

# Una dependencia desbordada. La Presidencia de la República en el inicio del periodo 2000-2006

*Miguel Pérez López\**

*Al magistrado César Esquinca Muñoa,  
ejemplo de juez, garante de la Carrera Judicial Federal  
y, ahora, decidido defensor público.*

*El presente estudio tiene por objeto explicar la nueva composición de la Presidencia de la República, reconocida como una dependencia de la Administración Pública Federal mexicana, sus orígenes en el derecho nacional, la influencia nominativa de la Oficina Ejecutiva del presidente de Estados Unidos y las atribuciones de las unidades de la presidencia surgidas en el inicio de una gestión presidencial novedosa en la historia del país, dada la alternancia derivada de las elecciones de julio de 2000. Asimismo se trata de exponer la carencia de una política administrativa coherente y la permanencia de los vicios instaurados en el sistema político que se pretende sustituir.*

*This essay is aimed to explain the new composition of the Federal Executive 'a Office: its role as a pari of the Mexican Federal Public Administration, its origins in the national law, the nominative influence of the United States Executive Office and the legal attributions of the new "units" recently created by this new federal government, born from 2000 federal elections. The author tries to expose the lack of a coherent administrative policy and the permanence of the vices of the old PRI regime.*

Sumario: I. Introducción. / II. La reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. / III. Un cuerpo administrativo sin forma: la Presidencia de la República. / A] La Presidencia de la República como dependencia y su evolución. / 1) La doctrina del derecho público mexicano. / 2) La evolución de la Presidencia de la República. / 3) La reforma de la LOAPF de noviembre de 2000. / B] La Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República. / 1) Una notoria imitación: El modelo de la *Executive Office Of The President*. / a) La Oficina de la Casa Blanca. / b) Composición de la Oficina Ejecutiva del Presidente. / 2) La organización de la Presidencia de la República mexicana. / 3) El Acuerdo creador de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República y sus reformas. / 4) Las comisiones en el Plan Nacional de Desarrollo. / 5) Una unidad mudable: el área de Comunicación Social de la presidencia. / a) El Acuerdo creador de las Coordinaciones Generales de Comunicación Social y de Opinión Pública e Imagen. / a. 1) Coordinación General de Comunicación Social. / a. 2) Coordinación General de Opinión Pública e Imagen. / b) La reunificación orgánica: el Acuerdo de julio de 2001. / c) Una nueva separación: el Acuerdo de enero de 2002. / 6) Consejero Presidencial, de Seguridad Nacional. / a) Justificación. / b) Titularidad. / c) Principales atribuciones. / 7) Consejos de la Presidencia de la República. / 8) Agrupaciones de Gabinete y un órgano de la Presidencia de la República de formalidad lenta. / a) Los gabinetes. / b) La Coordinación General del Plan Puebla-Panamá. / C] Omisión de una política definida de organización administrativa. / 1) Crecimiento exagerado de las unidades de la presidencia. / 2) Imprecisión funcional. / 3) Tendencia hacia la confusión administrativa. / 4) Falta de control. / 5) Reflexión final. / IV. Conclusiones. / Bibliografía. / Henierografía. / Legislación. / Documentación.

\* Profesor Titular "C" Tiempo Completo, del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, y profesor de Derecho Constitucional del Instituto de la Judicatura Federal, Poder Judicial de la Federación.

## I Introducción

Ha sido persistente en el Estado mexicano, al iniciar una gestión presidencial -salvo en el comienzo de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari en 1988-, la modificación de las dependencias de la administración pública centralizada, en lo que hace a sus denominaciones; aumento, disminución o traslado de atribuciones, así como la creación de nuevos órganos con rango de Secretaría de Estado o de apoyo directo al Ejecutivo y adscritos a la Presidencia de la República. El paso de las gestiones presidenciales desde 1976 ha relegado el uso de los Departamentos Administrativos.

Resultaba común el surgimiento de inquietudes y especulaciones alrededor de la conformación del equipo presidencial, lo que era develado un día antes del día lo de diciembre correspondiente a la toma de posesión. Salvo el caso de la presidencia de Salinas de Gortari, en la toma de posesión se anunciaba la remisión próxima de una iniciativa de reformas y adiciones del ordenamiento legal de la administración pública, lo que también se mantenía bajo relativa reserva hasta ese día. Fueron tiempos de comodidad presidencial ante la práctica identificación partidaria y, sobre todo, política de la mayoría de los miembros del Congreso federal con el titular del Ejecutivo, por su poder constitucional y sus facultades metaconstitucionales.

Era regular que el poder legislativo atendiese de forma sustancial e inmediata la iniciativa presidencial para reformar la ley de organización de la administración pública, derivada del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y acaso se realizaban puntualizaciones de mero detalle.

También era invariable que al realizarse la reforma, se diesen descuidos de técnica legislativa y permaneciesen denominaciones abandonadas o sustituidas por otras en la propia ley orgánica, ante la premura de que la administración entrante iniciara sus funciones bajo nuevas denominaciones y facultades reubicadas, independientemente de dejar incólumes esas denominaciones en el resto de la legislación federal.

La reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (**LOAPF**)<sup>1</sup> en el inicio de un periodo

presidencial respondía a los rituales de la política mexicana que dominó buena parte del siglo XX: un presidente ejercía su poder hasta el último día de su sexenio, mientras el presidente electo esperaba el día de toma de posesión, donde hacía un enjuiciamiento crítico del pasado político inmediato y se ratificaba un mensaje de esperanza a la sociedad. Parte de ese mensaje incluía la reordenación del aparato administrativo federal.

La victoria de Vicente Fox Quesada, en julio de 2000, replanteó el anterior esquema, pues se abandonó la idea de esperar hasta la toma de posesión para iniciar el procedimiento legislativo de reforma de la LOAPF. Fox Quesada llegó a la presidencia mediante una coalición entre su partido, Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México, mientras en las cámaras del Congreso de la Unión dichos partidos no le proporcionan una mayoría que permita llevar a cabo cualquier cambio legislativo, si previamente no alcanza el consenso con las otras fuerzas partidarias, en especial el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Ante este cuadro de correlación de fuerzas e impulsado por el resultado de la elección presidencial para el candidato de origen panista, los diputados del PAN promovieron el 9 de noviembre de 2000 una reforma legal para dotar al gobierno entrante de las bases normativas necesarias para alcanzar sus finalidades.

Parte de dicha reforma fue la modificación insustancial del artículo 8 de la LOAPF, fundamento de la organización de la Presidencia de la República, y que ha dado pie a un amplio crecimiento de dicha dependencia de la Administración Pública centralizada si se le compara con las presidencias de los últimos cuatro sexenios.

El presente estudio intenta describir dicho desenvolvimiento y apuntar algunas reflexiones iniciales sobre este fenómeno jurídico-administrativo.

## II La reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La bancada panista en la Cámara de Diputados presentó una iniciativa de decreto que reformaba, adicionaba y derogaba diversas disposiciones de la LOAPF, la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley General

1. *Diario Oficial de la Federación* (D. O. F.) del 29 de diciembre de 1976. Este ordenamiento abandonó la denominación de Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, empleada hasta ese momento.

que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Policía Federal Preventiva y la Ley de Pesca.<sup>2</sup> La idea de la iniciativa era inscribirla en un proyecto integral de reestructuración de la Administración Pública Federal, en especial la central izada, cuyo contenido

**"va desde la propia reforma estructural, pasando por los procesos de calidad, la mejora en la atención al ciudadano, la reingeniería de procesos estratégicos y la evaluación y compensación de los resultados. Se pretende [...] un gobierno que utilizando los beneficios de la tecnología, pueda ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos con un sentido profundamente humano."**<sup>3</sup>

En lo que hace a la **LOAPF**, eje central de la reforma, se proponía principalmente modificar a) las disposiciones referentes a la Presidencia de la República (artículo 8), b) el conjunto de atribuciones de la Secretaría de Gobernación, en lo referente a la seguridad pública para encomendárselo a una dependencia *ad hoc* del mismo nivel, c) las denominaciones de las Secretarías de Desarrollo Social por "Desarrollo Humano", de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca por "Medio Ambiente y Recursos Naturales", de Comercio y Fomento Industrial por "Economía", y de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural por "Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación", así como, d) distribuir algunas atribuciones de la Secretaría de Gobernación en otras dependencias.

Las reformas a los otros ordenamientos legales eran meras adecuaciones derivadas de la modificación de la **LOAPF** propuesta al mismo tiempo.

La iniciativa fue turnada a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública.<sup>4</sup> La Comisión dictaminadora coincidió en buena medida con lo expuesto en la iniciativa, aunque la mayoría manifestó oposición al cambio de denominación de la secretaría de Desarrollo Social, al considerar insuficiente la justificación de la iniciativa. El 21 de noviembre de 2000, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen, con 366 votos en pro, 9 en contra y 2 abstenciones, cuya minuta fue enviada

2. *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, 9 de noviembre de 2000, pp. 24 a 39.
3. *Ibidem*, p. 25. Sobre esta forma de visualizar a la administración pública, *cf.* ARGUELLES, Antonio y GÓMEZ MANDUJANO, José Antonio, *Guía metodológica para la desconcentración y modernización de estructuras administrativas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
4. El dictamen apareció publicado en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, 21 de noviembre de 2000, pp. 8 a 24.

al Senado, el que sin mayores dificultades también aprobó el decreto, el 28 de noviembre siguiente, en su sesión vespertina, por 99 votos a favor y cero en contra. El decreto de reforma de la Administración Pública Federal fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de noviembre de 2000.

### III Un cuerpo administrativo sin

#### forma: La Presidencia de la República

Como se expresó líneas arriba, el contenido de la reforma de la **LOAPF** se puede agrupar en cuatro grandes líneas temáticas: el régimen de la Presidencia de la República, la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, el cambio denominativo de dependencias y la movilidad y actualización de las atribuciones secretariales. El presente estudio estará dedicado a la reforma de la **LOAPF** sobre el primer tema.

#### **AJ La Presidencia de la República como dependencia y su evolución**

##### 1) La doctrina del derecho público mexicano

El artículo 1 de la **LOAPF** cataloga como dependencias de la Administración Pública central izada federal a la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.<sup>5</sup> De esta manera se abandonó la figura de la Secretaría de la Presidencia instaurada en la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos de 1958,<sup>6</sup> para fincar un conjunto de órganos de apoyo y asesoría directa al Presidente de la República.

5. Originalmente se consideraba como dependencia a la Procuraduría General de la República, lo cual cambió mediante la reforma a la **LOAPF** publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de mayo de 1996. Sin embargo, con posterioridad, la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (*Diario Oficial de la Federación* del 10 de mayo de 1996) prevé que debe ser considerada "ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal" (artículo I), lo que jurídicamente la convierte en una dependencia, aunque formalmente se haya rehusado dicha calificación.
6. *Cfr.* El artículo 16 de la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de diciembre de 1958. Antes de la gestión presidencial de Adolfo López Mateos (1958-1964), que instauró la Secretaría de la Presidencia, Stephen Spencer Goodspeed des-

En la doctrina del derecho público son escasas las referencias a la Presidencia de la República. Gabino Fraga sólo reproduce parte del contenido del artículo 8 de la LOAPF<sup>7</sup> y Andrés Serra Rojas hace relación de las unidades de la Presidencia.<sup>8</sup> Jorge Carpizo señala que la oficina del «presidente se compone de auxiliares directos que "son una especie de 'estado mayor civil'".<sup>9</sup> Alfonso Nava Negrete considera que en realidad cuando la LOAPF menciona a la Presidencia hace referencia al Presidente de la República, aunque reconoce que el Ejecutivo tiene en su área de trabajo a varios colaboradores directos "su secretario particular, el privado y otros; oficinas que le auxilian, con denominaciones distintas en cada sexenio de gobierno".<sup>10</sup> Miguel Acosta Romero reconoce que la necesidad de la Presidencia de la República como un cuerpo de órganos de apoyo técnico que auxilien al Ejecutivo Federal en el desempeño de sus funciones,

**...sin embargo, dentro de un Estado de Derecho y por la importancia de las funciones encomendadas a los órganos que dependen directamente de la Presidencia de la República se hace necesario reformar o reglamentar el artículo 8º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.<sup>11</sup>**

tacó, en 1955, la presencia de "un personal administrativo dirigido por el secretario particular de la presidencia, el cual trató de resolver los incontables problemas y conflictos administrativos propios de la creciente complejidad de la administración." El secretario particular tenía adscrito "un departamento de estudios, con 25 empleados aproximadamente, que representa al único organismo planificador del Gobierno. Este departamento funciona con el carácter de asesor del presidente; formula programas de acción y políticos para los diversos aspectos de la gobernación, y en él tienen su origen muchas iniciativas que se convierten en leyes" en GOOSPF.ED, Stephen Spencer, "El papel del Jefe del Ejecutivo en México" en *Problemas Agrícolas e Industriales en México*, núm. 1, vol. VII, enero-marzo de 1955, p. 190, Sobre el papel de la Secretaría de la Presidencia, *cf.* CARRILLO CASTRO, Alejandro, La reforma administrativa en México. Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1071), tomo I, 4a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, pp. 82 a 85.

7. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 40a. edición, México, Porrúa, 2000, p. 174.
8. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Primer curso*, 16a. edición, México, Porrúa, 1994, p. 559.
9. CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano, 1a. edición, México, Siglo XXI editores, 1993, p. 78.*
10. NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 132.*
11. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1996, pp. 191, e id., Compendio de Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1996, pp. 136 y 137. En su Teoría General, Acosta Romero realiza una crítica hacia la Oficina de la Presidencia del sexenio salmista a efecto de que la creación de unidades administrativas sea mediante reglamentos: "Lo anterior permitirá organizar y definir formalmente las funciones propias de los órganos auxiliares, asesores y técnicos de la Presidencia de la República y evitar al mismo tiempo, la duplicidad de funciones, el crecimiento desproporcionado de Unidades Administrativas y los cuestionamientos relativos a que llevan a cabo funciones que corresponden a*

Inclusive, en su momento, el citado administrativista consideró que el acuerdo presidencial creador de la Oficina de Coordinación de la Presidencia iba más allá de lo previsto en la Constitución y en la LOAPF.

José Francisco Ruiz Massieu señaló que con el artículo 8 de la LOAPF, las unidades de la Presidencia de la República sustituían a la Secretaría de la Presidencia y la creación de aquéllas estaría limitada por el presupuesto de egresos asignado a la Presidencia de la República.<sup>12</sup>

Rafael Martínez Morales expone que:

**el Presidente de la República cuenta, para sus actividades oficiales, con una serie de oficinas o unidades de apoyo y asesoría. Estas unidades, varían frecuentemente en número e importancia ya que no realizan actos de autoridad y su labores de meras auxiliares en las tareas que le competen al jefe del Poder Ejecutivo.<sup>13</sup>**

2) *La evolución de la Presidencia de la República*

Antes de la reforma de noviembre de 2000, el artículo 8 de la LOAPF establecía que el titular del Poder Ejecutivo Federal contaría con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determinase de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.<sup>14</sup> En esta dependencia ha destacado la figura del secretario particular y aparecían invariablemente las áreas de apoyo jurídico y de comunicación social que estuvieron insertas en la Secretaría de la Presidencia hasta 1976. Desde dicho año, cada gestión presidencial se caracterizó por crear una estructura

*otras Dependencias del Poder Ejecutivo Federal. Existe realmente una laguna jurídica que sería conveniente subsanar por medio de la reglamentación respectiva que legitime a su vez el ejercicio de un presupuesto y la existencia propia de estos órganos como sujetos de derechos y obligaciones" (cursivas mías), loe. cit.*

12. RUIZ MASSIEU, José Francisco y LOZANO HERNANDEZ, Wilfrido, *Nueva administración pública federal*, México, Editorial Tecnos, 1977, p. 40.
13. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho Administrativo, Primer curso*, México, FIARLA, 1992, pp. 71 y 72.
14. Cuando se expidió la LOAPF, su artículo 8 preveía lo siguiente: "Para estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, compilar las leyes y decretos promulgados, los reglamentos, acuerdos y resoluciones expedidos por el Presidente de la República; para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la administración pública y coordinar y evaluar su ejecución; así como para la atención de servicios de difusión y relaciones públicas, el titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades respectivas, además de aquellas de asesoría y apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República." Este artículo fue reformado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1982, en el inicio de la gestión presidencial de Miguel de la Madrid.

administrativa *ad hoc* en la Presidencia, que a veces lindaba en los terrenos de auténtico centro neurálgico en las decisiones de poder.

Con la gestión de José López Portillo (1976-1982) se inició la política de crear las unidades administrativas de la Presidencia de la República mediante acuerdo presidencial, la que se conformó paulatinamente por la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos,<sup>15</sup> la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación,<sup>16</sup> la Coordinación de Proyectos de Desarrollo,<sup>17</sup> la Unidad de Coordinación General del Programa de Productos Básicos,<sup>18</sup> la Coordinación de Servicios de Salud Pública<sup>19</sup> y la Coordinación para el Desarrollo de Centros Turísticos,<sup>20</sup> mismas que desaparecieron por diversos acuerdos presidenciales al inicio de la siguiente gestión presidencial.<sup>21</sup>

La presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) gravitó en la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes<sup>22</sup> y el Comité de Asesores Económicos<sup>23</sup> creados por sendos acuerdos presidenciales.

La presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988- 1994) contó con la Oficina de Coordinación de la Presidencia,<sup>24</sup> misma que después sería denominada como Oficina de la Presidencia de la República.<sup>25</sup> Al final de la gestión salmista se creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación como unidad dependiente de la Presidencia de la República, encargada de definir los lineamientos y acciones que deben seguir las dependencias dedicadas a la seguridad pública, inclusive a las procuradurías de justicia de los Estados de la Unión.<sup>26</sup>

La Oficina de la Presidencia se mantuvo durante la primera mitad de la gestión de Ernesto Zedillo (1994- 2000), para ser sustituida por las Coordinaciones de Asesores: un Coordinador de Asesores para Asuntos de

Política Interior y Política Exterior y otro para Asuntos de Política Económica y Política Social.<sup>27</sup> Esa estructura contaba con un número reducido de órganos de apoyo directo al Presidente de la República, independientemente del aparato militar de custodia personal del Ejecutivo y de logística de sus actividades. No debe ignorarse la presencia del secretario particular, de alterna importancia político-administrativa<sup>28</sup>

Desde 1995, a la organización formal de la Presidencia de la República se le debe descontar la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal que sustituyó a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia, en atención a la reforma constitucional en materia judicial publicada el 31 de diciembre de 1994, la que atinadamente eliminó la inconstitucionalidad de dicha Dirección General, por ejercer funciones que debería corresponder sólo al Procurador General de la República.<sup>29</sup>

En la estructura de la Presidencia se conservan actualmente el Estado Mayor Presidencial, la Conservaduría de Palacio Nacional y la Coordinación de Atención Ciudadana.

El Estado Mayor Presidencial tiene su sustento jurídico formal en el artículo 15 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y en su Reglamento.<sup>30</sup> La Conservaduría de Palacio Nacional deriva del Reglamento para el Uso y Conservación de las Áreas, Objetos y Colecciones de Palacio Nacional.<sup>31</sup> A la

15. *Diario Oficial de la Federación* del 3 de enero de 1977.

16. *Diario Oficial de la Federación* del 21 de octubre de 1977.

17. *Diario Oficial de la Federación* del 18 de mayo de 1979.

18. *Diario Oficial de la Federación* del 7 de febrero de 1980.

19. *Diario Oficial de la Federación* del 25 de agosto de 1981.

20. *Diario Oficial de la Federación* del 6 de noviembre de 1981.

21. *Diario Oficial de la Federación* del 19 de enero de 1983.

22. *Diario Oficial de la Federación* del 19 de enero de 1983.

23. *Diario Oficial de la Federación* del 2 de enero de 1985.

24. *Diario Oficial de la Federación* del 7 de diciembre de 1988.

25. *Diario Oficial de la Federación* del 5 de junio de 1992. Resulta particularmente extensa la crítica de Acosta Romero a la Oficina de la Presidencia y donde destaca una opinión del jurista Juan de Dios Castro Lozano, entonces legislador del PAN y actualmente Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal en el gobierno de Vicente Fox, quien sostenía que "la ley -hablo de la ley secundaria- no puede, a mi juicio, en ningún caso, conferir facultades al Ejecutivo para que mediante acuerdos cree dependencias y secretarías de la Administración Pública Federal. Para que esto fuera jurídicamente correcto, el mandatario tendría que tener esa facultad consignada expresamente en la Constitución y no la tiene" ,, en el semanario *Proceso*, 3 de abril de 1995, p. 11.

26. *Diario Oficial de la Federación* del 26 de abril de 1994.

27. *Diario Oficial de la Federación* del 19 de diciembre de 1997.

28. Es atendible la idea expresada por quien fue presidente de la República sobre uno de sus principales colaboradores: "La posición de secretario particular del presidente de la República ha dependido de las funciones que le ha encomendado cada presidente de acuerdo con su estilo de administrar. También ha variado la importancia del secretario particular según su personalidad y habilidad política", MADRID HURTADO, Miguel de la, *¿7 ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Editorial Porrúa, 1998, pp. 66 y 67.

29. Dicha Consejería Jurídica tiene sus atribuciones en los artículos 43 y 44 de la LOAPF, a partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de mayo de 1996. Es interesante resaltar como la dependencia cuyo objeto central es la de elaborar y revisar los instrumentos jurídicos que deberán ser suscritos por el presidente, carece de su reglamento interior, tal como lo impone el tercer párrafo del artículo 4 de la LOAPF: "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." Sobre lo que fue la función de consejero jurídico del Procurador General de la República, *cfr.* PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "El Procurador General de la República como consejero jurídico del gobierno. Breve apunte al quinto párrafo del artículo 102 constitucional" en *Alegatos*, ^ núm. 11, enero-abril de 1989, México, pp. 40 a 45.

30. La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de diciembre de 1986 y el Reglamento del Estado Mayor Presidencial apareció en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de abril de 1986. Sobre la creación y la evolución institucional de dicho Estado Mayor, *cfr.* INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *La organización de la administración pública en México. Manual de Organización de la administración pública centralizada 1999*, México, INAP-Noriega, 1999, 31 pp. 38 a 42.

31. *Diario Oficial de la Federación* del 6 de septiembre de 1986.

fecha, subsiste el Acuerdo que crea la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia, dependiente de la Secretaría Particular.<sup>32</sup>

### 3) La reforma de la **LOAPF** de noviembre de 2000

A pesar de su importancia, la reforma del artículo 8 de la **LOAPF** de noviembre de 2000 carece de una explicación en la iniciativa sobre su oportunidad.

El cambio es únicamente terminológico: consiste en sustituir el término "titular del Poder Ejecutivo Federal" por "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". En la iniciativa se proponía que los órganos de la Presidencia de la República fueran instituidos en los términos de los acuerdos y órdenes que emita el Ejecutivo. Antes de la reforma, los órganos de la presidencia se habían creado por acuerdo presidencial.<sup>33</sup> Si bien es cierto, que la figura de las "órdenes" aparece en el artículo 92 constitucional como un acto del presidente, resultaba incomprensible su empleo para crear órganos administrativos, dotarlos de facultades y deberes, y fijarles una estructura para el cumplimiento de sus finalidades.

El artículo 8 de la **LOAPF** quedó en los siguientes términos:

**El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación^ue el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.**

Para ser coherentes con la estructura del ordenamiento jurídico, debió haberse señalado que el Ejecutivo Federal expediría el Reglamento Interior de la **Presidencia** de la República o de la Oficina Ejecutiva, **como** actualmente se le denomina al conjunto de las unidades de apoyo directo e inmediato del titular del Ejecutivo, donde se enumerarían las unidades administrativas que la integrarían y señalar sus atribuciones. De esta manera se evitaría continuar con la práctica de crear las unidades de la presidencia mediante un acuerdo presidencial. Dicho reglamento interior se inspiraría en los reglamentos de las secretarías de Estado, Departamentos Administrativos v la Consejería Jurídica del

Ejecutivo Federal, en los términos del artículo 18 de la **LOAPF**,<sup>34</sup>

Fue desaprovechada la ocasión para determinar puntualmente los requisitos para asumir el cargo de titular de algunas de esas unidades administrativas, los cuales deberían ser, por un criterio político, los previstos en el artículo 91 constitucional, si tomamos en cuenta su inmediata relación con el Presidente de la República.<sup>35</sup>

### **B] La Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República**

#### 1) *Una notoria imitación: El modelo de la Executive Office Of The President*

La erección de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República en el inicio de la gestión del presidente Vicente Fox Quesada está influida por el esquema de la Oficina Ejecutiva del Presidente de Estados Unidos de América (EOP, por sus siglas en inglés), conformado durante años y con funciones y fundamentos definidos, que de alguna manera igualmente se trató de seguir con la Oficina de la Presidencia en la gestión presidencial de Carlos Salinas de Gortari.

La **EOP** responde, igual que la Presidencia de la República mexicana, a los vaivenes de la política llevada a cabo por el Jefe del Ejecutivo, aunque de forma lenta. Su composición varía con la asunción de un nuevo presidente. Sin embargo, la mayoría de los puestos del **staff** presidencial tienen una base legal, proveniente de disposiciones del Congreso federal. En el entorno inmediato del presidente de Estados Unidos de América tenemos la Oficina de la Casa Blanca (**OWH**, por sus siglas en inglés) y a la **EOP**.

#### a) *La Oficina de la Casa Blanca*

Richard A. Watson expone que los funcionarios de la **OWH** son designados y removidos libremente por

32. *Diario Oficial de la Federación* del 8 de mayo de 1996.

33. " Sobre los decretos y acuerdos de carácter general, *cfr.* NAVA NEGRETE, Alfonso, *op. cit.*, *supra* nota 10, pp. 83 a 85.

34. Dicho precepto legal establece lo siguiente: "En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias."

35. ' El artículo 91 constitucional dispone que: "Para ser Secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos." Recuérdese el polémico caso de José María Córdoba Montoya, de origen francés y naturalizado mexicano, que ocupó el cargo de Jefe de la Oficina de Presidencia, después simplemente Oficina de la Presidencia, de diciembre de 1988 a marzo de 1994.

el presidente. Dicha oficina tiene por objeto ayudar al presidente en sus tareas; en la redacción de discursos; arreglo de entrevistas; planeación de viajes; relaciones con los medios de comunicación; realiza tareas de acercamiento con los miembros del Congreso, la administración pública federal, los partidos políticos y demás factores reales de poder. Se les ha conocido como "los hombres del Presidente" y no están sujetos al interrogatorio de las comisiones del Congreso.<sup>36</sup> En esta estructura administrativa destacan el Jefe de Personal de la Casa Blanca y el vocero presidencial.

#### *b) Composición de la Oficina Ejecutiva del Presidente*

La EOP del presidente George W. Bush está formada por cinco consejos, cinco oficinas, un consejo ciudadano y el representante comercial de Estados Unidos.<sup>37</sup> Estos órganos ayudan a desenvolver y ejecutar la política y los programas del presidente.

Los Consejos son los siguientes: el Consejo de Asesores Económicos (*Council of Economic Advisers*), el Consejo de Calidad del Medio Ambiente (*Council on Environmental Quality*), el Consejo de Política Interna (*Domestic Policy Council*), el Consejo de Economía Nacional (*National Economic Council*), y el Consejo de Seguridad Nacional (*National Security Council*).

Las Oficinas son las de Administración (*Office of Administration*), de Administración y Presupuesto (*Office of Management and Budget*), de Política Nacional sobre el SIDA (*Office Of National Aids Policy*), de la Política Nacional de Control de las Drogas (*Office of National Drug Control Policy*) y de Política Científica y Tecnológica (*Office of Science and Technology Policy*).

El comité ciudadano es el de Asesoría de Inteligencia Exterior del Presidente (*President's Foreign Intelligence Advisory Board*), creado por una orden ejecutiva del entonces presidente Bill Clinton (13 de septiembre de 1993) e integrado por once miembros, que son distinguidos ciudadanos ajenos al gobierno, caracterizados por su trayectoria, experiencia e independencia.

Los Consejos y las Oficinas son creados por leyes del Congreso y sus titulares son designados por el presidente y ratificados por el Senado.

Dentro de la EOP se encuentra el Representante Comercial de Estados Unidos, nombrado por el presidente y ratificado por el Senado, que tiene rango de embajador. Este puesto fue creado por el Congreso en la *Trade Expansión Act* de 1962, con objeto de negociar todos los acuerdos comerciales internacionales de la potencia del Norte, y en la *Trade Act* de 1974, el Congreso lo incorporó a la EOP, dotándolo de facultades y responsabilidades de coordinación de la política comercial internacional. Durante la gestión del presidente Cárter, mediante una orden ejecutiva de enero de 1980, se le designó como se le conoce actualmente, asignándole la función de negociador nacional en jefe de todas las negociaciones comerciales en el exterior y como el representante de Estados Unidos en la organizaciones comerciales internacionales. Igual que las demás unidades de la EOP, el Representante Comercial responde ante el presidente y el Congreso.

#### *2) La organización de la Presidencia de la República mexicana*

El reformado artículo 8 de la LOAPF ya ha servido para erigir las unidades de apoyo de la presidencia entrante. Se optó por seguir, en términos generales, una estructura orgánica semejante a la EOP norteamericana.

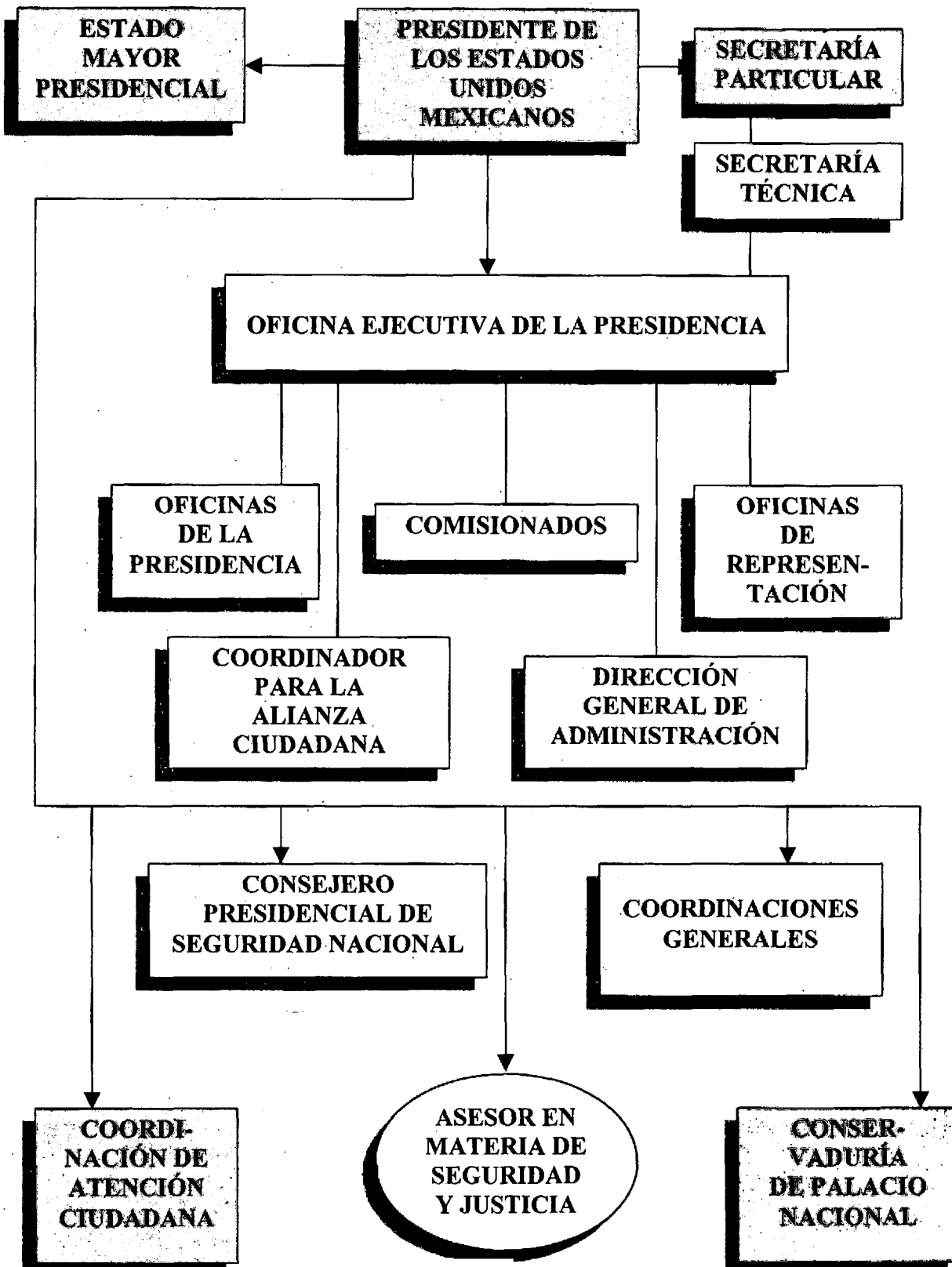
Formalmente y de acuerdo con los instrumentos jurídicos publicados oficialmente hasta el momento de terminar el presente estudio, se han establecido 1) la Oficina Ejecutiva de la Presidencia, compuesta por Oficinas, Comisionados, Oficinas de Representación, una Secretaría Técnica, una Coordinación y una Dirección General de Administración; 2) las Coordinaciones Generales, y 3) un Consejero de Seguridad Nacional, además de 4) un conjunto de comisiones y consejos, que sustituyen el sistema de gabinetes instaurado desde la presidencia de Miguel de la Madrid.

La composición estructural de la Presidencia de la República, a partir de diciembre de 2000, es la siguiente:<sup>38</sup>

36. WATSON, Richard A., *Democracia Americana*, México, Limusa, 7 1989. p. 431.

37. En EOP de la gestión de Bill Clinton (1993-2001), además de las unidades que subsisten en la actual presidencia, existió la *Office of Woman's Initiatives and Outreach*, que desapareció con la llegada de Bush.

38. Recuérdese que Enrique Sayagués Laso decía que la organización de la administración centralizada "puede expresarse gráficamente en la forma utilizada para los árboles genealógicos. Del jerarca bajan tantas líneas jerárquicas como órganos dependen de él



CUADRO 1\*

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

\*Los cuadros sombreados se refieren a puestos existentes al momento de la toma de posesión de Vicente Fox Quesada



Extraoficialmente han existido dos figuras atentatorias del régimen constitucional: 1) un Asesor de Seguridad y Justicia adscrito a la presidencia, lo que resulta extravagante, si consideramos que esas funciones de asesoría corresponden, por doble mandato constitucional y legal, al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal,<sup>39</sup> y 2) una Embajadora especial para los Derechos Humanos y la Democracia (*sic*), cuyo nombramiento no ha sido sometido a la ratificación del Senado, en los términos de los artículos 76, fracción II, y 89, fracción III, de la Constitución Federal. Este último puesto se suprimió en septiembre de 2001.

### 3) El Acuerdo creador de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República y sus reformas

Mediante el acuerdo del 10 de diciembre de 2000, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de diciembre de 2001, se creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, entendida como un conglomerado de unidades administrativas que tendrán las genéricas funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción encomendadas directamente por el presidente.<sup>40</sup>

Las unidades integrantes de la Oficina Ejecutiva son las siguientes:

#### - Jefe de Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo

##### Regional

- Jefe de Oficina de Políticas Públicas
- Jefe de Oficina para la Innovación Gubernamental
- Comisionado de Orden y Respeto
- Comisionado para el Crecimiento con Calidad
- Comisionado para el Desarrollo Social
- Oficina de Representación para el Desarrollo de los

##### Pueblos Indígenas

- Oficina de Representación para la Promoción e Inte-

directamente; a su vez de cada uno de dichos órganos vuelven a bajar tantas otras líneas como órganos dependen de cada uno de ellos, y así sucesivamente, a través de los distintos *grados*, hasta llegar al último grado jerárquico." También reconoció la utilidad del símil de la pirámide, sin embargo admitió que "la organización administrativa interna es bastante más compleja." SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Montevideo, Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, 1963, pp. 216 y 217.

39. Vid. las fracciones I y V del artículo 43 de la LOAPF.

40. Dicho Acuerdo abrogó el Acuerdo por el que se reestructuran los Gabinetes Especializados del Ejecutivo Federal y se abroga el diverso que creó la Oficina de la Presidencia, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de diciembre de 1997, excepto en lo que hace al Gabinete de Seguridad Nacional. Este cesó de funcionar

#### gración Social para personas con discapacidad

#### - Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-americanos

#### - Dirección General de Administración

#### - Secretariado Técnico

Pocos días después de su publicación, el Acuerdo creador de la Oficina Ejecutiva fue modificado por otro diverso que reformaba sus artículos 2 y 5, que a su vez incorporó la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana y se definió que el Secretariado Técnico de la Presidencia de la República recaería en el Secretario Particular presidencial.<sup>41</sup> Por otro Acuerdo presidencial se reformó la fracción VI (*sic*) del artículo 2 del diverso que creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia, con la finalidad de cambiar la denominación de la Comisión de Desarrollo Social por la de Comisión de Desarrollo Social y Humano.<sup>42</sup> El presidente expuso en los considerandos del Acuerdo reformador la razón del cambio:

**el Ejecutivo a mi cargo se ha pronunciado por un desarrollo social sustentado en primer término en el desarrollo humano, por lo que la unidad de Presidencia de la República que coordina los esfuerzos en materia de desarrollo social debe enfocarse asimismo al crecimiento y bienestar del ser humano...**

En el Acuerdo del 10 de diciembre se señaló que al frente de cada una de las unidades de la Oficina Ejecutiva habrá un titular nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Los Acuerdos citados carecen de una definición precisa de las atribuciones de las unidades de la Oficina Ejecutiva, al señalarse que tendrán las funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción que directamente les encomiende el presidente.

Si bien es cierto que en los acuerdos presidenciales creadores de las unidades de la presidencia anteriores al vigente, después de enumerar las atribuciones de dichos órganos, eran previstas disposiciones genéricas que les enunciaba la realización de actividades encomendadas por el presidente, resulta contrario a la idea del Estado de Derecho, con base en un régimen de atribuciones expresas, dejar que sea el Ejecutivo quien les fije arbitrariamente

41. *Diario Oficial de la Federación del 13 de diciembre de 2000.*

42. *Diario Oficial de la Federación* del 9 de marzo de 2001. Resulta extraño que en este Acuerdo se haga referencia a las fracciones del artículo 2 del Acuerdo que creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia, cuando éste nunca señala fracciones en la enumeración de las unidades de la presidencia.

su ámbito de competencia. La excepción que debió extirparse, ahora se generalizó.

Resulta notorio el contraste del Acuerdo creador de la Oficina Ejecutiva, en vía de ejemplo, con los acuerdos presidenciales posteriores que establecieron las Coordinaciones Generales de Comunicación Social y de Opinión Pública e Imagen y el Consejero Presidencial de Seguridad Nacional, donde se enumeran las facultades y deberes de dichas unidades de la presidencia. En descargo, resalta el acuerdo instaurador del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional que es taxativo en la enumeración de sus atribuciones, sin dejar abierta la posibilidad de ampliar el perímetro de su competencia.

En cuanto a la relación de las unidades de la Oficina Ejecutiva con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se establece que estos deberán aportar oportunamente la información y el apoyo que requieran a los titulares de las unidades de la Oficina Ejecutiva, con la finalidad de que éstas puedan cumplir sus funciones.<sup>43</sup> Esta disposición se apoya en el principio de coordinación, indispensable para el desempeño eficiente y a la unidad de la acción administrativa, regulado en términos amplios en el artículo 25 de la LOAPF.<sup>44</sup> Más adelante se verá cómo se conciben las relaciones entre los Comisionados y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

#### 4) Las comisiones en el Plan Nacional de Desarrollo

A diferencia del contenido escueto de los Acuerdos referidos a la Oficina Ejecutiva de la Presidencia, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND) se expone el contenido y las funciones de las Comisiones de esa Oficina.<sup>45</sup> En el mensaje de presentación del PND son señalados los objetos de las Comisiones de Desarrollo Social y Humano, Crecimiento con Calidad y Orden y Respeto.

La primera "tiene como objetivo central coordinar las inversiones en justicia social, eliminar los



Vicente Fox Quezada, presidente de la República Mexicana,

desequilibrios sociales extremos y procurar una vida digna para todos, promoviendo la iniciativa individual y colectiva de los mexicanos, en especial para aquellos que, por tiempo inmemorial, aguardan la justicia y cotidianamente sufren la miseria, el abandono, la ignorancia y la violencia."

A la Comisión para el Crecimiento con Calidad corresponderá la conducción de la economía, "ampliar y extender la competitividad y promover un crecimiento dinámico, incluyente y sustentable, que abra oportunidades y sea cimiento de una mejor vida para todos."

La Comisión de Orden y Respeto deberá "enfrentar con eficacia a la delincuencia, acabar con la inseguridad, terminar con la corrupción y preservar el Estado de Derecho", y "buscará defender la soberanía y seguridad nacionales, contribuir a que las relaciones políticas ocurran dentro de un marco de gobernabilidad democrática, construir una relación de colaboración entre los poderes de la Unión, avanzar hacia un auténtico federalismo, abatir la corrupción, gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública y una procuración de justicia adecuada."

En la "introducción" del Plan se prevé que debe existir coordinación entre las Comisiones de la presidencia con las dependencias y entidades, para que "todas las áreas de la Administración Pública Federal

43. Artículo 6 del Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.

44. Sobre este particular, se emitió el Acuerdo por el que se establece el Manual de Requerimientos de Información a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a la Procuraduría General de la República (*Diario Oficial de la Federación* del 30 de mayo de 2001), expedido por el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el que entrará en vigor 30 días naturales después de su publicación.

45. *Diario Oficial de la Federación* de 30 del mayo de 2001 (segunda sección).

estén en la misma sintonía mediante objetivos comunes que permitan enfocar con precisión los esfuerzos gubernamentales y obtener buenos resultados en las acciones." Al explicarse los cambios en la estructura de la Presidencia en el **PND** se consideró que la innovación "busca que el diseño y la instrumentación de las políticas públicas del Ejecutivo Federal tengan una perspectiva integral que refleje la coherencia y coordinación interinstitucional, que evite la duplicidad de funciones, haga un uso más eficaz de los recursos e incremente la efectividad de los resultados."

En el Plan persiste la idea de que en las Comisiones confluyen los Comisionados de la Presidencia y los titulares de dependencias y entidades que tengan relación con el objetivo de estas agrupaciones, que sustituyen lo que se denominó como "gabinetes".

#### 5) Una unidad mutable: El área de Comunicación

##### *Social de la presidencia*

##### *a) El Acuerdo creador de las Coordinaciones Generales de Comunicación Social y de Opinión Pública e Imagen*

La Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia se bifurcó en las Coordinaciones Gene-



Entre sus principales funciones se encuentra organizar conferencias de Prensa.

rales de Comunicación Social y de Opinión Pública e Imagen, por Acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de enero de 2001. Según el artículo 4 del citado Acuerdo presidencial, los titulares de las Coordinaciones Generales de Comunicación Social y de Opinión Pública e Imagen serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, sin expresarse los requisitos para ocupar dichos cargos.

##### *a.) Coordinación General de Comunicación Social*

Entre sus principales funciones se encuentran las siguientes: prestar a la ciudadanía y a los medios de comunicación, los servicios informativos de la Presidencia de la República; ser vocero presidencial; organizar conferencias de prensa, así como redactar y emitir los boletines a que haya lugar; cubrir y difundir las actividades y eventos en que participe el Presidente de la República; realizar la compilación, análisis y evaluación de la información difundida por los medios de comunicación nacionales y extranjeros, referente a los acontecimientos de interés para la Presidencia de la República; informar oportunamente sobre las actividades que realiza el Titular del Ejecutivo Federal y proveer a su eficaz divulgación mediante cualquier medio; coadyuvar con la Secretaría de Gobernación, en la elaboración de las estrategias de comunicación social de las dependencias de la Administración Pública Federal, así como coordinarse con esta dependencia en cuanto a la difusión de la información generada por la Presidencia de la República a los otros Poderes de la Unión, a las entidades federativas y autoridades municipales; dirigir las relaciones públicas de la Presidencia de la República, así como coordinar y proporcionar la información oportuna para su publicación en la internet, por medio de la página oficial de la Presidencia de la República.<sup>46</sup>

En el Acuerdo de referencia sobresale una función altamente delicada, que anteriormente estuvo asignada informalmente a los secretarios particulares o, en su momento de manera formal, al Jefe de la Oficina de la Presidencia (1988-1996): la de organizar y coordinar, conjuntamente con el Estado Mayor

46. La página oficial de la Presidencia en internet tiene la siguiente dirección: [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Presidencial, los eventos en que participe el Ejecutivo Federal

a. 2) *Coordinación General de Opinión Pública e Imagen*

En lo que viene a ser una de las políticas prioritarias de la nueva administración, surgió la Coordinación General de Opinión Pública e Imagen, cuyas principales atribuciones serían: diseñar y desarrollar las estrategias de comunicación no noticiosa de la Presidencia de la República y de los asuntos prioritarios; planear, desarrollar y elaborar estudios de opinión pública de la Presidencia de la República, del gobierno federal y de los asuntos que la primera estime convenientes; establecer lincomientos de imagen de la Presidencia de la República y, en colaboración con la Secretaría de Gobernación, de la Administración Pública Federal; diseñar, organizar y producir los materiales de información no noticiosa relevante de interés público, relacionada con la Presidencia de la República y, en coadyuvancia con la Secretaría de Gobernación, en lo que corresponde a la Administración Pública Federal; y coordinar el diseño de la

estrategia de comunicación no noticiosa de la Presidencia de la República y de la Administración Pública Federal en el extranjero.

b) *La reunificación orgánica: el Acuerdo de julio de 2001*

Ante la renuncia de la Coordinadora General de Comunicación Social el 30 de junio de 2001, se decidió suprimir la Coordinación General de Opinión Pública e Imagen para dejar únicamente la de Comunicación Social, mediante el Acuerdo presidencial por el que se reforma la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República y se abroga el diverso por el que se crean las Coordinaciones Generales de Comunicación Social y de Opinión Pública e Imagen, ambas de la Presidencia de la República.<sup>47</sup>

Los tres considerandos presidenciales de dicho Acuerdo resultan elocuentes ante la realidad que se trata de describir en estas líneas: el presidente estimó 1) que el PND "me ha comprometido a conducir responsablemente el proceso de transición del

■ país, para lo cual hemos de tener un gobierno inteli-

gente (*sic*), eficaz, efectivo, que haga más y cueste menos", 2) que la experiencia de sus primeros siete meses de gobierno "han mostrado la necesidad de simplificar la estructura de Presidencia de la República para lograr una mejor administración de los recursos que le han sido destinados" y 3) que se ha percatado de la existencia de dos unidades administrativas de comunicación social de la Presidencia, por lo que "es pertinente fusionarlas en forma tal que sea una única unidad la que lleve a cabo todas las funciones en esta materia." Esta situación avisa una escandalosa falta de previsión, que aprovechó recursos durante siete meses para pagar cuentas políticas de la campaña electoral. Si el presidente siguiese sus propios argumentos expuestos en el Acuerdo en cuestión, tal vez vería que serían perfectamente aplicables a su Oficina Ejecutiva.

En el Acuerdo que fusiona las Coordinaciones Generales se establecen las funciones básicas del Coordinador General de Comunicación Social, que no son otra cosa que una suma de las atribuciones de las Coordinaciones Generales planteadas en el Acuerdo publicado el 4 de enero de 2001.<sup>48</sup> Aun cuando el Acuerdo de julio de 2001 reitera que el Coordinador General será el vocero del Titular del Ejecutivo Federal, mediante el comunicado de prensa 010703/02 de la Presidencia de la República, del 3 de julio de 2001, se dio a conocer el nombramiento del Director General de Comunicación Social, adscrito a la Coordinación General de Comunicación Social, que ejercerá funciones de vocero del presidente.<sup>49</sup> El Acuerdo entró en vigor un día después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

c) *Una nueva separación: el Acuerdo de enero de 2002*

Al iniciar el año 2002, el presidente Fox decide nuevamente bifurcar su área de Comunicación Social en dos Coordinaciones Generales: una de Comunicación Social y la otra de Comunicación Pública e

47. *Diario Oficial de la Federación de 3 de julio de 2001.*

48. En el tercer transitorio del Acuerdo se previó que el personal, recursos financieros y materiales con que contaban las Coordinaciones Generales de Comunicación Social y de Opinión Pública e Imagen pasarían a la nueva Coordinación General y que dicha transferencia sería realizada en los términos que determinase la Dirección General de Administración de la Presidencia de la República.

49. El Coordinador General de Opinión Pública e Imagen pasó a ser el Coordinador General de Comunicación Social y el nuevo Director General de Comunicación Social sería Juan Ignacio Zavala Gómez del Campo.

Imagen. Regresa al anterior esquema con atribuciones genéricas y escuetas. (*Diario Oficial de la Federación* de 8 de enero de 2002).

La Coordinación General de Comunicación Social se encargará de prestar a la ciudadanía y a los medios de comunicación los servicios informativos de la Presidencia, así como ser su vocero. La Coordinación General de Opinión Pública e Imagen diseñará y tendrá a su cargo las estrategias de comunicación no noticiosas de la Presidencia, además de diseñar y supervisar la información publicada en la página Internet de la propia Presidencia.

Se establece en el Acuerdo presidencial referido que debe haber una coordinación contra las resucitadas Coordinaciones Generales y la Secretaría de Gobernación en la conducción de la política de comunicación social del Gobierno Federal y de las relaciones con los medios masivos de comunicación.

#### 6) *Consejero Presidencial de Seguridad Nacional*

##### a) *Justificación*

Es una de las figuras relevantes de la Presidencia de la República para el sexenio 2000-2006, creada igualmente por acuerdo presidencial,<sup>50</sup> en el que se argumenta su erección como la instancia administrativa que formule y cumpla la política en materia de seguridad nacional, pues ésta constituye

**una premisa indispensable para garantizar la preservación de la soberanía nacional, el ejercicio de las facultades de la autoridad, el imperio de la ley, así como las condiciones para el goce pleno de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos.**

Se reconocía la actualización indispensable de los instrumentos con que cuenta el Estado para defender el proyecto de Nación plasmado en la Constitución Federal, al reconocerse diversos fenómenos que pueden afectar la seguridad nacional: el narcotráfico, las organizaciones criminales, el terrorismo y los fenómenos naturales, sociales, económicos, internacionales y de carácter fronterizo. Las situaciones comprometedoras de la seguridad nacional serían aquellas que, por su gravedad, amenacen seriamente a la po-

blación, a las instituciones o al territorio. En lo tocante al narcotráfico, las organizaciones criminales y el terrorismo, se reconoce que:

**actúan con medios tecnológicos cada vez más rápidos y avanzados, afectando no sólo la vida de las personas y su patrimonio, sino la viabilidad del proyecto nacional y atentando contra la estabilidad política, económica y social.**

En el acuerdo presidencial se asume que las políticas y acciones en materia de seguridad nacional deben mantenerse dentro de los límites constitucionales y legales, lo cual se traduce en una actuación organizada, un control eficaz y una rendición de cuentas clara, por parte de los órganos de la Administración Pública Federal que tengan funciones relacionadas con la seguridad nacional (a guisa de ejemplo, las secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina y Seguridad Pública). De esta manera se justifica la creación de una unidad administrativa de asesoría y apoyo técnico

**que contribuya a dar coherencia, unidad y amplitud de visión a las decisiones en materia de seguridad nacional que corresponda tomar al Presidente de la República, sin afectar el ejercicio de las atribuciones legales de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.**

La instalación del Consejero de Seguridad Nacional en el entorno de la Presidencia de la República se debe a la importancia que representa para el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal y para asegurar la adecuada participación de las dependencias y agencias ejecutoras. De esta forma, el Consejero se convierte en un coordinador de la acción gubernamental en una materia por redefinir: la seguridad nacional.

Es notorio que la figura del Consejero de la Presidencia mexicana tiene una clara similitud con el *National Security Council* de la **EOP** norteamericana.

##### b) *Titularidad*

En el artículo 2o. del Acuerdo que nos ocupa se establece que el Consejero será designado y removido libremente por el Presidente de la República. Se reitera, como en el resto de las designaciones al interior de la Presidencia de la República, la omisión de requisitos que deben reunirse para ser designado Consejero.

50. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de enero de 2001.

### c) Principales atribuciones

El artículo 3o. del Acuerdo presidencial enumera las atribuciones del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional:

- Asesorar al Presidente de la República sobre el diseño de la política de seguridad nacional, así como sobre el diagnóstico de los asuntos en la materia.
- Recomendar al presidente la atención de asuntos específicos, así como proponer la creación de grupos de trabajo especializados.
- Preparar un proyecto de agenda para el diagnóstico y el análisis de riesgos y amenazas a la seguridad nacional y someterlo a la consideración del Presidente de la República.
- Sugerir al Presidente de la República las acciones para incrementar las capacidades de las instancias que generen inteligencia de seguridad nacional al interior de la Administración Pública Federal, así como proponer los lincamientos que orienten la coordinación entre dichas instancias.
- Proponer al Presidente de la República instrumentos para evaluar las acciones y estrategias que se adopten en materia de seguridad nacional.
- Coordinar la conformación de un banco de datos, a partir de la información que aporten las instituciones de la Administración Pública Federal que generen la inteligencia de seguridad nacional y el propio Consejero. Sobre este particular, el segundo párrafo del artículo 5o. del Acuerdo creador del Consejero de Seguridad Nacional se establece que en dicho banco de datos obrará, debidamente clasificada y sistematizada, toda la información obtenida, a la que tendrán acceso los titulares de las dependencias que tengan responsabilidades en materia de seguridad nacional. En el artículo 6o. del Acuerdo se señala que el banco de datos será estrictamente confidencial en términos de las disposiciones legales aplicables y que los servidores públicos que tengan acceso a la información y documentación que integre dicho banco deberán custodiarla y cuidarla de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Proponer al Presidente de la República proyectos de iniciativas de reformas o adiciones al marco jurídico en esta materia. El Consejero designado por el presidente Vicente Fox ha expresado que se elaboraría una iniciativa de ley que regula dicha información relacionada con la seguridad nacional.
- Asesorar al Presidente de la República sobre la celebración de acuerdos y convenios internacionales relativos a la seguridad nacional, así como recibir la

información sobre las acciones realizadas en el marco de dichos acuerdos y convenios. Esto viene a ser una invasión de las expresas atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

- Presentar periódicamente al Presidente de la República un reporte sobre seguridad nacional. En el Acuerdo falta definir la periodicidad de dicho reporte.

### 7) Consejos de la Presidencia de la República

Con apoyo en el artículo 8 de la **LOAPF**, se crearon el Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad y el Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

El primer consejo es instituido como un órgano de consulta e instancia de coordinación para las políticas, estrategias y acciones en materia de discapacidad, que será presidido por el titular de la Oficina de Representación para la Promoción e Integración de las Personas con Discapacidad.<sup>51</sup>

El Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es un órgano de asesoría y de apoyo técnico al presidente, entre otras disposiciones. El Presidente de la República encabezaría este Consejo y en sus ausencias será suplido por el Titular de la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, quien también forma parte de este Consejo.<sup>52</sup> Estamos ante órganos eminentemente consultivos.<sup>53</sup>

### 8) Agrupaciones de Gabinete y un órgano de la Presidencia de la República de formalidad lenta

#### a) Los gabinetes<sup>54</sup>

En noviembre de 2000, todavía como presidente electo, Vicente Fox Quesada presentó ante la opinión

51. Acuerdo que crea el Consejo Nacional Consultivo para la integración de las Personas con Discapacidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 13 de febrero de 2001.

52. Acuerdo por el que se crea el Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas como un órgano de asesoría y de apoyo técnico al presidente de la República, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de marzo de 2001. Un antecedente de este Consejo lo encontramos en la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas, creada por acuerdo presidencial en el inicio del conflicto armado en Chiapas (*Diario Oficial de la Federación* del 19 de enero de 1994).

53. Acudo a la doctrina de Renato Alessi para recordar que este tipo de órganos administrativos "son aquellos que desarrollan una función consultiva, asesorando a los órganos activos, preparando así la acción de estos, facilitándoles elementos de juicio que sirvan de base para la formación de la voluntad del órgano llamado a actuar." ALESSI, Renato, *Derecho Administrativo*, tomo 1, pp. 128 y 129.

54. Sobre el origen y evolución del término gabinete cfr. OSORNIO

pública a los miembros de lo que tradicionalmente se ha dado en llamar el gabinete presidencial y lo hizo en tres agrupamientos que a la fecha se han mantenido: a) crecimiento con calidad, b) desarrollo humano y c) orden y respeto.<sup>55</sup> Mas esta organización administrativa carece de una disposición normativa de carácter general que la formalice y la haga obligatoria al interior de la administración y comprensible para la sociedad, aunque aparecen formalizados en el **PND**.

Estos agrupamientos tratan de continuar la organización por gabinetes, instaurada desde 1983, que presentó variantes en tres gestiones presidenciales, aunque apoyadas en instrumentos jurídicos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*. El acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República sólo señala que el Secretariado Técnico de la Presidencia convocará a las reuniones de secretarios de Estado y demás servidores públicos de la Administración Pública Federal que el presidente le indique.

Si bien la práctica político-administrativa indica que sobreviven esos gabinetes en la figura de las Comisiones enunciadas por el **PND**, se relega la formalidad que el caso amerita, sobre todo cómo se darán las relaciones de quienes tienen un papel jurídicamente relevante, por su especial *status* constitucional (los secretarios de Estado y el Procurador General de la República), con un conjunto de servidores públicos de apoyo al presidente, pero no encargados del ejercicio directo de la función administrativa, del cumplimiento de las leyes, ni responsables ante los otros Poderes de la Unión, sobre todo con el Congreso de la Unión, o interlocutores con los niveles de gobierno del sistema federal mexicano, en especial

los gobernadores de los estados, los congresos locales, el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa, ambos del Distrito Federal, y demás factores reales de poder.

#### h) *La Coordinación General del Plan Puebla-Panamá*

Desde la presentación de sus colaboradores inmediatos, en noviembre de 2000, el presidente electo señaló la existencia de un Coordinador General del Plan Puebla-Panamá. Este "Plan Puebla-Panamá" es una estrategia presidencial a la sociedad en general y a los gobiernos locales para actuar en conjunto con la finalidad de mejorar la calidad de vida en la región sur-sureste del país y de la región de Centroamérica. El inicio de los trabajos de la Coordinación General de dicho Plan fue el 12 de marzo de 2001 por el presidente en su residencia oficial. Aun cuando careció de un instrumento jurídico de origen presidencial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* que le proporcione fundamento a dicho Coordinador General, se justificó su actividad en una instrucción presidencial, sin fecha determinada de emisión o publicación, fundamentada a su vez en los artículos 20 y 25 de la Ley de Planeación para



Florencio Salazar Adame. Plan Puebla-Panamá.

CORRES. Francisco, "Estructura funcional y orgánica del ejecutivo" en W. AA., *El sistema presidencial mexicano. Algunas reflexiones*, México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1988, p. 116, y RUIZ MASSIEU, Armando, *El gabinete en México*, México, Océano, 1996, pp. 25 a 75.

55. En noviembre de 2000, durante la discusión en la Cámara de Senadores de la minuta del decreto de reformas a la LOAPF y a otros ordenamientos legales para la asunción de Vicente Fox Quesada, se generó un punto de acuerdo por el que se hacía un extrañamiento al presidente electo "por haber dado a conocer la integración de su Gabinete, en donde se incluyen diferentes cargos públicos que no están autorizados actualmente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin haber respetado la aprobación por parte del Senado de la República, de la minuta enviada por la Cámara de Diputados, en donde de aprobarse, se autorizará la creación de dichos puestos. La nueva etapa democrática que une al país, exige un trato respetuoso ante los tres Poderes de la Unión, para poder avanzar juntos en los cambios que requiere México" (versión estenográfica de la sesión vespertina del Senado de la República de 28 de noviembre de 2000). Dicho punto de acuerdo fue objeto de una apasionada discusión después de ser aprobada la reforma legal, que al ser votado obtuvo por 70 votos a favor y 42 en contra.

que dicha Coordinación General realizase una consulta pública en la que los diversos grupos sociales dieran a conocer sus opiniones para la elaboración del contenido del citado "Plan".

La invocación de la Ley de Planeación como asidero jurídico de las actividades para la elaboración del citado "Plan" resultaba precario. Dicho ordenamiento legal reserva la categoría de plan al Plan Nacional de Desarrollo (párrafo tercero del artículo 21 de la Ley de Planeación), y que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al sustituir a la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1992, es la dependencia encargada de elaborar el Plan Nacional y de coordinar las actividades de la Planeación Nacional de Desarrollo (fracciones 1 y II del artículo 14 de la Ley de Planeación). Así que la convocatoria para recoger las propuestas destinadas a formular el Plan Puebla-Panamá (26 y 27 de abril de 2001) se superpone con la de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, el que debe darse a conocer en los primeros seis meses desde el día de la toma de posesión.

En el anexo del PND se enumeran los temas que serán objeto de los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales derivados de dicho Plan, donde aparece el "programa Puebla-Panamá".

La incertidumbre sigue sin superarse cuando aparece el Acuerdo presidencial por el que se crea la Coordinación General Plan Puebla-Panamá(s/c), emitido el 31 de mayo de 2001.<sup>56</sup> En el artículo primero de este nuevo instrumento se señala el objeto de la unidad presidencial, que consistirá en:

coordinar y coadyuvar en acciones para fomentar, fortalecer y dar seguimiento a las políticas, estrategias y programas que en el ámbito de la administración pública se emprendan para contribuir a elevar el nivel de vida de los habitantes y lograr el desarrollo integral sustentable de la región sur-sureste del país, comprendida por los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán; así como proponer y promover la participación de las naciones de la región centroamericana, comprendida por los países de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, en la realización de acciones que contribuyan al desarrollo integral sustentable en dicha región, con estricto apego al marco jurídico nacional e internacional.

56. *Diario Oficial de la Federación* del 5 de junio de 2001. De acuerdo con el primer transitorio se establece que entrará en vigor al día siguiente de su publicación oficial.

El acuerdo presidencial que crea esta Coordinación General enumera ampliamente las atribuciones de dicha unidad administrativa (artículo segundo), señala que su titular será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y que la Coordinación quedará adscrita a la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República (artículo tercero). Es definido que la Coordinación General contará con las unidades administrativas necesarias para el cumplimiento de su objeto (artículo cuarto) y con un Consejo Consultivo que estará dedicado a analizar la problemática de desarrollo integral sustentable de la región sur-sureste del país y proponer acciones para su solución (artículo quinto).

Resalta cómo esta unidad de la Presidencia apareció con un dudoso fundamento, fue encaminada por la vía del PND del nuevo sexenio y descarriló al sostenerse un término que la Ley de Planeación señala únicamente para el PND.

### ***CJ Omisión de una política definida de organización administrativa***

Durante buena parte del siglo XX, la forma de adaptar la Administración Pública Federal al cambio presidencial respondió a la fuerte presencia del Ejecutivo que inauguraba su gestión y que la reforma a la LOAPF y otros ordenamientos legales, en noviembre de 2000, formalmente abandonó.<sup>57</sup> Sin embargo, el largo periodo de transición de una administración a otra (julio-noviembre de 2000) careció de una anticipada discusión pública de las reformas y emprender un diagnóstico del estado que guardaba la Administración Pública Federal, además de resaltar la ausencia de un régimen jurídico sobre el tránsito de una gestión presidencial a otra, que hubiese evitado el sañete del pago de honorarios a los miembros del equipo foxista, con cargo al presupuesto de egresos de la Federación.

Por otra parte, tenemos que lo esperado no ocurrió: la desaparición de secretarías del Despacho, que

57. Sobre el sistema presidencial mexicano, *cfr.* AGUILALI VILLANUEVA, Luis 1-., "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática" en HERNÁNDEZ CÍ1ÁVEZ, Alicia (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1994, pp. 40 a 71; CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, *supra* nota 9; OROZCO 11ENRÍQUEZ, .1. Jesús, "El sistema presidencial en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior" en *op. cit.*, *supra* nota 54, pp. 1 a 148; OSORNIO CORRES, Francisco Javier, *op. cit. supra* nota 54, pp. 149 a 243, y VILLA, Manuel, *La institución presidencial*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1987.



el **PAN** y su primer candidato presidencial triunfante habían propuesto, por lo menos en lo que toca a las secretarías de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de Reforma Agraria. En la iniciativa y en los dictámenes parlamentarios nunca se tocó la cuestión de desaparición, transformación y asimilación en otra Secretaría de Estado de dichas dependencias. Igualmente, en nombre de la austeridad del gasto público, bien se pudo proponer la transformación de algunas secretarías de Estado en Departamentos Administrativos, en los términos originalmente planteados por el Constituyente de 1916-1917, lo que no ocurrió.

Inspirado en el modelo de la **EOP** norteamericana, la Presidencia de la República de Vicente Fox Quesada presenta un crecimiento exagerado, vaguedad en las definiciones de las unidades, propenso a la confusión administrativa y persistencia de control subjetivo personal con ausencia de controles objetivos externos.

### *1) Crecimiento exagerado de las unidades de la presidencia*

Al compararse con las cuatro gestiones presidenciales anteriores (1977-2000), la Presidencia de la República foxista se nota extensa. Aun confrontada con su fuente de inspiración, la nueva presidencia mexicana se ha formado en menos de siete meses de gestión, mientras que la norteamericana presenta una evolución que viene desde 1921, con la *Bureau of the Budget*, antecedente de la Oficina de Administración y Presupuesto. En el esquema norteamericano, el crecimiento de la **OWH** y la agregación de comisiones y oficinas de la **EOP** ha sido paulatino. En el esquema mexicano, la aglomeración de unidades de la Presidencia ha sido repentino. Es una presidencia desbordada de unidades de asesoría, apoyo técnico y coordinación.

### *2) Imprecisión funcional*

La vaguedad de funciones, atribuciones y formas de coordinación con el resto de la Administración, como se puede ver en los acuerdos presidenciales sobre la Oficina Ejecutiva de diciembre de 2000, se acentúa con el atender simplemente a las órdenes presidenciales, sin precisar el alcance de sus tareas, lo que puede llevara la duplicación de funciones, a la emisión de mensajes contradictorios hacia el interior de

la Administración y la sociedad, y continuar con una política presidencial personalizada, ajena a la institucionalización.

Prototipo de esta política lo hemos visto en el mencionado Acuerdo presidencial por el que se reforma la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República y se abroga el diverso por el que se crean las Coordinaciones Generales de Comunicación Social y de Opinión Pública e Imagen, que destaca por su expresa voluntad de simplificar el cuerpo orgánico de la Presidencia y el descubrimiento de la existencia de dos órganos que realizaban la misma función, creados en la misma gestión presidencial.<sup>58</sup>

Resulta necesario que la **LOAPF** defina los requisitos de quienes ocupan los puestos titulares de las unidades presidenciales y que exista un Reglamento Interior de la Presidencia de la República, expedido por el Ejecutivo.

### *3) Tendencia hacia la confusión administrativa*

La erección de las unidades en la oficina presidencial puede provocar confusión al demeritarse la relación jerárquica entre el Presidente y los secretarios de Estado, al colocarse intermediarios entre uno y otros. Los funcionarios de la Presidencia, en virtud del **PND**, quedan como coordinadores de las agrupaciones de secretarías de Estado que dicho Plan prevé. Además el ámbito de actuación de los coordinadores se extiende hacia la Administración Pública Paraestatal, lo que entra en contradicción con el esquema de la sectorización de las entidades paraestatales, donde la coordinación queda a cargo de las secretarías de Estado y departamentos Administrativos, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 48 y 49 de la **LOAPF** y 8 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Igualmente se presentarán casos de falta de comunicación entre las unidades de la Presidencia y las secretarías de Estado,<sup>59</sup> que a la larga pueden erosionar la unidad de la acción administrativa.<sup>60</sup> A

58. *Vid. supra* nota (47).

59. Como ocurrió entre el secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el indefinido Coordinador Administrativo de la Presidencia, en ocasión del escándalo suscitado por la compra del menaje de casa para la residencia oficial de Los Pinos, *vid.* el periódico *Milenio Diario* de los días 19 de junio de 2001 al 7 de <sup>60</sup> julio del mismo año.

60. Sayagués Laso expresa claramente que: "El conjunto de órganos y funcionarios que integran cada administración pública, debe

esto debemos agregar la presencia protagónica de buena parte de los miembros de la presidencia en el primer semestre de la gestión de Vicente Fox Quesada.

#### 4) Falta de control

Sin duda aquí se presenta una diferencia radical entre el original y la copia. Mientras que los consejos, las oficinas y el representante comercial de **EE.UU.** son responsables ante el presidente y el Congreso, los titulares de las unidades presidenciales sólo responden ante el presidente. En el régimen constitucional mexicano, el control del Congreso sobre la Administración Pública Federal resulta variado: 1) la comparecencia de los Secretarios de Estado y los jefes de Departamento una vez abiertos los periodos ordinarios de sesiones del Congreso; 2) la comparecencia de dichos servidores públicos, el Procurador General de la República, los directores y administradores de los organismos descentralizados federales y empresas de participación estatal mayoritaria para que expliquen el contenido de una ley que se esté discutiendo o expliquen la situación de su ramo; 3) la formación de comisiones investigadoras sobre entidades paraestatales; 4) la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos; 5) la revisión de la Cuenta Pública, mediante la Auditoría Superior de la Federación; 6) la aprobación de ciertos nombramientos de servidores públicos de la Administración; 7) el juicio político; y 8) la declaración de procedencia penal, por mencionar los más comunes.

De lo anterior, se colige que los servidores públicos que encabezan las unidades de la presidencia son ajenos al control legislativo.

Respecto del control judicial resultan más alejados, mientras sus actos no salgan del ámbito interno y afecten a particulares.

actuar coordinadamente en el cumplimiento de sus cometidos propios, como si fuera una unidad. Esa coordinación se logra centralizando la dirección administrativa en un órgano único, denominado jerarca, y haciendo depender de él los demás órganos y funcionarios. La forma como se vinculan entre sí dichos órganos y funcionarios da origen a la *jerarquía*, siendo esta la relación jurídica que vincula entre sí los órganos de administración y los funcionarios, mediante poderes de subordinación, para asegurar unidad en la acción [...] es una relación jurídica administrativa interna de dependencia frente al órgano jerarca de la administración que tiene por objeto asegurar la unidad de la acción administrativa, la cual de otro modo resultaría gravemente comprometida", *op. cit.* supra nota 38, pp. 214 a 216.

#### 5) Reflexión final

La emisión del programa de modernización del gobierno propuesto en el **PND 2001 -2006** deberá llevar al planteamiento de estas cuestiones.

Habrà una observación detenida de la operatividad de las unidades de la Presidencia, sus peculiares relaciones con las dependencias y entidades de la administración federal y si es alcanzada la eficiencia administrativa-hoy obsesivamente calificada de calidad-, que siempre se la ha pedido por una sociedad cada vez más participativa y exigente de un cabal Estado de Derecho y siempre que la nueva gestión no pase por una mera "reconstrucción administrativa."<sup>61</sup>

#### IV Conclusiones

De la presente exposición desprendo las siguientes conclusiones:

*Primera.* En México, cada asunción presidencial implica cambios en el aparato administrativo por medio del cual el Ejecutivo Federal cumplirá con sus principales cometidos constitucionales y legales, además de incorporar la plataforma política del partido del presidente y las propuestas desenvueltas en la campaña electoral. Son momentos de transformación jurídica y administrativa a partir de una lectura de la realidad social.

*Segunda.* La elección de un candidato presidencial de un partido distinto al **PRI** ha despertado interrogantes en cuanto a las costumbres políticas y a la modificación del entramado que conforma al ordenamiento jurídico mexicano, en especial, en lo que hace al derecho administrativo.

*Tercera.* La reforma de la **LOAPF** y a otras leyes administrativas se inició por diputados del **PAN**, antes de la toma de posesión, con lo que se rompió una de esas costumbres políticas, además de que la iniciativa sufrió importantes cambios

61. Sigue siendo válida la advertencia de Alejandro del Palacio vertida hace dos décadas: "La eficiencia administrativa debe ser consecuencia de un orden constitucional de libertad y justicia y no la justicia y libertad productos de la función administrativa, esto equivale a pensar la democracia al revés, y constituye la razón última de que se haga pasar por un proceso de reconstrucción del estado nacional lo que en realidad es un *proceso de reconstrucción administrativa* conforme a los lineamientos de la empresa-estado, forzado por los representantes locales de la sociedad administrada, que en las circunstancias presentes encuentran la oportunidad de aumentar sus beneficios." PALACIO, Alejandro del, *Estado Ciencia y Administración*, México, Edicol, 1981, p. 69.



Integración Social a Discapacitados.

en el procedimiento legislativo en la Cámara de Diputados.

*Cuarta.* En la reforma de la Administración Pública Federal destacaron las siguientes materias: el régimen de la Presidencia de la República, la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, el cambio denominativo de dependencias, y la movilidad y actualización de las atribuciones secretariales.

*Quinta.* La Presidencia de la República, a partir de la toma de posesión de Vicente Fox Quesada, aumentó considerablemente su composición orgánica, en comparación con gestiones presidenciales anteriores, al integrarse la Oficina Ejecutiva (con 13 unidades), la Coordinación General de Comunicación Social, la Coordinación General de Opinión Pública e Imagen, el Consejero Presidencial de Seguridad Nacional, el Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad y el Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Posteriormente, se decidió la fusión de las Coordinaciones Generales de Comunicación Social y de Opinión Pública e Imagen en

una sola: la Coordinación General de Comunicación Social.

*Sexta.* Resulta notoria la influencia de la organización del aparato administrativo de la presidencia de Estados Unidos de Norteamérica, la cual se formó en el transcurso del siglo **XX** de manera lenta, apoyada por ordenamientos legales provenientes del Congreso, y cuyos titulares responden directamente ante el presidente y el Congreso.

*Séptima.* La creación de los entes administrativos de la presidencia mexicana se ha dado mediante acuerdos presidenciales, lo que debería ser sustituido por un reglamento interior de la Presidencia de la República, como se da en las dependencias de la Administración Central Federal, con independencia del número de unidades de asesoría, apoyo y coordinación.

*Octava.* También se han presentado casos de irregularidad jurídica en la creación de puestos como la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá, del Asesor de Seguridad y Justicia y de la Embajadora Especial para los Derechos Humanos y la Democracia.

*Novena.* El **PND** 2001-2006 realza el papel de los Comisionados de Crecimiento con Calidad, Orden y Respeto y para el Desarrollo Social y Humano, integrados en la Presidencia de la República, al señalarse a sus comisiones como agrupaciones de las dependencias y entidades de la administración pública, lo que delega el trato directo que el presidente debería tener con los titulares de las secretarías de Estado, por lo menos. Si bien operativamente significa una fórmula de conjunción de acciones y dispersión de recursos e información, también tiene sus inconvenientes de orden constitucional, pues los secretarios de Estado y el Procurador General de la República tienen una responsabilidad de tipo constitucional, administrativa y penal, superior a la de los Comisionados, además de poder ser requeridos por el Congreso de la Unión en los términos del artículo 93 constitucional o de ser sujetos de los procesos constitucionales substanciados por el Poder Judicial de la Federación, situaciones a la que son ajenos los Comisionados presidenciales.

*Décima.* En su inicio, la Presidencia de la República de Vicente Fox Quesada denota un crecimiento exagerado, vaguedad en las definiciones de las unidades, propenso a la confusión administrativa y persistencia de un control subjetivo personal con ausencia de controles objetivos externos, lo que deberá superarse en particular por el papel activo que desempeñará el Congreso de la Unión.

## Bibliografía

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*, 12a. edición, México, Porrúa, 1995.

----- *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1996.

CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*. 1a. edición, México, Siglo XXI, 1993.

CARRILLO CASTRO, Alejandro, *La reforma administrativa en México. Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)*, tomo I, 4a. edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*. 40a. edición, México, Porrúa, 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *La organización de la administración pública en México y Manual de Organización de la administración pública centralizada 1999*, México, INAP/Noriega, 1999.

MADRID HURTADO, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Porrúa, 1998.

NAVA NRGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*, México, FCE, 1995.

PALACIO, Alejandro del, *Estado Ciencia y Administración. La sociedad administrada*, México, Edicol, 1981.

RUIZ MASSIEU, Armando, *El gabinete en México. Revisión histórica y propuestas de discusión*, México, Océano, 1996.

RUIZ MASSIEU, José Francisco y LOZANO HERNÁNDEZ, Wilfrido, *Nueva administración pública federal*, México, Tecnos, 1977.

SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Montevideo, Talleres Gráficos Barreiro y Ramos, 1963.

SIERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo. Primer curso*, 16a. edición, México, Porrúa, 1994.

W. AA., *El sistema presidencial mexicano. Algunas reflexiones*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1988.

WATSON, Richard A, *Democracia Americana. Logros y perspectivas*. (Traducción de Ricardo Calvet Pérez, de la quinta edición en inglés). México, Liniusa, 1989.

VILLA, Manuel, *La institución presidencial*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1987.

## Hemerografía

1) Artículos especializados publicados en revistas científicas

BARRAGÁN, José, "El presidente mexicano y el sistema de responsabilidades al que está sujeto" en *Revista Jurídica Jalisciense*, núm. 1, septiembre-diciembre de 1991, pp. 17 a 90.

GOOSPEED, Stephen Spencer, "El papel del Jefe del Ejecutivo en México" en *Problemas Agrícolas e Industriales en México*, núm. I, vol. VII, enero-marzo de 1955.

PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "El Procurador General de la República como consejero jurídico del gobierno. Breve apunte al quinto párrafo del artículo 102 constitucional" en *Alegatos*, núm. 11, enero-abril de 1989, México, pp. 40 a 45.

2) Periódicos y revistas

*Milenio Diario*, del 19 de junio de 2001 al 7 de julio del mismo año.

*Proceso*, 3 de abril de 1995.

## Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Ley de Planeación.

Reglamento del Estado Mayor Presidencial.

Reglamento para el uso y conservación de las áreas, objetos y colecciones de Palacio Nacional.

## Documentación

*Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados.

Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 (*Diario Oficial de la Federación* del 30 de mayo de 2001).

Versión estenográfica de la sesión vespertina del Senado de la República del 28 de noviembre de 2000.