el Secretario de Estado será removido por el Presidente de la República, por lo que anteriormente deberá renunciar por cuestión de ética.

Los Secretarios de Estado tienen que comparecer ante el Congreso de la Unión para hacer un desglose de sus funciones durante el año (comprendidas en términos generales en el informe presidencial rendido ante el máximo órgano legislativo del país), en términos de lo dispuesto en el artículo 93º constitucional:

*“Artículo 93º.-Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período 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”.*

A partir del actual Gobierno y de la composición más plural del Poder Legislativo, las comparecencias de los Secretarios de Estado ante el Congreso y las comisiones especiales establecidas se han convertido en verdaderos interrogatorios sobre el papel y las actividades que los titulares de las distintas dependencias han desarrollado en un año, lo cual consideramos es un acierto, ya que así, el Legislativo Federal está enterado del estado que guardan muchas áreas vitales para el país y sobretodo, acerca del avance que nuestra Nación va alcanzando, pudiendo entonces compararlo con las palabras del Presidente de la República, lo que implica eliminar tanta demagogia que tradicionalmente nos ha hecho mucho daño a los mexicanos.

Podemos notar que las funciones de los actuales Secretarios de Estado y también los próximos están y estarán vigiladas y serán motivo de serios cuestionamientos por parte del Congreso de la Unión y de las distintas comisiones especiales que se crean para analizar más a fondo los logros alcanzados por la administración del Ejecutivo de la Unión, lo que nos indica que ya no tendrán cabida en México las designaciones de Secretarios de Estado basadas en el amiguismo, los compromisos políticos o componendas. El México del presente y del futuro requiere de Secretarios de Estado con un verdadero perfil de servicio a la sociedad mexicana, con la que siempre tendrán un compromiso insoslayable e impostergable, más allá del que tiene con el presidente de la República.

## 2.8. LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Resulta muy interesante que la ley Orgánica de la Administración Pública Federal no establezca que la Procuraduría General de la República es un órgano integrante de la Administración Pública Federal centralizada, lo que pensamos en primer momento que era un problema de la edición de la ley de mérito, sin embargo, revisando otras ediciones, nos percatamos que se trata de una omisión del legislador que no abordó este apartado de manera inexplicable. Esto lo podemos observar en el artículo 1º de la Ley reglamentaria del artículo 90 constitucional:

*“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.*

*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”.*

Sin embargo, en el artículo 23 del nuevo Reglamento de la Procuraduría General de la República se lee que:

*“Artículo 23.-El Ejecutivo Federal, en su caso, determinará las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal que deban quedar sujetas a la coordinación de la Procuraduría General de la República, en cuyo supuesto serán aplicables a ésta las disposiciones que para las dependencias coordinadoras de sector establecen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y demás ordenamientos que resulten procedentes”.*

El artículo 102 apartado A del Pacto Federal nos dice de la Procuraduría General de la República y de su titular que:

*“Artículo 102A.- 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 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. 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”.*

El nombramiento del Procurador General de la República lo hace el Presidente de la República, pero, se requiere de la ratificación por parte del Senado en términos de la fracción IX del artículo 89 del mismo Pacto Federal:

*“Artículo 89.-Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:*

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

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

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

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

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

*VI.- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.*

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

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

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

*X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la*

*autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.*

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

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

*XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.*

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

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

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

*XVII.- Derogada.*

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

*XIX.- Derogada.*

*XX.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución”.*

Consideramos que los anteriores artículos son el fundamento de que la Procuraduría General de la República sí es parte integrante de la Administración Pública Federal centralizada, inclusive, por muchos años, su titular fue tanto el Abogado General como el Consejero de la Jurídico de la República, función que

hoy le corresponde al propio Consejero Jurídico del Gobierno Federal, en términos de la última fracción del artículo 102 apartado A de la Constitución Política vigente.

## CAPÍTULO 3.

### LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL GOBIERNO FEDERAL DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA. JUSTIFICACIÓN LEGAL, POLÍTICA Y PRESUPUESTAL.

#### 3.1. LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL GOBIERNO FEDERAL:

La inquietud por realizar el presente trabajo de investigación documental nació al leer el texto actual del artículo 102 apartado "A" de la Constitución que en su último párrafo se refiere a una nueva dependencia de la Administración Pública Federal: la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

La creación e incorporación de ésta dependencia se debe a una de las reformas propuestas por el Presidente Ernesto Zedillo en los primeros días de su gestión a la Constitución Política del país. No hay duda de que estamos ante una novedad en el ámbito de la administración pública federal, para desafortunadamente, la mayoría de la gente desconoce su existencia, su justificación y sus atribuciones.

Así la Consejería Jurídica del Gobierno federal encuentra su justificación legal en lo dispuesto por el último párrafo del reformado artículo 102-A de Nuestra Carta Magna mismo que señala:

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

Esta reforma Constitucional ocasionó otra modificación lógica a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en cuyo artículo 2º se estatuye:

*“Artículo 2.-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”.*

Anteriormente señalamos que la Administración Pública Federal se integra por las Secretarías de Estado y por los Departamentos Administrativos; sin embargo, la Consejería Jurídica del Gobierno Federal está más allá de ser una Secretaría de Estado o un Departamento Administrativo; más bien se trata de una dependencia diferente en razón de sus funciones y de lo que dispone el artículo 2º arriba transcrito de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El artículo 4º de la misma Ley dispone que:

*“Artículo 4.-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”.*

El artículo 26 de la Ley mencionada señala en la forma de lista, todas las dependencias que integran el llamado Gabinete Presidencial, es decir, las Secretarías de Estado, el cual cito, incluyendo a la Consejería Jurídica:

"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 la Función Pública.
- 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".**

### 3.1.1. CONCEPTO.

La Consejería Jurídica del Gobierno Federal puede entenderse como una dependencia que integra la administración pública centralizada, en el año de 1994, la cual tiene por objeto rendir consejos o asesorías en materias Jurídicas al Ejecutivo de la Unión únicamente, da la carga de trabajo tan

impresionante de que goza el Presidente de la República; función que históricamente le había pertenecido al Procurador General de la República, pero que hoy le incurren solo al Consejo Jurídico del Gobierno Federal. Las facultades de la Consejería Jurídica son las de revisar todas y cada una de las iniciativas de la ley que presenta el Ejecutivo de la Unión ante el Congreso (que son más del 80%); así como los reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos Jurídicos cuya suscripción corresponde al Presidente de la República. Esto le permitiría al Ejecutivo, revisar de manera previa a su suscripción, la de la Constitución, y la congruencia de los mismos con la legislación secundaria vigente. Independientemente de esto, la labor del Consejo Jurídico también abarca la coordinación y unificación de los Consejos Jurídicos que, en el conjunto de dependencias integrales a la Administración Pública Federal, orientan la aplicación y ejecución de las normas legales al caso concreto.

La importancia de la Consejería Jurídica se ubica en el contexto de la urgencia por parte de le Ejecutivo Federal de restablecer el Estado de Derecho, que por mucho, se ha visto desplazado por las muchas situaciones sociales, económicas y políticas que vivimos todos los mexicanos. Una forma válida para lograr ese clima de respeto y acatamiento irrestricto del Estado de Derecho es la institución de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal; siendo el único Poder que cuenta con una dependencia especializada para ese fin.

### **3.1.2. LA CREACIÓN DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL GOBIERNO FEDERAL.**

Dice el maestro Miguel Acosta Romero que:

*“La reforma a la Constitución y particularmente al apartado A del artículo 102 del citado ordenamiento de diciembre de 1994, trajeron como consecuencia, que a la PGR le cercenaran la función del Consejero Jurídico del*

*Gobierno Federal y en esa época se indicó que pasarían estas funciones al organismo que determinara la ley; pasó más de un año y es hasta la reforma a la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial del 15 de mayo de 1996 que se crea la Consejería Jurídica de la Presidencia como una dependencia de la Administración Pública Centralizada”.<sup>35</sup>*

En efecto, podemos ahondar lo anterior diciendo que cuando tomó posesión el Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León de la máxima magistratura del país, se dio inmediatamente a la tarea de restablecer el Estado de Derecho del país, entendiendo por tal, al clima de aplicación exacta de las normas en todos los casos y, sin excepción alguna en un país, en este caso, México. Teóricamente la vida de México y los mexicanos está regida por las normas Jurídicas, sin embargo, algunos factores como la inseguridad, el vacío político del Gobierno Federal y, algunos otros problemas sociales como la falta de oportunidades de trabajo y desarrollo, las constantes inflaciones y devaluaciones, ocasionaron que en la praxis el Estado de Derecho sufriera serios golpes, dejándolo en una posición muy criticable. Debemos subrayar que desde el punto de vista estrictamente teórico, en el país si existe un Estado de Derecho, pero este no se cumple como las mismas normas lo exigen, dando por resultado un clima de inestabilidad e inseguridad Jurídica en la vida cotidiana.

El doctor Zedillo propuso desde sus primeros días de gobierno, una lucha frontal contra la delincuencia y la corrupción, abatiendo por consiguiente el alto grado de impunidad que reina en el país. Así es que el Presidente de la República propuso la necesidad de modificar algunas normas constitucionales y sus correspondientes y correlativos normas reglamentarias.

Con fecha de 6 de diciembre de 1994, el Ejecutivo de la Unión presentó ante la Cámara de Senadores, la Iniciativa con Proyecto de Derecho en

---

<sup>35</sup> Ibid. P. 435.

materia de Procuración y Administración de Justicia, por medio de la cual propuso, al H. Congreso de la Unión, la reforma de 27 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez que la Iniciativa se turnó las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y de Estados Legislativos, Primera Sección, del Senado de la República, el 9 de diciembre de 1994 esas mismas Comisiones se reunieron con las de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados.

Como consecuencia de los trabajos legislativos de las Comisiones de las dos Cámaras, debe subrayarse la modificación que el Congreso de la Unión hizo la Iniciativa Presidencial, en cuanto hace al artículo 102 Constitucional, y por la que suprimió el carácter de Consejo Jurídico del Gobierno al Procurador General de la República, función que le correspondería a la dependencia del Ejecutivo Federal, a establecerse en la ley reglamentaria (último párrafo del artículo 102-A de la Constitución).

Con fecha de 31 de diciembre de 1994 se publicó, en el diario oficial de la Federación, el decreto promulgatorio de la Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, acerca de la aprobación por el Constituyente Permanente del artículo 102-A, entre otros más.

Dentro de la exposición de motivos que se acompañó a la iniciativa del Ejecutivo, se hizo patente la necesidad de reformar el artículo 102-A de la Constitución, reglamentado la importante función del Consejero Jurídico del Gobierno Federal, y, obviamente, quitándose al Procurador General de la República para pasar a una dependencia que el Ejecutivo señalaría con posteridad, y una vez que se hubiese reformado la ley reglamentaria correspondiente, es decir, la ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La comisión permanente aprobó la reforma al artículo 102-A, creándose de esta manera la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. Esta dependencia se encargaría de revisar los reglamentos, revisar las iniciativas de ley, los decretos y acuerdo que suscribiera el Presidente de la República, permitiendo unificar criterios de materia Jurídica y establecer una eficiente coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, evitándose duplicidades y sobre regulación.

Por esta razón, el Ejecutivo Federal consideró pertinente reformar por consiguiente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para ubicar en ella la figura de la Consejería Jurídica, que no altera - sino enriquece -(según el Ejecutivo Federal) el espíritu de la Exposición de Motivos de Dictamen presentado ante la Cámara de sesión ordinaria del 22 de diciembre de 1976, por la que se aprobó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que planteó como objeto la mejor integración de todos los organismos que forman la Administración Pública Federal con señalamientos más claros y precisos de sus facultades.

En consecuencia de lo anterior, la función de Consejo Jurídico quedó a cargo del Consejero Jurídico, titular de la dependencia del mismo nombre:

*“La función de Consejo Jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley”. (Artículo 102-A de la Constitución”.*

En un afán de enriquecer el contenido de la iniciativa presidencial, el Legislativo consideró pertinente modificar y adicionar al texto legal de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo artículo 2º. quedó de esta manera:

*“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”.*

Se propuso también, modificar la iniciativa en el artículo 4º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para establecer en su primer párrafo que al frente de la Consejería Jurídica estará un Consejero el cual dependerá directamente del Presidente de la República y será nombrado y removido libremente por éste; en el segundo párrafo, los requisitos que se deben cumplir para sé Consejero Jurídico, que dicho sea, son los mismos que para ser Procurador General de la República:

*“Artículo 4.-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”.*

Se modificó el párrafo tercero del artículo 4º, con objeto de aclarar que en el reglamento Interior de la Consejería se determinarán las formas en que habrán de cubrirse las ausencias y delegar las funciones.

El artículo 26 de la misma Ley Reglamentaria cita a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, como parte de la Administración Pública Centralizada en el catálogo de dependencias que la conforman.

### 3.1.3. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA COMO CONSEJERO JURÍDICO Y ABOGADO DE LA NACIÓN.

Históricamente, el Procurador General de la República había sido tanto el consejero jurídico como el abogado de la Nación, uno de los funcionarios más importantes del Presidente de la República, posiblemente su importancia era semejante a la del Secretario de Gobernación. Este puesto había sido ocupado por personas de la más entera y profunda confianza del Presidente de la República.

Dice don Juventino V. Castro al respecto que:

*“Finalmente el Procurador General de la República (y no el Ministerio Público Federal), será el Consejero Jurídico del Gobierno. Es él en lo personal quien otorga consejo jurídico, y en esto coincide con lo dispuesto por el artículo 29 de la propia Constitución, que se refiere a la suspensión de garantías en el país – total o parcialmente-, en consulta con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos administrativos, y precisamente la Procuraduría General de la República, o sea de su titular que es el Consejero Jurídico del Gobierno”.*<sup>36</sup>

Más adelante, el autor habla sobre la función que todavía le pertenece al Procurador General de la República en materia de la representación de los intereses de la Federación, es decir, como el abogado jurídico de la Nación mexicana:

*“Pero cuando el Procurador General de la República representa a la Federación, ya no está haciéndose una referencia a la Sociedad, sino al patrimonio específico de la Federación, que en un momento dado es la parte asimilada a lo que podría ser una persona privada, ya que el Estado en su calidad de soberano no puede ser demandado”.*

---

<sup>36</sup> Castro, Juventino V. La Procuración de la Justicia Federal. Editorial Porrúa, México, 1993, p. 10.

Tenemos entonces que la función de Consejero Jurídico del Gobierno Federal le fue quitada al Procurador General de la República y pasó al Consejero Jurídico del Gobierno Federal, pero, la de representar jurídicamente los intereses de la federación, es decir, como el abogado de la Nación, continúan, como se observa de la lectura del artículo 102 constitucional apartado "A", en su párrafo cuarto cuando dice que el Procurador General de la República intervendrá:

*"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"*

Existe a la fecha una iniciativa de reforma de Ley, mediante la cual el presidente Fox ha propuesto que la representación de los intereses de la Federación deje de ser una atribución del Procurador General de la República (a través de la Dirección de Juicios Federales) y que pase a la propia Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con lo que sería probable que la función de abogado del Gobierno Federal le sea también arrebatada al Procurador General de la República y pasé al Consejero Jurídico, quitándole dos atribuciones históricas que habían caracterizado al Procurador General de la República como un funcionario estratégico del Ejecutivo de la Unión.

### **3.1.4. ESTRUCTURA JURÍDICA DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL GOBIERNO FEDERAL.**

El Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, ordenamiento rector del organismo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 3 de julio del 2003.

El artículo 1º de este Reglamento define a la Consejería Jurídica como:

*“La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en adelante la Consejería, es la Dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada que tiene a su cargo brindar asesoría y apoyo técnico-jurídico al Presidente de la República, intervenir en la formulación, suscripción y trámite de los instrumentos legales que el mismo deba suscribir y representarlo legalmente en los términos que establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

*Corresponde igualmente a la Consejería coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia entre los criterios jurídicos de las Dependencias y Entidades, así como prestar apoyo y asesoría en materias jurídicas a las Entidades Federativas que lo soliciten”.*

El artículo 2º del ordenamiento dispone que al frente de la dependencia habrá un Consejero Jurídico:

*“Al frente de la Consejería estará el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en lo sucesivo el Consejero, quien tendrá rango de Secretario de Estado.*

*El Consejero dependerá en forma directa del Presidente de la República, quien determinará las Comisiones Intersecretariales y grupos de trabajo a los que aquél deba ser incorporado”*

El Consejero Jurídico del Gobierno Federal cuenta con los siguientes organismos para su apoyo:

*“Artículo 3.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, el Consejero será apoyado por:*

- I. Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales;***
- II. Consejería Adjunta de Legislación y de Estudios Normativos;***
- III. Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso;***
- IV. Dirección General de Mejora Administrativa y de Innovación Institucional;***

**V. Dirección General de Control, Seguimiento y Evaluación de Gestión, y**

**VI. Dirección General de Administración y de Finanzas”.**

El artículo 4º faculta al Consejero para que establezca las unidades subalternas que sean necesarias para el desempeño de las atribuciones legales del organismo:

*“La Consejería contará, asimismo, con las unidades subalternas, direcciones generales, direcciones de área, consultores jurídicos, técnicos especializados y demás personal que autorice el Consejero, de conformidad con el presupuesto aprobado y con el Manual de Organización de la propia Consejería”*

El artículo 5º señala que la consejería Jurídica contará también con un órgano de control interno, en los siguientes términos:

*“La Consejería contará con un órgano de control interno que realizará las funciones de control interno compatibles con la naturaleza especializada de la Dependencia y el carácter de los asuntos cuyo despacho tiene encomendado, de conformidad con las leyes de la materia y el respectivo Manual de Organización.*

*El Órgano Interno de Control estará a cargo de un Contralor designado en los términos del artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quien ejercerá las facultades que le confieren los ordenamientos aplicables”.*

Hemos visitado la página en Internet de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y encontramos la siguiente información que consideramos es muy útil para entender mejor la importancia de esta dependencia:

Las áreas que conforman a la dependencia se pueden agrupar en orden jerárquico en:

## Áreas

- Consejería Adjunta de  
Consulta y Estudios  
Constitucionales
- Consejería Adjunta de  
Legislación y de Estudios  
Normativos
- Consejería Adjunta de  
Control Constitucional y  
de lo Contencioso
- Dirección General de  
Mejora Administrativa y  
de Innovación  
Institucional
- Dirección General de  
Control, Seguimiento y  
Evaluación de Gestión
  - Dirección General de  
Administración y de  
Finanzas
  - Órgano Interno de  
Control

En cuanto a los servidores públicos que integran la dependencia tenemos a los siguientes:

## Servidores

· Mario Alberto Prado Rodríguez

(LA2)

Coordinador de Asesores

· Edgar Andrés Andrade García

(LA1)

Director General Adjunto

□ Arturo Ruíz Culebro (LA1)

Secretario Particular

□ Gabriela Mendoza Correa

(MB1)

Director de Área

□ Guillermo E. Cárdenas

González (MA1)

Director Administrativo

□ VACANTE (NA1)

Subdirector de Área

□ Manuel Enrique Culebro

Vázquez (NA1)

Subdirector de Área

□ María Esther Flores Serrano

(NA1)

Subdirector de Área

- Ricardo Lemus Pérez (OA1)  
Jefe de Departamento
- Juan José Macías Aguirre (OA1)  
Jefe de Departamento
- María del Pilar Martínez  
Martínez (OA1)  
Jefe de Departamento<sup>37</sup>

Otro dato curioso que encontramos en la misma página es que el titular de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal percibe un sueldo bruto de \$ 228, 676.12 y neto de: \$ 151, 847.68 pesos, mientras que el Jefe de Unidad percibe un sueldo bruto de \$ 196, 127.89 y neto: \$ 130, 703.07 pesos. El Director General puede percibir tres tipos de sueldos que son: bruto \$ 153, 560.36 y neto: \$ 103, 037.62; \$ 135, 902.97 y neto: \$ 91, 563.67; \$ 119, 747. 45 y neto de \$ 81, 062. 58.

Un Director de Área percibe bruto: \$78, 882. 43 y neto: \$ 54, 702.06.<sup>38</sup>

Por último diremos que el Consejero Jurídico del Gobierno Federal puede crear las unidades administrativas que considere necesarias para el desarrollo de sus funciones.

### **3.1.5. SU TITULAR: EL CONSEJERO JURÍDICO DEL GOBIERNO FEDERAL. NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN.**

---

<sup>37</sup> Vid. [www.cjef.gob.mx](http://www.cjef.gob.mx). Del 15 de febrero del 2005 a las 18:40 horas.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 102 apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>1º</sup> y 2º del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, el titular de la dependencia es designado de manera libre por el Presidente de la República y removido por él.

Se trata de un nombramiento libre, a diferencia del que hace del Procurador General de la República que tiene que ser ratificado por el Senado (fracción IX del artículo 89 constitucional).

Es también el Presidente de la República el que remueve de manera también libre al Consejero Jurídico del Gobierno Federal, por lo que deducimos que este nombramiento debe recaer en una persona de todas las confianzas del Ejecutivo de la Unión, pero también, debe tener una trayectoria y perfil adecuado en el campo jurídico integral, esto es, conocer el derecho vigente mexicano ampliamente en todas sus ramas. Sin embargo, en el caso del actual Consejero Jurídico, no hay muchos datos sobre su trayectoria en el campo jurídico.

Es el artículo 4º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el que fundamenta el nombramiento y la remoción del consejero Jurídico del gobierno Federal.

Es importante destacar que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 2º del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, el titular de esta dependencia tiene un rango equivalente al de un Secretario de Estado, lo cual también podemos comprobar de la lectura del artículo 26 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal que contiene un catálogo de las dependencias que integran la misma Administración centralizada.

### **3.1.6. EL TITULAR ACTUAL DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL GOBIERNO FEDERAL.**

---

<sup>18</sup> Idem.



Es de llamar la atención que la Procuraduría General de la República, que apenas unos días atrás estaba en manos de un militar, el General Macedo de la Concha, hoy tiene de regreso a un abogado civil, como el licenciado Cabeza de Vaca Hernández, mientras que el licenciado Juan de Dios Castro Hernández también regresa a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

Cabe agregar que de la lectura del artículo 4º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se desprende que para ser Consejero jurídico del Gobierno Federal se necesitan los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República, los cuales están contenidos en el primer párrafo del artículo 102 apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

*"Para ser Procurador se requiere: 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. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo".*

Se desprende que para ser Consejero Jurídico del Gobierno Federal se requiere ser mexicano por nacimiento (artículo 30 constitucional), tener cuando menos 35 años de edad al día de la designación, contar con una antigüedad mínima de 10 años en el ejercicio profesional de la carrera de Derecho, lo cual se acreditará con la fecha de expedición de la cédula y el título profesional legalmente expedidos; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por un delito doloso, aunque sí puede haber sido condenado por un ilícito culposo.

Hay una equiparación al cargo de Procurador General de la República, aunque con menos atribuciones, mismas que sólo se limitan a emitir opiniones consultivas sobre temas que interesen al Presidente de la República, mientras que el Procurador General de la República tiene atribuciones multi disciplinarias al decir de don Juventino Castro: la averiguación previa federal, los

juicios federales en los que representa a la Federación, intervenir en los juicios de amparo y en las controversias constitucionales, etc.

### **3.1.7. EL MARCO JURÍDICO DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL GOBIERNO FEDERAL.**

El marco jurídico aplicable a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal se integra por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 102, apartado "A" en el último párrafo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus artículos: 1, 2, 4, 26 y 43 y el reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

Podemos ver que el marco jurídico no es muy amplio, toda vez que se trata de una dependencia joven y en gestación.

### **3.1.8. LAS ATRIBUCIONES LEGALES DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL GOBIERNO FEDERAL.**

La Consejería Jurídica del Gobierno Federal tiene las atribuciones que le concede e impone la ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 43 que 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 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”.*

De la lectura cuidadosa de todas y cada una de las anteriores fracciones que integran el artículo 43 de la Ley reglamentaria del artículo 90 constitucional se desprende que las atribuciones de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal son, como su propio nombre lo indica, de consultoría jurídica permanente e integral al Presidente de la República, apoyándolo en todo momento y en todos los asuntos que el ejecutivo le encomiende, pero siempre, en el ámbito jurídico, por lo que se trata de una dependencia con fines o atribuciones definidas perfectamente.

De manera más profunda o particular destacamos que a la consejería Jurídica del Gobierno Federal le corresponde someter a consideración del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de ley y decretos que el Ejecutivo piense enviar al congreso (fracción II), en uso de la facultad que le otorga el artículo 71 en su fracción I de la Constitución Política de la Nación y tomando en cuenta que gran parte de las iniciativas de ley que recibe el Congreso General del país provienen precisamente del Presidente de la República, por lo que la actividad que realiza la Consejería Jurídica reviste especial trascendencia para la vida nacional. Además, esa actividad implica una especialización en la ciencia jurídica total, por lo que, en teoría, quienes prestan sus servicios en la dependencia en comento deben ser personas con conocimientos de todas y cada una de las ramas jurídicas, sin excepción.

La Consejería Jurídica del Gobierno Federal también emite su opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de instrumentos internacionales a celebrarse con otras naciones y con organismos internacionales (fracción III), lo cual significa que debe tener amplios conocimientos no sólo del Derecho Internacional, sino también del Derecho de los Tratados y de los

instrumentos que regulan la celebración de los mismos, como la Convención de Viena de 1969.

La dependencia se ocupa, asimismo, de revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y otros instrumentos de carácter jurídico a efecto de ponerlos a consideración y firma del Presidente de la República (fracción IV).

La Consejería Jurídica del Gobierno Federal presta opinión al Presidente cuando lo solicite, en asuntos en los que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los casos a que se refiere el artículo 29 constitucional en materia de suspensión de garantías individuales (fracción V).

Coordina los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal, aprobados por el Ejecutivo de la Unión y procura que haya congruencia entre los criterios jurídicos de las dependencias y entidades que conforman a aquella (fracción VI).

El Consejero Jurídico preside la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, la cual se integra por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Federal, la cual tiene por objeto la coordinación jurídica de las dependencias y entidades que conforman a aquella. El Consejero Jurídico puede opinar sobre el nombramiento y la remoción de los titulares de las unidades de asuntos jurídicos de las entidades y dependencias (fracción VII).

Participa, junto con otras dependencias de la simplificación y actualización del orden jurídico normativo (fracción VIII).

Presta apoyo y asesoría jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la opinión y la competencia de otras dependencias (fracción IX).

Representa al Presidente de la República en las acciones de inconstitucionalidad determinadas por el artículo 105 constitucional, así como en los juicios en los que el titular del Poder Ejecutivo intervenga por cualquier concepto o carácter, comprendiendo inclusive el desahogo de pruebas en los juicios (fracción X).

Resaltamos que se trata en general de funciones de consultoría jurídica sobre temas o cuestiones que interesen al Presidente de la República, pero también en aquellas que sean solicitadas por las dependencias de la Administración Pública Federal o por las entidades federativas o Estados de la Unión. Esta atribución le perteneció por mucho tiempo al Procurador General de la República.

La facultad de representar al Presidente de la República en las acciones y controversias que marca el artículo 105 y en los demás juicios en que tenga algún tipo de interés jurídico representa un aviso de que en lo futuro se convertirá también en el abogado del Presidente de la República, al menos de su investidura, por lo que tendremos que esperar las reformas para saber cuál será el nuevo papel del Procurador General de la República.

El Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal amplía las anteriores atribuciones, sin embargo, establece algunas de ellas como delegables y otras más, no lo son. El artículo 7º del Reglamento señala que:

*“Artículo 7.-Corresponde originalmente al Consejero la representación de la Consejería, así como el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de ésta y el ejercicio de las facultades que las disposiciones legales le asignan.*

*Salvo las facultades no delegables en términos de este Reglamento, el Consejero podrá delegar en servidores públicos subalternos aquellas otras facultades que estime pertinentes, mediante acuerdo que se publique en el Diario Oficial de la Federación.*

*La delegación de facultades no perjudicará su ejercicio directo por parte del Consejero”.*

Las atribuciones no delegables son las que marca el artículo 8º del Reglamento y son:

*“Artículo 8.-El Consejero tendrá las facultades indelegables siguientes:*

*I. Establecer, dirigir y controlar las políticas de la Consejería, así como planear, coordinar y evaluar las actividades necesarias para el despacho de los asuntos propios de su competencia;*

*II. Expedir el Manual de Organización y el de Procedimientos de la Dependencia;*

*III. Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, expedir sus reglas de operación interna y conducir sus actividades para el adecuado cumplimiento de su finalidad;*

*IV. Emitir las disposiciones a las que deberán sujetarse las dependencias de la Administración Pública Federal para la elaboración, revisión y trámite de los proyectos de iniciativa de reformas constitucionales, leyes o decretos que deban ser sometidos a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República, de conformidad con las leyes y demás normas aplicables;*

*V. Dar opinión y someter a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República los proyectos de iniciativa de reformas constitucionales, leyes o decretos que deban presentarse al Congreso de la Unión;*

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

VII. Emitir las disposiciones a las que deberán sujetarse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la elaboración, revisión y trámite de proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico que deban ser sometidos a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República;

VIII. Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico;

IX. Prestar asesoría jurídica al Presidente de la República, en los casos previstos en el artículo 29 constitucional;

X. Proponer al titular del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativa de leyes o decretos cuya formulación no sea exclusiva de alguna otra Dependencia de la Administración Pública Federal;

XI. Suscribir las bases de colaboración y los convenios que la Consejería celebre con otras Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, así como los convenios que suscriba con las Entidades Federativas en materia de colaboración y coordinación jurídica;

XII. Colaborar, cuando así lo instruya el Presidente de la República, en la integración de los expedientes que contengan la información necesaria y pertinente para la elaboración de propuestas de designación o, en su caso, ratificación de funcionarios y servidores públicos que, de conformidad con las disposiciones aplicables, correspondan al titular del Ejecutivo Federal;

XIII. Opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal;

XIV. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 constitucional, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter;

*XV. Emitir los lineamientos para el ingreso, desempeño y permanencia del personal de la Consejería;*

*XVI. Designar a los servidores públicos de la Consejería y expedir sus nombramientos;*

*XVII. Aprobar el anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Consejería y sus programas internos de trabajo;*

*XVIII. Someter al acuerdo del Presidente de la República aquellos asuntos que requieran alguna determinación del Titular del Poder Ejecutivo Federal;*

*XIX. Desempeñar las comisiones y las funciones que le confiera el Ejecutivo Federal y rendir los informes que resulten pertinentes sobre el cumplimiento de las mismas;*

*XX. Establecer la organización interna de la Consejería; adscribir orgánicamente sus unidades administrativas e instruir a los servidores públicos para que le presten la asesoría jurídica que requiera, independientemente de sus áreas de adscripción;*

*XXI. Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de este Reglamento, así como los casos no previstos en el mismo, y*

*XXII. Las demás que con tal carácter le atribuyan expresamente las disposiciones legales y reglamentarias o le encomiende el Presidente de la República”.*

Este tipo de facultades no delegables aparecen en todas y cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal y tienen que ver con temas que no pueden ser abordados por otro funcionario, sino por el titular de la Consejería de manera personal, ya que se trata de acciones prioritarias y que merecen una atención especial del titular de la dependencia.

El Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del gobierno Federal establece también, las atribuciones o facultades de los demás órganos que la conforman en grado de jerarquía menor.

### **3.2. SU JUSTIFICACIÓN JURÍDICA, POLÍTICA Y PRESUPUESTAL.**

Cuando nace a la vida política y jurídica en el año de 1994, la consejería Jurídica del Gobierno Federal, las opiniones eran de que se trataba de una dependencia creada ex profeso para los amigos del entonces Presidente Ernesto Zedillo. Poco se oía sobre su papel, su estructura orgánica y su importancia dentro de la Administración Pública Federal y más aún, cuando esta dependencia solicitaba constantemente la opinión de los asuntos que le encargaban al Procurador General de la República, haciéndose una triangulación innecesaria, ya que las funciones que hoy tiene la consejería Jurídica del gobierno federal le pertenecían al Procurador General de la Nación.

De la lectura de las fracciones que integran la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del propio Reglamento interno de la dependencia de mérito nos podemos dar cuenta de que la misma ha ido evolucionando notablemente como un organismo imprescindible para que el Ejecutivo de la Unión pueda llevar a cabo sus tareas y atribuciones legales.

Es innegable e insoslayable que la Consejería Jurídica cuenta con un marco jurídico completo que regula su estructura, funcionamiento y sus atribuciones legales que se sintetizan en la asesoría legal permanente y constante al Presidente de la República en cualquier tema que sea de interés para el Ejecutivo Federal.

Ante la gran gama de facultades y deberes que tiene ante sí el Presidente del país, es lógico y justificado que cuente con una oficina encargada

de analizar los problemas que se presenten, analizar el marco jurídico vigente aplicable al caso concreto y proponer las iniciativas de ley y de decreto que resultan necesarias para que las acciones del Ejecutivo puedan optimizarse. Aunamos a lo anterior que el Presidente de la República no es docto en la ciencia jurídica y que por otra parte, el secretario de Gobernación es su operador en materia política en el país, además, el Procurador General de la República se encuentra enfrascado en la lucha contra el narcotráfico y las actividades conexas derivadas del mismo, así como en una restructuración de la Institución misma, por lo que ninguno de ellos podría convertirse en un consejero jurídico de tiempo completo del Presidente. Así, el papel de la consejería Jurídica del Gobierno Federal resulta justificado, igual que su existencia y la erogación presupuestaria que presupone para el Gobierno de la Federación, y más aún, cuando se espera que dentro de algunos años se llegue a convertir en una dependencia que asuma una función más amplia en el marco de la defensa de los intereses de la federación, posiblemente, quitándole al procurador General de la república la facultad de ser el abogado de la Nación.

No obstante lo antes señalado, nos preocupa que el consejero Jurídico del Gobierno Federal continúe con la práctica de solicitar al Procurador General de la República su opinión sobre ciertos temas que le son encomendados, ya sea por el mismo Presidente o por alguna dependencia o entidad de la federación, puesto que se sigue triangulando las opiniones y se duplica innecesariamente una función que explícitamente le corresponde al consejero Jurídico. Los tiempos actuales son de austeridad presupuestaria, por lo que se debe evitar la duplicidad de funciones en las dependencias de la Administración Pública, por ello, la consejería Jurídica debe resolver por sí sola, sin más apoyo que el de su excelente cuerpo de abogados.

Cabe decir por último que la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no presta servicio alguno al público, como sucede con otras dependencias

y por otra parte, la mayoría de los gobiernos estatales cuentan ya con su propia Consejería Jurídica, como sucede con la del Gobierno del Distrito Federal.<sup>39</sup>

### 3.3. PROPUESTAS.

La presente investigación documental nos lleva a hacer las siguientes propuestas sobre el tema abordado.

a) Toda vez que la Consejería Jurídica del Gobierno Federal es un organismo integrante de la Administración Pública Federal y cuyo papel ha ido creciendo notablemente desde su creación en el año de 1994, resulta necesario que se optimice cada vez más a través de planes y programas de gobierno que la puedan fortalecer. Por ejemplo, proponemos que la Consejería Jurídica celebre convenios de colaboración con universidades públicas y privadas, a efecto de que fluya un intercambio necesario entre la dependencia y esos centros de educación superior, vinculando a sus estudiantes con la labor de la Consejería Jurídica, ya que sus atribuciones resultan casi desconocidas para gran sector social.

b) Estamos de acuerdo que la designación del Consejero Jurídico del Gobierno Federal es una atribución totalmente libre del Presidente de la República, por lo que también le pertenece a él su remoción. Sin embargo, consideramos que el Ejecutivo debe ser cuidadoso de que la persona designada por él tenga el perfil profesional y moral adecuado para la función, ya que no se trata de cualquier puesto en el que basta ser un simple político de carrera para cubrir el cargo y salir adelante. La Consejería Jurídica necesita de doctos en todas las materias jurídicas, inclusive más especializados que los mismos Agentes del Ministerio Público de la Federación, por lo que el Ejecutivo de la Unión debe ser muy cuidadoso para nombrar al titular de la dependencia y ese criterio debe

---

<sup>39</sup> Vid. [www.cjdf.gob.mx](http://www.cjdf.gob.mx). Del 15 de febrero del 2005 a las 20:15 horas.

permanecer en la designación de los demás funcionarios de la misma, los cuales son designados por el Consejero Jurídico.

c) Consideramos que el marco jurídico que regula a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal es adecuado, aunque limitado en la proporción en que se trata de una dependencia que presta asesoría jurídica permanente al Presidente de la República, más no es un órgano operativo o ejecutor, sin embargo, esperamos que en el futuro, la dependencia adquiriera más atribuciones legales en medida de que el Presidente requiera un organismo más dinámico y completo.

## CONCLUSIONES.

**PRIMERA.**- De acuerdo al artículo 39 de la Constitución, la Soberanía radica de forma esencial y originaria en el pueblo de México, y todo poder público que se instituya, es decir los poderes constituidos, dimanen del pueblo; y se crean para su beneficio, es por eso que el propio pueblo puede, en todo momento, alterar o modificar conforme a derecho la forma de su gobierno.

**SEGUNDA.**- El artículo 40 Constitucional establece que la forma del Estado mexicano es la república, y sus características son: representativa, democrática y federal, compuesta de estados o entidades federativas, que es la denominación más exacta, libres e independientes en lo que hace a su régimen interior; pero están unidos mediante el sistema federal a un poder central, por lo cual concurren dos ámbitos, el federal y el local.

**TERCERA.**- El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene la teoría de la división de poderes, sin embargo de la lectura de ese numeral encontramos que no se trata de tres poderes sino uno solo y supremo, el cual no se divide, sino que se distribuye para su mejor ejercicio en tres: legislativo, ejecutivo y judicial.

**CUARTA.**- Desde el punto de vista teórico, los tres poderes constituidos tienen la misma jerarquía, no obstante, en la praxis diaria podemos ver que las responsabilidades que lleva a cabo por ley el Ejecutivo Federal son de gran importancia para el país, es por eso que este personaje tiene tantas atribuciones legales, unas ordinarias y otras extraordinarias, las cuales lo han colocado en una situación de preeminencia sobre el legislativo y el judicial de la Federación.

**QUINTA.**- Según el artículo 80 de la Constitución en México se establece el Ejecutivo unipersonal, es decir, que se integra sólo por una persona que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por los organismos que

conforman la Administración Pública Federal no forma parte directa de ese Poder, pero sí se encarga de auxiliar al Jefe del Ejecutivo de la Unión en las tareas que las leyes le encomiendan.

**SEXTA.-** La Administración Pública Federal es el conjunto de órganos que dependen del Poder Ejecutivo de la Unión y cuya función es planear, organizar, dirigir y controlar todas y cada una de las actividades y actos dirigidos a satisfacer las necesidades prioritarias de los gobernados.

**SÉPTIMA.-** El artículo 90 Constitucional fundamenta la Administración Pública Federal, a la vez que la divide en dos; la Centralizada y la Paraestatal o descentralizada y da pauta para el nacimiento de los dos ordenamientos legales reglamentarios de cada una de estas formas de Administración Pública.

**OCTAVA.-** La organización centralizada de la Administración Pública Federal, implica relaciones de dependencia existente entre todos los órganos administrativos y el Ejecutivo Federal. Integran a este tipo de organización administrativa según los artículos 90 constitucional y 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; las Secretarías de Estado y recientemente, a partir del 31 de diciembre de 1994, la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

**NOVENA.-** Los Secretarios de Estado o de despacho son un conjunto de personas quienes asesoran y aplican las políticas y planes del Ejecutivo en varios cuerpos o áreas del gobierno federal en los cuales, el Presidente de la República materialmente no puede estar presente, ni mucho menos ejecutarlos, por eso, dimana esa facultad en dichos funcionarios quienes son de su entera confianza.

**DECIMA-** De acuerdo con el artículo 89 fracción II, el Presidente de la República tiene facultad libre de nombrar y remover a los Secretarios de Estado, incluyendo al Consejero Jurídico del Gobierno Federal, con la excepción de la asignación

del Procurador General de la República que tiene que ser ratificada por el Senado.

**DÉCIMA PRIMERA.-** Los secretarios de Estado representan una enorme ayuda en las encomiendas del Presidente de la República, pues cubren áreas muy específicas o técnicas prioritarias donde el Ejecutivo podrían llegar fácilmente. Al menos en teoría, son personas especializadas en campos de acción muy técnicos.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** Hasta antes de 1994, el Procurador General de la República era además del abogado de la Federación, el Consejero Jurídico del Ejecutivo, sin embargo, en virtud de la reforma al artículo 102-A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esa atribución ha pasado a una nueva figura jurídica: "el Consejero Jurídico" del gobierno federal.

**DÉCIMA TERCERA.-** El artículo 102-A de la Constitución se refiere al Consejero Jurídico del Gobierno Federal. Este artículo se relaciona con el 2° y 4° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se señala que al frente de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, el cual podrá designarlo y removerlo libremente.

**DÉCIMA CUARTA.-** La Consejería Jurídica es una dependencia del Gobierno Federal, que forma parte de la Administración Pública centralizada, la cual tiene por objeto el rendir consejos o asesorías en el ámbito jurídico al Ejecutivo de la Unión.

**DÉCIMA QUINTA.-** La Consejería Jurídica del Gobierno Federal nace como producto de la inquietud del Presidente Ernesto Zedillo por depurar y mejorar la procuración y la administración de la justicia en todo el país; además, esta dependencia vino a liberar la carga de trabajo tan exagerada de la Procuraduría

General de la República que hasta antes de 1994 hacía también la función de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.

**DÉCIMA SEXTA.-** Consideramos que la creación de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal es adecuada y beneficia las labores encomendadas al Poder Ejecutivo de la Unión, sin embargo, nos preocupa que el consejero Jurídico del Gobierno Federal continúe con la práctica de solicitar al Procurador General de la República su opinión sobre ciertos temas que le son encomendados, ya sea por el mismo Presidente o por alguna Dependencia o Entidad de la Federación, puesto que se sigue triangulando las opiniones y se duplica innecesariamente una función que explícitamente le corresponde al consejero Jurídico. Los tiempos actuales son de austeridad presupuestaria, por lo que se debe evitar la duplicidad de funciones en las dependencias de la Administración Pública, por ello, la consejería Jurídica debe resolver por sí sola, sin más apoyo que el de su excelente cuerno de abogados.

**DÉCIMA SEPTIMA.-** La Consejería Jurídica del Gobierno Federal no presta servicio alguno al público, como sucede con otras dependencias y por otra parte, la mayoría de los gobiernos estatales cuentan ya con su propia Consejería Jurídica, como sucede con la del Gobierno del Distrito Federal.

**DÉCIMA OCTAVA.-** Toda vez que se trata de una novel Institución del Poder Ejecutivo, consideramos que sería pertinente y viable proponer las siguientes acciones para efecto de modernizar y optimizar la Consejería Jurídica del Gobierno Federal:

a) resulta necesario que se optimice cada vez más a través de planes y programas de gobierno que la puedan fortalecer. Por ejemplo, proponemos que la Consejería Jurídica celebre convenios de colaboración con universidades públicas y privadas, a efecto de que fluya un intercambio necesario entre la dependencia y esos centros de educación superior, vinculando a sus estudiantes

con la labor de la Consejería Jurídica, ya que sus atribuciones resultan casi desconocidas para gran sector social.

b) Consideramos que el Ejecutivo debe ser cuidadoso de que la persona designada por él tenga el perfil profesional y moral adecuado para la función de Consejero Jurídico del Gobierno Federal, ya que no se trata de cualquier puesto en el que basta ser un simple político de carrera para cubrir el cargo y salir adelante. La Consejería Jurídica necesita de doctos en todas las materias jurídicas, inclusive más especializados que los mismos Agentes del Ministerio Público de la Federación, por lo que el Ejecutivo de la Unión debe ser muy cuidadoso para nombrar al titular de la dependencia y ese criterio debe permanecer en la designación de los demás funcionarios de la misma, los cuales son designados por el Consejero Jurídico.

c) Consideramos que el marco jurídico que regula a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal es adecuado, aunque limitado en la proporción en que se trata de una dependencia que presta asesoría jurídica permanente al Presidente de la República, más no es un órgano operativo o ejecutor, sin embargo, esperamos que en el futuro, la dependencia adquiera más atribuciones legales en medida de que el Presidente requiera un organismo más dinámico y completo.

d) Es importante que se destine un mayor presupuesto para la actualización y optimización de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal a efecto de que pueda cumplir con todas y cada una de sus atribuciones legales encomendadas y así, coadyuve con el Presidente de la República en las acciones de carácter jurídico a que haya lugar.

## BIBLIOGRAFÍA.

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. Editorial Porrúa, 16ª edición, México, 2002.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos. Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica. Editorial Porrúa. México, 1999.
- BAENA PAZ, Guillermina. Metodología de la Investigación. Publicaciones Cultural, México, 2002.
- BORJA, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 12ª edición, México, 1999.
- CASTRO, Juventino V. La Procuración de la Justicia Federal. Editorial Porrúa, México, 1993.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 38º edición, México, 1998.
- JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1966.
- LISZT, Franz von. Derecho Internacional Público. S/e, Barcelona, 1929.
- MARTÍNEZ VERA, Rogelio. Fundamentos de Derecho Público. Editorial McGraw Hill, 2ª edición, México, 1996.
- MONTET, Pierre. La Vida Cotidiana en el antiguo Egipto. Editorial Mateu, París, 1982.
- MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax-México, 7ª edición, México, 1983.
- NÚÑEZ Y ESCALANTE, Roberto. Compendio de Derecho Internacional Público. Editorial Orión, México, 1979.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional. 3ª edición, editorial Porrúa, México, 1998.

SEPÚLVEDA, César. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa S.A. 20ª edición, México, 1998.

## **LEGISLACIÓN.**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial SISTA S.A. México, 2005.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Editorial SISTA S.A. México, 2005.

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial SISTA S.A. México, 2005.

LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES. Editorial SISTA S.A. México 2005.

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Editorial SISTA S.A. México, 2005.

NUEVA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

NUEVO REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

## **OTRAS FUENTES.**

[www.cjef.gob.mx](http://www.cjef.gob.mx). Del 15 de febrero del 2005.

[www.cjdf.gob.mx](http://www.cjdf.gob.mx). Del 15 de febrero del 2005.