

CAPÍTULO DECIMOCUARTO

LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL

En el capítulo anterior hemos podido apreciar cómo, a través del Consejo de la Judicatura Federal, el Poder Judicial está comenzando a dar solución a los problemas de su gerencia interior.

En este capítulo, en contraste, apreciaremos el modo como el Poder Ejecutivo Federal está intentando superar los problemas de organización de los asuntos jurídicos que le atañen.

Recientemente, el 4 de diciembre de 1995, el presidente de la República envió a la Cámara de Diputados una iniciativa, en la cual somete a su consideración la creación de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal.⁴⁰¹ La iniciativa fue precedida por la reforma de diciembre de 1994, que contempló a la procuración e impartición de justicia, así como a la seguridad pública. Dentro de tales reformas se previó en la Constitución, que “la función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley”.⁴⁰²

Con esta medida concluye el carácter ambiguo de la Procuraduría General de la República como representante social y como consejero jurídico de la Presidencia de la República, tal como se había establecido en 1917, y que había suscitado un largo debate.⁴⁰³ Además de la inconveniencia del desempeño de dos funciones consideradas como incompatibles, el Procurador estaba abrumado por sus responsabilidades relativas a la procuración de justicia, de suyo de alta relevancia, dedicando al efecto la mayor parte de los recursos disponibles.

Bajo estas circunstancias, la mencionada iniciativa presidencial considera explicable el abandono de la asesoría jurídica y, por consiguiente, la necesidad de establecer un organismo adecuado y plenamente dedicado a ella. Se debe resaltar que la Consejería Jurídica ha sido diseñada para atender exclu-

401 Iniciativa de Decreto que reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creando la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, 4 de diciembre de 1995.

402 Gutiérrez, Sergio Elías y Rives Sánchez, Roberto, *La Constitución mexicana a finales del siglo XX*, México, 1994.

403 Cabrera, Luis, *La misión constitucional del procurador general de la República*, México, Editorial Cultura, 1932; Piña y Palacios, Javier, “Origen del Ministerio Público en México”, y García Ramírez, Sergio, “Consideraciones sobre la Procuraduría General de la República”, ambos forman parte de la *Revista Mexicana de Justicia*, vol. II. num. 1, enero-marzo de 1984. pp. 13-69 y pp. 387-441, respectivamente.

sivamente las necesidades de la Presidencia de la República, con separación de los Poderes Legislativo y Judicial.

La Consejería se desempeñará a través de la revisión de las iniciativas de ley que presenta el Ejecutivo Federal, lo que incluye a los reglamentos, decretos, acuerdos y otros instrumentos jurídicos. La idea es que el Ejecutivo, previamente a la suscripción, tenga el aval de una revisión juiciosa que confronte su correspondencia con la Constitución, por un lado, y que sea congruente con la legislación secundaria que está vigente, por el otro. Más específicamente, brindará apoyo técnico jurídico al presidente de la República, y deberá opinar y someter a su consideración las iniciativas de ley que se presenten al Congreso de la Unión y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Revisará los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y similares, que firmará el Ejecutivo Federal. Previa suscripción presidencial, la Consejería opinará sobre los tratados con otros países y organismos internacionales, e intervendrá en asuntos en los cuales confluyan varias dependencias de la administración pública. Junto con la Secretaría de Gobernación, prestará auxilio jurídico a las entidades federativas, además de la que le presten otras dependencias administrativas. Finalmente, en calidad de abogado, representará al presidente de la República en las controversias y acciones a las que se refiere el artículo 105 constitucional.

Un diseño funcional y organizativo como el previsto en la Consejería Jurídica, nos recuerda la propuesta hecha en 1852 por Marcelo Castañeda, secretario de Justicia, sobre la creación del cargo de procurador general:

Un funcionario que, bajo este nombre, represente al Gobierno en todos los contratos y negocios que se le ofrezcan, que promueva cuanto crea conveniente a la regularidad de la marcha de la administración pública y al bien de la Nación, que sea un fiscal en los asuntos administrativos, que consulte al Ministerio en todos los casos en que se quiera oír su opinión, y que desempeñe todas las comisiones que el Ejecutivo le encargue; sería, en concepto de éste, de grande utilidad pública, y contribuiría muy eficazmente a dar mejor orden y más acierto en las providencias del Gobierno, porque este entonces sería ilustrado por observaciones hechas con toda la calma de la razón, y sin la influencia de las circunstancias del momento que rodean siempre a un ministro de Estado, y advertido también de algún error, en que es muy fácil incurrir en fuerza de esas mismas circunstancias. La creación, pues, de un Ministerio Público que tenga a su cuidado los importantes objetos indicados, sería un paso muy conducente a la mejora administrativa. Los gobiernos de Europa, como lo saben los ilustrados representantes que me escuchan, tienen siempre cerca de un funcionario de la primera categoría, que con diversos nombres desempeña las atribuciones referidas y que se reputan como uno de los principales resortes de la administración.⁴⁰⁴

404 *Memoria del Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos, presentada ante las Cámaras del Congreso General en 1850*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1850. Signada por Marcelino Castañeda, el 6 de marzo 1850, pp. 32-33 y 58-59.

Las funciones que cumpliría el Procurador General, eran las siguientes:

- I. Representar al Gobierno en todos los negocios y contratos que se le ofrezcan, y celebrar éstos a su nombre.
- II. Promover cuanto crea conveniente a la regularidad de la marcha de la administración pública y al bien de la nación.
- III. Examinar los contratos que el Gobierno celebre y pedir lo que convenga a los intereses públicos.
- IV. Cuidar de que los contratos tengan las cláusulas necesarias para que en ningún caso se perjudique la nación.
- V. Defender al Gobierno ante los tribunales, siempre que se creyere necesaria o conveniente su intervención en los negocios judiciales.
- VI. Consultar al Gobierno en los casos en que éste quiera oír su opinión, formar proyectos de ley, reglamentos, y desempeñar las demás comisiones que se le encarguen por el mismo Gobierno.
- VII. Cuidar de que los promotores fiscales cumplan con sus deberes y librarles las órdenes necesarias al efecto.
- VIII. Representar al Gobierno en todos los negocios que se le encomienden.
- IX. Desempeñar las funciones de fiscal en el orden administrativo.

Paralelamente, la Consejería Jurídica unificará y coordinará los criterios jurídicos que orientan la aplicación de las normas legales a los casos concretos, por parte de la administración pública en su conjunto. Al respecto, la iniciativa presidencial enfatiza la necesidad de contar con un portador organizativo que garantiza la unidad y cooperación sobre el diseño e implantación de tales criterios: “la importancia de una eficiente coordinación —y la necesidad de una dependencia encargada de ella— se justifica plenamente al considerar los múltiples y variados efectos que producen en la esfera jurídica de los particulares, las resoluciones cotidianas de las autoridades administrativas”.

A través de la Consejería, pues, se extinguirá el aislamiento de las dependencias de la administración pública, cuyo saldo ha sido la sobreproducción normativa, la duplicidad y la normación innecesaria. Esta sería una función similar del citado procurador general en 1850:

necesita el Gobierno de un agente inmediato que en asuntos que se ofrezcan, expedito sus operaciones, examine los derechos de la Nación, las conveniencias públicas, la legalidad de los procedimientos, y que, bajo su responsabilidad, consulte lo que debe hacerse con arreglo a las leyes, bien para que los contratos se celebren con las cláusulas correspondiente y que les sirven de garantías, bien para evitar el que se dicte alguna providencia ilegal, bien para examinar las dudas que se presenten al Gobierno sobre la inteligencia de las mismas leyes y de los reglamentos, y bien por último, para sostener los dere-

chos de la Nación y promover lo que convenga a su bien y felicidad. Un fiscal en el orden administrativo, encargado de cuidar de estos objetos, no puede menos que ser de grande utilidad para la causa pública.⁴⁰⁵

Uno de los frutos que se espera alcanzar, es dar pauta a la desregulación de normas y procedimientos administrativos. La Consejería coordinará una comisión de estudios que será integrada por los titulares de los entes jurídicos de la administración pública centralizada. La comisión, bajo la conducción de la Consejería, llevará a cabo la simplificación del régimen administrativo y la depuración de la regulación que, por obsoleta, dispersa o contradictoria, obstruya la buena marcha de los asuntos administrativos. De este modo, la Consejería Jurídica garantizará que "la administración pública cuente con criterios unitarios y uniformes a los que deberá sujetarse el proceso de integración, desregulación, simplificación y renovación del orden jurídico".

La Consejería Jurídica significa la incorporación de un nuevo espécimen de la administración pública centralizada, pues la reforma propuesta la sitúa como parte integrante de la misma, junto con la Presidencia de la República, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos.

Una de las competencias principales de la Consejería, es la de revisar los nombramientos de funcionarios ligados a los entes jurídicos de la administración pública centralizada; incluso, podrá solicitar su remoción.

Con objeto de la nueva entidad de la administración pública no signifique una carga para el erario, mediante un proceso de terminación organizativa, la hoy Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República sustentará con sus personal y recursos materiales a la Consejería Jurídica, y los asuntos a cargo de la entidad extinguida seguirán a cargo del nuevo organismo.

Así como encontramos un nítido antecedente de la Consejería Jurídica en el procurador general de 1850, igualmente es inevitable recordar a la Secretaría de Justicia como ese centro jurídico, alrededor del cual la administración pública operaba como conjunto. Principalmente rememora su papel de portador organizativo medular, del compás dentro del cual la administración gubernamental operaba como un todo en lo referente a los criterios de unidad y colaboración jurídica de sus actos administrativos.