

531
205

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

NATURALEZA JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE LA OFICINA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

TESIS

Que para obtener el Titulo de

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

JUAN PABLO LOPEZ ZERTUCHE

TESIS CON
PILA DE ORIGEN
Mexico, D.F.

1993





UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO	
EI PODER EJECUTIVO FEDERAL	5
I. Concepción del Derecho Constitucional	5
A. El Sistema Presidencial	5
B. Facultades Constitucionales de Nombramiento del Presidente de la República	20
II. Concepción del Derecho Administrativo	25
La Administración Pública Federal Centralizada	25
A. Las Secretarías de Estado	28
B. Los Departamentos Administrativos	35
C. Las Unidades Directamente Adscritas a la Presidencia de la República	38
CAPITULO SEGUNDO	
LAS UNIDADES DIRECTAMENTE ADSCRITAS	
A LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	42
I. El Estado Mayor Presidencial	70
II. La Oficina de la Presidencia de la República y las Unidades que dependen de ella	77
III. La Dirección General de Asuntos Jurídicos	79
IV. La Dirección General de Comunicación Social	81
V. La Dirección General de Administración	83
VI. La Secretaría Privada	84
VII. La Secretaría Ejecutiva del Consejo Consultivo de Ciencias	86

CAPITULO TERCERO	
LA OFICINA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	89
I. Antecedentes históricos	89
II. Atribuciones, Funciones y Estructura Administrativa	106
A. La Secretaría Particular del Presidente de la República	111
B. La Unidad de Atención a la Ciudadanía	112
C. La Unidad de la Crónica Presidencial	113
D. Los Secretariados Técnicos de los Gabinetes	114
III. Naturaleza Jurídico-administrativa	130
CONCLUSIONES	148
BIBLIOGRAFIA	152

INTRODUCCION

Ante el crecimiento y desarrollo de la sociedad moderna, las tareas de gobierno se vuelven cada vez más complejas para su desempeño por parte del poder público, máxime si dicha comunidad reclama la rápida satisfacción de sus necesidades más apremiantes; ante lo cual, dichos poderes se ven en la obligación de modificar sus estructuras con el objeto de responder rápida y eficientemente a su compromiso, de tal forma que sea posible garantizar la unidad, estabilidad, tranquilidad y evolución positiva del cuerpo social.

Este ajuste estructural se manifiesta en todo el poder público a través de su transformación constante aunque no siempre al ritmo deseable. De entre esta potestad, destaca el encargado de la aplicación de las leyes, es decir, el Poder Ejecutivo Federal, el cual por su integración y funciones es el que más cercanía guarda con la problemática social y por tanto, con los reclamos de ésta.

En efecto, al tratarse de un poder que demanda la existencia de un sólo titular encargado de la actualización de las hipótesis contenidas en los ordenamientos legales, se ve en la necesidad ineludible de contar con organismos que le auxilien en el ejercicio y cumplimiento de dicha labor. Este aparato es la administración pública, el cual a su vez, aunque modernizándose constantemente, también se ha vuelto más difícil de orientar y controlar (debido a su constante crecimiento - producto de la evolución social mencionada-) en un sentido tal que responda oportunamente a los requerimientos de la población y a las decisiones de mayor trascendencia estatal.

Por ello, cada vez más en este siglo, la persona titular del Ejecutivo Federal (y la seguridad del Estado en general) se ha visto en la necesidad de contar con órganos que le auxilien directamente en múltiples aspectos que van desde su protección personal, pasando por la asesoría para la toma de decisiones y la comunicación social, hasta los servicios jurídicos, secretariales y de coordinación que permitan encauzar y controlar adecuadamente sus órdenes, programas e instrucciones dentro de la administración pública y en la materialización que corresponde a ésta.

Esta necesidad se acrecenta si se toma en cuenta el volumen y la responsabilidad de la administración pública y la multiplicidad de los aspectos que debe considerar quien la encabeza para dar un sentido adecuado a la acción estatal. Es esto, la responsabilidad de la dirección debe insistirse, lo que demanda no sólo contar con el auxilio operativo a cargo de las dependencias y entidades paraestatales, sino además tener secciones de apoyo directo al Presidente de la República tanto para facilitar la actuación de dicha persona titular, como para brindar elementos de juicio adicionales a los que proporciona la actividad de las dependencias operativas, de tal forma que - producto de la serenidad y especialización de los órganos inmediatos-, las perspectivas y la información para sus decisiones sean más amplias y favorezcan un ambiente adecuado, para que se propicie la mejor elección posible, acorde con los tiempos, circunstancias, perspectivas, compromisos asumidos y necesidades de los gobernados, en cada situación concreta.

Precisamente, aunque evolucionando en la sombra y a veces informalmente, resulta adecuado prestar atención al estudio de esa parte no operativa de la administración pública tan poco explorada en nuestro país, pero que día a día participa en la actividad pública, a fin de mejorar el conocimiento sobre la misma, de tal forma que sea posible mejorar las instituciones, romper mitos y con ello favorecer y acrecentar el desarrollo de la sociedad mexicana.

Por tanto, uno de los objetivos buscados con la elaboración de este trabajo es no sólo presentar algunos elementos de esas áreas adscritas al titular del Ejecutivo Federal y especialmente la naturaleza de una de ellas, sino incitar a los lectores y posibles actores sociales a estudiar y profundizar en el análisis, exposición y en su caso proposición, respecto de esta clase de unidades, tomando en cuenta al mismo tiempo, que en nuestro país los estudios doctrinales en torno al tema y su contexto son francamente escasos.

En tal virtud, este trabajo pretende, como se ha señalado, profundizar en el conocimiento específico de la naturaleza de un área presidencial en particular, toda vez que la misma se encuentra integrada por diversas secciones y desempeña funciones de la mayor trascendencia en la institución del Ejecutivo Federal.

Para tal efecto, se intenta captar y exponer su esencia, partiendo del fundamento más elemental de su accionar, es decir, de aquello que conforme al Derecho permita ubicarle en la esfera de la administración pública federal y haga factible conocer y establecer los límites que dicha ciencia le señala tanto estructural como operativamente.

Esto significa que únicamente se analizan los caracteres jurídico-administrativos de la unidad aludida, por lo que quedan múltiples aspectos de la misma por estudiar, que además de controvertir o complementar lo que en este trabajo se expone, pueden aportar nuevos elementos analíticos de otras facetas del área mencionada.

Para realizar la exposición de caracteres a que se alude, en este estudio se ha considerado necesario partir de un plano teórico en el que se analice y exponga someramente, la posición del Poder Ejecutivo Federal dentro del marco del Derecho Constitucional regulador de un sistema presidencial como el nuestro; complementado por una muestra sucinta de lo que es la administración pública de la Federación, bajo la perspectiva del Derecho Administrativo, haciendo énfasis en las particularidades que rodean a los principales órganos del Ejecutivo y los titulares de éstos, con el objeto no sólo de que sea posible diferenciarlos en sus actividades y relaciones con el Jefe del Ejecutivo, sino que además se perciba el tamaño de la administración en nuestros días, y por tanto las innumerables responsabilidades a cargo del Presidente de la República.

En la segunda parte, también se pretende enfocar la investigación a la administración pública, pero concentrando el estudio a ese sector de ésta, descrito como poco conocido, es decir, las unidades directamente adscritas al titular del Ejecutivo de la Unión o Presidencia de la República, exponiendo sus actividades más elementales conforme al marco jurídico-normativo, de tal forma que sea posible ubicar en este contexto, a la sección de que se ocupa primordialmente este trabajo.

Finalmente, en la última parte se analiza la estructura administrativa y funciones de la Oficina de la Presidencia de la República, conforme a las disposiciones jurídicas, en conjunción con las de la ciencia de la administración aplicables, a fin de establecer sus principales caracteres.

En todos estos apartados, se han plasmado elementos paralelos (históricos, administrativos, etc.) que pueden parecer ajenos, pero que sin embargo, permiten contar con referencias para la mejor comprensión de lo tratado. Al mismo tiempo, cabe advertir que si se pretende dar fluidez a la lectura del texto, no resulta recomendable acudir constantemente a las notas, pues la mayor parte de éstas contienen además de las necesarias referencias doctrinales, comentarios tangenciales cuyo repaso puede realizarse con posterioridad. Igualmente, debe indicarse que, como puede suponerse, la traducción

de los textos en idioma extranjero ha sido libre, buscando siempre la fidelidad al sentido que quisieron expresar sus autores.

Así pues, con la realización de esta investigación, se guarda la esperanza de contribuir al mejoramiento integral de las instituciones en que se funda la sociedad mexicana, para que ésta a su vez, siga elevando en forma sostenida, su autoridad moral entre los pueblos del mundo.

CAPITULO I

EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

I. Concepción del Derecho Constitucional.

A. El Sistema Presidencial.

Hay tantos sistemas presidencialistas como países con esta estructura política existen en nuestro planeta. Sin embargo, la mayoría de los especialistas en la materia mantienen opiniones coincidentes en torno a las principales características del mismo.

Sin tratar de abarcar a la totalidad de los autores especializados en el tema, y buscando un enfoque que ponga énfasis en el sistema presidencial mexicano, a continuación se señalan las más importantes peculiaridades jurídico-políticas de los sistemas presidencialistas de acuerdo con los principales estudios doctrinarios¹ en la materia:

a) El titular del Poder Ejecutivo Federal surge de la voluntad popular.

El origen del titular de la Presidencia de la República en todo régimen democrático, es la voluntad popular² y en tal virtud, en México, "por su vía

1. Ignacio Burgos Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano*; Manuel González Oropeza, *El Presidencialismo*; Rodrigo Moreno Rodríguez, *La Administración Pública Federal en México*; Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*; Miguel de la Madrid, *Estudios de Derecho Constitucional*; Jorge Carpizo, *El Presidencialismo Mexicano*; Jesús Orozco Enriquez, et. al., *El Sistema Presidencial Mexicano (Algunas Reflexiones)*; Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*.

2. Cfr. Art. 81 de la Const. Pol. Mex.

popular, el primer representante democrático lo es el Presidente de la República”³, por la misma circunstancia, su elección no deriva de la voluntad del Congreso Federal - como en el sistema parlamentario y salvo en casos extraordinarios en el presidencial- ni de ninguna otra fuerza, por lo que actúa con plena independencia como más adelante se expone.

b) Es unitario y eventualmente colegiado.

En México es del primer tipo pues la Constitución dispone en el artículo 80 que “se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo⁴ de la Unión en un sólo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’ ”.

En efecto, el Poder Ejecutivo Federal es unipersonal- en contraste con el plural o colegiado, que también ha sido contemplado en nuestro país⁵, encargado a la persona designada como Presidente de la República o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no se debe considerar que al Ejecutivo lo constituyen, como factor de decisiones fundamentales, el Presidente, los secretarios de estado y jefes de departamentos administrativos, pues estos últimos integran dicho Poder pero no son depositarios, sino auxiliares o colaboradores del titular. En tal virtud, el Presidente es el responsable único y directo de los actos de gobierno, por lo que los actos de sus colaboradores se consideran como del Presidente.

Se ha considerado que este poder debe ser unipersonal en virtud de las características funcionales del mismo, pues se requiere unidad, esto es, “unidad en la decisión y en la acción”⁶- “unificar el centro de decisión y de mando”⁷ - fuerza, rapidez y energía en la ejecución de la ley y en los actos de administración, garantizándose por último, la posibilidad de fincar la responsabilidad política del Presidente, mientras que los cuerpos colegiados, “someten todas sus decisiones a la deliberación provocando tardanza y propiciando la formación de facciones, así mismo, un ejecutivo colegiado evade la responsabilidad política ya que no podría determinarse quién sería el responsable de los actos inconstitucionales o ilegales”⁸.

3. Mario Moya Palencia, *Temas Constitucionales*, p. 84.

4. La frase “Supremo Poder Ejecutivo” es una reminiscencia de otras épocas, para una aproximación al tema véase: Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 45.

5. Jorge Carpizo, *op. cit. cit.*, p. 46.

6. Felipe Tena Ramirez, *op. cit.*, p. 446.

7. Miguel de la Madrid, *op. cit.*, p. 176.

8. Manuel González Oropeza, *op. cit.*, p. 5.

c) Es el Jefe de Estado, de Gobierno y de la Administración Pública Federal.

Como Jefe de Estado es el representante de la nación ante la comunidad internacional por lo que dirige las negociaciones diplomáticas y la participación de México ante organismos internacionales.

En este ámbito, constitucionalmente, el Presidente de la República nombra a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado -o de la Comisión Permanente, según el caso-; remueve libremente a los agentes diplomáticos; dispone de la fuerza armada permanente y de la Guardia Nacional para la defensa interior de la Federación; declara la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión- caso en el que se comparte la responsabilidad ante la comunidad internacional-; dirige las negociaciones diplomáticas y celebra tratados con otras naciones, sometiénolas a la ratificación del Congreso de la Unión y celebra empréstitos sobre el crédito de la nación, sobre las bases que fije el propio Congreso (Const. Pol., art. 89, fr. I, III y VI a X).

Osornio Corres, señala que desde el punto de vista administrativo, "la Secretaría de Relaciones Exteriores es la principal dependencia del Ejecutivo Federal que lo auxilia en el ejercicio de sus funciones de Jefe de Estado"⁹.

Distinguir entre la actividad que le corresponde como Jefe de Gobierno y de la Administración Pública Federal, es motivo de opiniones diversas y hasta encontradas entre los distintos tratadistas, sin embargo, coincidiendo con la posición de Osornio Corres¹⁰, es posible afirmar que como Jefe de Gobierno, el Presidente de la República dirige los procesos políticos internos de la nación distintos de la actividad administrativa, es decir, el ejercicio de las tareas de gobierno que realiza el Ejecutivo no está relacionado absolutamente con la prestación de los servicios públicos.

Así, con base en los artículos 89, 69, 33 y 73 de nuestra Ley Suprema, en forma enumerativa, el titular del Poder Ejecutivo, como Jefe de Gobierno, tiene las facultades de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión; nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho,

9. Osornio Corres, Francisco Javier, "Estructura funcional y orgánica del Ejecutivo" en autores varios, *El Sistema Presidencial Mexicano (Algunas Reflexiones)*, p. 205.

10. *Ibid.*

al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, remover a los empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda; nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes; disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, con el consentimiento del Senado, en los términos del artículo 76 fracción IV; declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente; facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones; conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal; nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y someter los nombramientos, las licencias y renunciaciones de ellos, a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso; asistir a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión y presentar un informe escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país; hacer abandonar del territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente y finalmente, ser responsable del gobierno del Distrito Federal, función que ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

La dependencia encargada de auxiliarlo como Jefe de Gobierno, es la Secretaría de Gobernación.

Así, el Ejecutivo Federal en funciones de gobierno se relaciona con los otros poderes de la Unión, las autoridades de estados y municipios, con las estructuras intermedias de poder - los partidos políticos- y otras fuentes de poder.

Como Jefe de la Administración Pública Federal, el Presidente decide en torno a los "grandes lineamientos de cada una de las ramas de la adminis-

tración pública federal, centralizada y paraestatal”¹¹ viéndose auxiliado en la implantación de esas directrices por los secretarios de estado y jefes de departamentos administrativos.

En este sentido, el titular del Poder Ejecutivo de la Unión es el responsable de la prestación de los servicios públicos a la comunidad con todo lo que esto implica, ya que se manifiesta en obras y servicios que benefician o afectan a la población, y es él, como quedó señalado, quien determina “las políticas y criterios que habrán de propiciar la satisfacción del interés general a través de la prestación de los servicios públicos, así como la producción de bienes y servicios”¹².

De esta manera, al Ejecutivo Federal de acuerdo con los artículos 73 y 89 de la Constitución, en el ámbito administrativo le corresponde responsabilizarse de la administración del Distrito Federal por conducto del órgano u órganos de gobierno que determine la ley; proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión; habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación y, conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

d) Cuenta con un periodo fijo de gobierno, improrrogable y no puede ser reelecto.

La Constitución Mexicana contempla en el numeral 83 el periodo fijo de seis años para desempeñar el cargo de Presidente de la República prohibiendo así la prórroga del periodo señalado, o la reelección absoluta la cual, si bien es contraria a las ideas de la democracia pura, en nuestro país encuentra justificadas razones históricas para mantener su vigencia¹³.

Resulta evidente que el principio de periodicidad limitada es aplicable a los periodos que correspondan a las hipótesis previstas para los casos de nombramiento de presidente provisional, sustituto o interino lo mismo que el de la no reelección, la cual, como señala el precepto en cuestión, es absoluta.

11. De la Madrid, op. cit., p. 178.

12. Osornio Correa, op. cit., p. 218 y 219.

13. Cfr. Ignacio Burgoa Orihuela, op. cit., p. 759 a 764 y Felipe Tena Ramirez, op. cit., p. 448 a 450; Jorge Carpizo, op. cit., p. 55 a 62.

e) El presidente cuenta con facultades de nombramiento.

Este aspecto, que será analizado con mayor amplitud en el subcapítulo siguiente, se refiere a la atribución del titular de la presidencia consistente en designar libremente a sus colaboradores inmediatos para dar concreción a las tareas que le corresponden, además de incluir la facultad de nombrar a otros funcionarios del poder público con la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente.

f) Su titular goza de ciertas atribuciones de carácter legislativo.

Siguiendo la norma jurídica suprema de nuestro país, es posible hacer referencia, por un lado, a las atribuciones presidenciales en el procedimiento legislativo y por otro, a las facultades legislativas del mismo funcionario (dentro de las últimas, materialmente las reglamentarias).

Dentro de las primeras nos encontramos con la iniciativa legislativa, el veto, la publicación y la ejecución.

Dentro de las segundas se encuentran las circunstancias en que el propio titular del Ejecutivo puede legislar, encontrándose entre éstas los casos de emergencia, según el artículo 29; las medidas de salubridad, según la fracción XVI del artículo 73; los tratados internacionales de acuerdo con los artículos 76 fracción I y 89 fracción X; la facultad reglamentaria, según la fracción I del artículo 89; la regulación económica, según el segundo párrafo del artículo 131¹⁴; la reglamentación de la extracción y aprovechamiento de las aguas del subsuelo de terrenos particulares y el establecimiento de zonas vedadas respecto de dichas aguas y de las de propiedad nacional, según el artículo 27¹⁵.

A continuación se profundizará en el contenido de cada una de las funciones mencionadas y que integran las dos grandes atribuciones enumeradas.

La participación constitucional del Presidente en el proceso legislativo se da a través de las siguientes figuras:

- La iniciativa legislativa, que consiste de acuerdo con el numeral 71, en el derecho de iniciar leyes o decretos, atribución que la fracción I confiere al

14. Jorge Carpizo, op. cit., p. 100.

15. Ignacio Burgoa op. cit., p. 769. Carpizo incluye esta atribución dentro de su análisis de las facultades reglamentarias, op. cit., p. 108.

Presidente de la República, por lo cual se encuentra en posibilidad no sólo de presentar proyectos de leyes o decretos - que se ajusten a la competencia legislativa de las Cámaras - o de proponer modificaciones a cada uno de estos ordenamientos, sino que tiene la potestad de plantear iniciativas de reforma a la Constitución.

- El veto que es la "facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso" ¹⁶.

La institución del veto, de acuerdo con Carpizo ¹⁷, tiene los siguientes fines:

"a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.

b) Capacitar al ejecutivo para que se defienda 'contra la invasión y la imposición del legislativo' ¹⁴ (cita del autor).

c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del poder ejecutivo en el procedimiento legislativo."

Por lo que se refiere a las reformas constitucionales, coincido con la posición del tratadista últimamente citado ¹⁸, en el sentido de que el Presidente no tiene la facultad de veto respecto de dichas modificaciones ¹⁹.

El veto no procede en lo tocante a las enmiendas arriba señaladas, ni respecto de la ley que cree el Congreso para regular su funcionamiento interno; las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras, de la Comisión Permanente, del Congreso o de alguna de las Cámaras en funciones de cuerpo electoral, de jurado o de acusador o de sus atribuciones cuando se reúne en asamblea única, como se infiere de los artículos 70 y 72 de la Ley Suprema.

-La promulgación o publicación ²⁰ de una ley que emite el Poder Legislativo

16. Felipe Tena Ramírez, op. cit., p. 263-264.

17. Op. cit., p. 85.

18. Cfr., op. cit., p. 87-88.

19. El maestro Burgoa difiere de la posición expuesta, al señalar que el presidente sí posee dicha facultad respecto de las reformas mencionadas, pero hasta antes de la intervención de las legislaturas estatales en el procedimiento enmendatorio; Cfr. op. cit., p. 772.

20. Tena Ramírez los considera actos diferentes, Cfr. op. cit., p. 461-462.

y que es el acto por el que el Presidente²¹ da a conocer al público el contenido e iniciación de la vigencia de una ley para que sea cumplida a través de un medio de divulgación masiva, mismo que en nuestro país es el Diario Oficial de la Federación.

El fundamento de esta participación presidencial se encuentra en el artículo 89 fracción I de nuestro ordenamiento supremo, el cual además se refiere a la facultad reglamentaria.

- La ejecución²² de una ley "consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del Congreso. Estos actos comienzan inmediatamente después de la promulgación, se desarrollan a través de la tramitación encomendada a las oficinas del Ejecutivo y culminan en la ejecución material del remiso a cumplir la ley"²³.

Como es evidente, al titular del Poder Ejecutivo, es a quien corresponde realizar los actos materiales tendientes a hacer concreta la voluntad del legislador plasmada en una ley²⁴.

Las facultades legislativas del Presidente de la República, se dan como ya se señaló, en los casos que siguen:

- Las situaciones de emergencia que regula el artículo 29 y que dice: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso

21. En torno a la hipotética negativa presidencial para promulgar un ley, Burgoa considera que el Congreso de la Unión podría realizar tal acto -op. cit., p. 773- Tena Ramírez señala que esto último no es posible -op. cit., p. 462- pero ambos coinciden en que no es posible obligar -ni mediante el juicio de responsabilidad- la publicación al presidente; Carpizo, por otro lado, coincide con la primera exposición de Burgoa, pero difiere de ambos al señalar que si es posible instaurarle un juicio de responsabilidad -op. cit., p. 93-94- al titular del Ejecutivo.

22. El maestro Burgoa no la incluye como parte de la participación presidencial en el proceso legislativo.

23. Felipe Tena Ramírez, op. cit., p. 464.

24. Sobre la inexecución de la ley por parte del ejecutivo por considerarla inconstitucional, véase a Carpizo, op. cit., p. 95.

reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

Este numeral debe relacionarse con el artículo 49 que establece: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

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

Para que esta facultad opere ²⁵ es menester primero, que como el artículo 29 señala, existan situaciones de emergencia; segundo, que exista la iniciativa de suspender garantías - todas o algunas, en la totalidad o en parte del país, transitoriamente conforme al trastorno- de parte del Presidente de la República de acuerdo con los titulares de las secretarías de estado, departamentos administrativos y Procuraduría General de la República; tercero, que exista la aprobación del Congreso de la Unión -o de la Comisión Permanente, en su caso- y que la suspensión se haga por medio de prevenciones generales, es decir, “en virtud, de la ley expedida por el Congreso, en el cual se enumeran las garantías suspendidas y las facultades de que goza el Ejecutivo respecto a cada una de dichas garantías suspendidas” ²⁶.

“Una vez suspendidas las garantías individuales, el gobierno estatal tiene que estar investido del cúmulo necesario de facultades para decretar las medidas convenientes e indispensables a fin de prevenir o remediar los trastornos públicos y sociales propios de una situación anormal provocada por los sucesos a que alude el artículo 29 constitucional.

Percatándose de la necesidad de que el gobierno del Estado actúe dentro de un radio de actividades lo suficientemente amplio para cumplir en forma cabal con su trascendental y difícil cometido, consistente en afrontar la situación de emergencia, el Constituyente de 16-17 previó la posibilidad de

25. Para un análisis más extenso de este tema, véase Ignacio Burgon, *Las Garantías Individuales*, p. 203-209; Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 219-251.

26. Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 221.

otorgamiento de 'facultades extraordinarias' por parte del Poder Legislativo Federal en favor del Ejecutivo de la Unión."²⁷

Facultades a que se refiere el artículo 49 citado, y que no son otras que las de que al Ejecutivo le sea concedida "una mayor amplitud en la esfera administrativa"²⁸ o que se le permita emitir leyes de emergencia circunscritas a los casos previstos en el artículo 29 y a la Ley que reglamente el decreto de suspensión de garantías.

- La regulación económica, estrechamente vinculada al artículo 49 citado y que se encuentra regulada en el segundo párrafo del artículo 131 de nuestra Ley Fundamental, mismo que a la letra dice: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

Este párrafo presenta varias particularidades que han sido contempladas por la doctrina.

En primer término, el Congreso Federal puede delegar atribuciones legislativas dentro del ámbito económico-comercial que regula el propio artículo al Presidente de la República, siendo necesario que este último lo estime urgente, para el objeto que señala el precepto, delegación que lo convierte en un factor de suma importancia para regular la economía y el intercambio comercial del país.

Por otro lado, se ha considerado que la delegación tiene verificativo a través de una "Ley Marco" dictada por el órgano legislativo; es decir, un ordenamiento que establece lineamientos básicos, que el Ejecutivo regulará detalladamente.

Otra peculiaridad que se desprende del precepto, consiste en que tendrán vigencia las disposiciones que dicte el Ejecutivo Federal en uso de la

27. Ignacio Burgoa, op. cit., p. 221.

28. Tena Ramírez, op. cit., p. 225.

atribución que le hubiere sido concedida, pero por otro lado, la misma autoridad deberá someter a la aprobación del Congreso el uso que hubiese hecho de la facultad concedida, entendiéndose que la aprobación sería después de que entraran en vigor las multicitadas atribuciones, con el consiguiente problema de que si "el Congreso no estuviese de acuerdo en la forma en que utilizó esas atribuciones, no hay nada que pueda hacer al respecto, pues se trata de hechos consumados; pero bien pudiera influir...con relación a la renovación de la concesión de las facultades, a que se refieren dicho artículo y párrafo, o en la nueva autorización, pues el congreso puede especificar algunas reglas que el presidente deberá seguir en el ejercicio de las mencionadas facultades, ya que quien puede lo más, puede también lo menos" ²⁹.

Por último, varios autores coinciden en señalar que la autorización del párrafo aludido es anual, por lo que resulta inconstitucional la Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del Artículo 131 Constitucional que ha tenido una vigencia indefinida ³⁰.

-Las medidas de salubridad, previstas en la fracción XVI del artículo 73 que señala que son facultades del Congreso de la Unión "dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

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

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

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

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y

29. Jorge Carplzo, op. cit., p. 109.

30. Cfr. idem y José Othon Ramirez Gutierrez en su comentario al artículo 131 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, p. 328.

degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan”.

En efecto, de acuerdo con el texto constitucional transcrito, el Presidente de la República a través del Departamento de Salubridad (hoy Secretaría de Salud) y del Consejo de Salubridad General goza de facultades materialmente legislativas que formalmente se encuentran dentro de su ámbito, es decir, el administrativo, el cual aunque no rebasado, sí escapa - en primera instancia - de la potestad directa del Presidente por lo que respecta a la primera dependencia señalada, pues como atinadamente señala Tena Ramírez, éste es “el único caso constitucional en que una dependencia del Ejecutivo obra autónomamente, sin el acuerdo previo del Presidente...el Departamento de Salubridad asume funciones del Jefe del Ejecutivo y del Congreso de la Unión, esto es, se reúnen dos Poderes en un solo titular, y este titular único, capaz de suplantar a dos Poderes federales, es una simple dependencia del Ejecutivo”³¹, situación excepcional que se ve atenuada pues las medidas preventivas que se dicten, posteriormente tendrán que ser sancionadas por el titular del Poder Ejecutivo.

En el caso del Consejo de Salubridad General, es inconcuso que éste cuenta con atribuciones legislativas limitadas a las materias que la propia base cuarta establece, prerrogativas que estarán sujetas a la revisión del Congreso Federal en los casos que le competan.

-La celebración de tratados internacionales, misma que se ve contemplada en los artículos 76 fracción I y 89 fracción X que establecen en lo conducente, el primero, que son facultades exclusivas del Senado, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión, y el segundo, que es facultad y obligación del Presidente celebrar dichos tratados, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

En efecto, los tratados internacionales y convenios en que los representantes plenipotenciarios se han puesto de acuerdo; que han sido aprobados total o parcialmente por el Senado y ratificados por el Presidente, forman parte del derecho interno en los términos del artículo 133 de nuestra Ley Fundamental, por lo que resulta evidente que el Ejecutivo legisla en este ámbito.

31. Op. cit., p. 379.

- La facultad reglamentaria derivada de la frase "...ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión. proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia"; misma que se encuentra prescrita en la fracción I del artículo 89 de nuestra Ley Superior, y que es calificada como una actividad materialmente legislativa y formalmente administrativa, actualizada a través de la figura que la doctrina reconoce bajo la denominación de reglamentos heterónomos e igualmente, por otro lado, facultad que se encuentra a través de los reglamentos conocidos como autónomos, los cuales derivan su existencia, de otros artículos constitucionales, como es el caso de los gubernativos y de policía (artículo 21) y de extracción de agua de terrenos particulares que más adelante se trata³².

Por lo que se refiere a la atribución emanada del artículo 89 fracción I, la doctrina ha reconocido la existencia de esta prerrogativa presidencial basada en los antecedentes históricos de nuestro constitucionalismo³³, en la interpretación gramatical³⁴ y en la necesidad de su existencia.

La autorización constitucional que se comenta la define Carpizo, como "una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el presidente de la república en uso de sus facultades constitucionales, y que tiene como finalidad la mejor aplicación de la ley, a la cual está subordinada"³⁵.

La existencia de la facultad aludida se justifica, según el autor mencionado y, citando a otros tratadistas, porque el Presidente es quien cuenta con los cuerpos técnicos; se encuentra en contacto más estrecho, que los otros poderes, con la realidad en la cual se van a aplicar la ley y el reglamento y porque el reglamento tiene mayor facilidad para su reforma que la ley, lo que le da más flexibilidad³⁶.

- La reglamentación de la extracción y aprovechamiento de las aguas del subsuelo de terrenos particulares y el establecimiento de zonas vedadas

32. Además, Burgoa señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "al través de su Segunda Sala, ha sustentado el criterio de que dentro de la facultad reglamentaria con que está investido el Presidente figura la potestad de "crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la administración pública". Cfr. Ignacio Burgoa, *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 775.

33. Cfr. Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, p. 108-109; Tena Ramírez, op. cit., p. 464-465; Carpizo, op. cit., p. 105

34. Cfr. Gabino Fraga, op. cit., p. 110; Tena Ramírez, op. cit., p. 466.

35. Op. cit., p. 107.

36. Op. cit., p. 17.

respecto de dichas aguas y de las de propiedad nacional, que contempla el numeral 27 de la Ley Fundamental.

Esta prerrogativa se actualiza a través de un reglamento autónomo, siendo posible la reglamentación del ejecutivo, cuando lo exija el interés público o el libre alumbramiento de las aguas del subsuelo por el dueño de un terreno, afecte otros aprovechamientos, pudiendo establecer zonas vedadas respecto de los mismos agujajes, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional, por lo que aquí se contempla una facultad excepcional.

g) El titular tiene ciertas facultades de carácter jurisdiccional.

Constitucionalmente, la actividad del Ejecutivo Federal comprende varios aspectos que tienen una relación estrecha con el quehacer judicial, los cuales van desde funciones relacionadas con el Poder Judicial, órganos de esa clase dentro de su ámbito y finalmente, auténticas atribuciones para resolver cuestiones contenciosas.

Dentro de las funciones relacionadas con el Poder Judicial se encuentran las que se agrupan bajo el concepto de procuración de justicia, siendo éstas según Héctor Fix-Zamudio, las actividades que realiza el Ministerio Público, la ejecución de las penas, el auxilio para el cumplimiento de las resoluciones judiciales, la tramitación y resolución de los recursos administrativos³⁷ y, el otorgamiento del indulto respecto del cumplimiento de penas privativas de la libertad establecidas en sentencia firme³⁸.

En el ámbito formal del poder administrativo encabezado por el Presidente de la República existen una serie de órganos jurisdiccionales propiamente dichos, éstos son: el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, los Tribunales Agrarios y del Fuero Militar, Juntas Federal y del Distrito Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, lo cual ha originado que se considere que el titular del Ejecutivo Federal ejerce indirectamente y a través de los citados órganos, funciones de ese tipo, sin embargo, últimamente la doctrina ha sostenido que los organismos en cuestión son independientes y debe de considerárseles como si fueran

37. Al recurso administrativo no se le considera como una función estrictamente jurisdiccional pues la administración no resuelve la controversia de manera imparcial sino que actúa como parte interesada.

38. "El Ejecutivo Federal y el Poder Judicial", dentro del volumen colectivo, *El Sistema Presidencial Mexicano (Algunas Reflexiones)* ya citado, p. 309.

tribunales ordinarios, pues el Presidente no tiene influencia directa en las decisiones que adopten, ni éstos se encuentran jerárquicamente subordinados a los funcionarios administrativos, características que llevan a ubicarlos más cerca del Poder Judicial que del administrativo³⁹.

Las funciones estrictamente jurisdiccionales del titular del Ejecutivo Federal se dan dentro de la esfera del Derecho Agrario, y específicamente en lo que se refiere a la competencia para revisar "los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876...y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público"(art. 27, fracción XVIII).

h) Existe una supremacía del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes del Estado.

En general, los tratadistas consideran que existe un predominio del Ejecutivo al analizar las relaciones de éste con el Poder Legislativo⁴⁰ -el cual como es sabido, predomina en el sistema parlamentario-, haciendo extensiva la preponderancia señalada sobre el poder Judicial, pues como bien señala Moya Palencia,

"Por supuesto en el molde del sistema presidencialista, el papel del Ejecutivo es uno muy distinto al del régimen parlamentario. No es un atentado a la división de poderes decir que la característica esencial del sistema parlamentarista, es la supremacía real del poder parlamentario, del Poder Legislativo, sobre el Poder Ejecutivo, y que la característica del sistema presidencial es la supremacía real del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo"⁴¹.

Ahora bien, la existencia de la supremacía aludida, no puede ni debe ser obstáculo para que tanto el Poder Legislativo como el Judicial ejerzan sus atribuciones de control entre sí y en la interacción que tienen con el Ejecutivo.

Sin entrar al estudio de las causas de este predominio⁴², resulta pertinente señalar que la supremacía aludida consiste en "la concentración de decisiones

39. Cfr. Carpizo, op. cit., p. 170-177 y Héctor Fix-Zamudio, op. cit., p. 297-301.

40. Cfr. Miguel Acosta Romero, op. cit., p. 77; Tena Ramírez, op. cit., p. 254; González Oropeza, op. cit., p. 17.

41. Op. cit., p. 92.

42. Para un acercamiento a las causas véase Daniel Cosío Villegas, El Sistema Político Mexicano, Las Posibilidades del Cambio, p. 22 y Jorge Carpizo, op. cit., p. 19-23.

trascendentales de política interior y exterior, de poder de nombramiento para designar a la mayor parte de los funcionarios del Estado, en algunos países, aún a los miembros del Poder Judicial, con la aprobación legislativa. En la capacidad para diseñar la política económica y monetaria, para determinar la utilización de los recursos patrimoniales, y financieros del Estado”⁴³, además de los que se desprenden de lo señalado en los párrafos que anteceden a este inciso⁴⁴, lo cual no impide, por ejemplo, que los otros dos poderes ejerzan las facultades que normalmente les corresponden, al lado de los que dentro de los ámbitos administrativo, normativo y/o jurisdiccional tienen asignados.

B. Facultades Constitucionales de Nombramiento del Presidente de la República.

El Presidente de la República tiene la atribución constitucional de realizar diversos nombramientos dentro de su ámbito natural, y por lo que se refiere al del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal, sujetos, algunos de los primeros y todos los jurisdiccionales de jerarquía superior, a la ratificación o aprobación de poderes con funciones legislativas o reglamentarias, de acuerdo a las reglas que para el efecto establece la propia Constitución Federal.

Esta facultad ha sido considerada como una de las principales de que goza el titular del Ejecutivo y que como se señaló con anterioridad, permite configurar una de las principales características que dan a un régimen el carácter de presidencial, en contraposición al sistema parlamentarista.

Siguiendo la clasificación que de esta importante prerrogativa hace el maestro Tena Ramírez⁴⁵, puede separársele de la siguiente manera:

a) Nombramientos absolutamente libres.

Estos son los de Secretarios del Despacho, Procurador General de la República y titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del

43. Miguel Acosta Romero, *op. cit.*, p. 77.

44. Para conocer las causas y en qué estriba el predominio del presidente mexicano véase Carpizo, *op. cit.*, p. 25 y González Oropeza, *op. cit.*, p. 18-19.

45. *Op. cit.*, p. 469.

Distrito Federal ⁴⁶ y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y cuya designación por parte del Presidente no encuentra más obstáculo que la de que las personas nombradas reúnan, en el caso de los primeros y el segundo, los requisitos que establecen los artículos 91 y 102 Constitucionales respectivamente, debiéndose hacer notar, por lo que toca a las dos últimas autoridades citadas, que la Ley Suprema no contempla la reunión de características especiales respecto de la persona a la que se pretenda otorgar la titularidad de las dependencias mencionadas.

Esta clase de nombramientos se justifica en virtud de que la responsabilidad política del ejercicio del cargo la tiene el titular del Poder Ejecutivo y por ello requiere de esta facultad en su sentido más amplio y libre, a fin de estar en posibilidad de designar a sus inmediatos colaboradores y que éstos asuman la responsabilidad ante quien los designó, lo cual conlleva, como señala Burgoa, "la consiguiente atribución de remover libre y discrecionalmente a sus mencionados colaboradores cuando lo juzgue oportuno, conveniente o necesario para los intereses del Estado y la buena marcha de su gobierno" ⁴⁷.

b) Nombramientos sujetos a ratificación o aprobación.⁴⁸

Son los que requieren de la aprobación del Senado, de la Comisión Permanente o de la Asamblea de Representantes según la autoridad que se pretenda designar y el periodo congressional que corresponda.

46. Felipe Tena Ramírez señala que, pese a las reformas de 1981 relativas a los artículos 29, 90 y 92 constitucionales, por las que se pretendió igualar la jerarquía de los Jefes de Departamentos Administrativos con la de los Secretarios de Estado, estos cambios no alcanzaron la facultad presidencial que deriva de la fracción multicitada por lo que considera que los "Jefes de los Departamentos Administrativos siguen privados de los elementos constitucionalmente integrantes del status de los Secretarios de Estado como son la designación absolutamente libre por el Presidente de la República y la prerrogativa del *fuero*." *op. cit.*, p. 470 y nota 7 p. 460. Por lo que se refiere al *fuero*, en la actualidad si gozan de éste, en virtud de que para proceder en contra de éstos por delitos cometidos durante su encargo es necesaria la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados. Cfr. *Const. Pol.*, Tit. Cuarto.

47. *Op. cit.*, p. 731.

48. Manuel González Oropeza, señala que esta es "una de las facultades más usadas por el Senado y menos reglamentada" lo cual permite sembrar dudas acerca de la legitimidad de ciertos nombramientos, por lo que sería conveniente regular este precepto. Por otro lado, el tratadista citado, ofrece una interesante lista de funcionarios a los que, desde la vigencia de la Constitución de 1917, les ha sido ratificado o no el nombramiento. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, p. 180.

Dentro de las autoridades ubicadas en el ámbito del Poder Ejecutivo que requieren de la aprobación del Senado ⁴⁹ o de la Comisión Permanente - si el Senado no está en sesiones (art. 89, fr. XVI) - están los nombramientos de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales (art. 89, fr. III), coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y los empleados superiores de Hacienda (art. 89, fr. IV).

La validez de los nombramientos radica en la ratificación que haga la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente en su caso, pues se trata de un acto complejo de autoridad, en efecto, como señala Tena Ramírez:

“Si el Senado aprueba, su voluntad se suma a la del Ejecutivo, produciéndose así un acto de autoridad que es complejo por requerir el concurso de dos voluntades coincidentes. Si el Senado no aprueba, la coincidencia de voluntades no se da, lo que impide la formación del acto complejo de autoridad, único eficaz para hacer producir al nombramiento la definitividad de sus efectos jurídicos.

Manifiestamente el acto de nombrar por parte del Presidente es acto de autoridad, pero no basta por sí solo para hacer desplegar al nombramiento la plenitud de sus efectos. El acto de aprobar por parte del Senado es también acto de autoridad que no es ciertamente un acto de nombrar, sino el de conferir al nombramiento emanado del Ejecutivo, la suficiencia jurídica, indispensable para la perfección del nombramiento” ⁵⁰.

Por lo tanto, la aprobación del órgano legislativo debe ser previa al uso del grado o a la detentación del cargo, pues de no seguirse esta regla, la situación del funcionario nombrado y los actos que realice se ubicarían dentro del tipo que el Derecho Administrativo clasifica como “funcionarios de hecho” y “actos de usurpador”, respectivamente ⁵¹.

49. El artículo correlativo a esta facultad presidencial es el 76 fracción II, que establece que corresponde al Senado la facultad de ratificar los nombramientos que el titular del Ejecutivo haga de los funcionarios citados, al respecto, la doctrina considera que la palabra “ratificar” debe considerarse como sinónimo de “aprobar”. Cfr. Burgos, op. cit., p. 783 y Tena Ramírez, op. cit., p. 416 nota 1.
50. Idem.

51. Cfr. idem. Por lo que se refiere a los “empleados superiores de Hacienda”, es de notar que corresponde a la ley secundaria señalar cuáles cargos se consideran secundarios como tales. Diego Valdés señala, respecto de esta clase de empleos, que la atribución senatorial “lleva ya varios lustros sin aplicarse” y que “durante mucho tiempo los Presidentes, si bien interpretaban discrecionalmente cuáles eran los empleados superiores cuyo nombramiento debería ser ratificado por el Senado, también es verdad que se sometían al comando constitucional, y el Senado de la República ratificaba las designaciones por ellos hechas”, por lo que se afirma, que esta facultad, “en la práctica, aparece como absolutamente discrecional”, La Constitución Reformada, p. 145. Sin embargo, cabe advertir que a partir del año de 1987, en el acuerdo que señala el nombramiento de empleados superiores de Hacienda que requieren la ratificación del Senado o de la Comisión Permanente (D.O.F. 7/12/87), se establece con claridad cuáles son los empleados superiores que requieren dicha ratificación.

Por lo que se refiere a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también corresponde a la Cámara de Senadores otorgar o negar su aprobación a los nombramientos que realice el Presidente de la República, aunque la mecánica que la Constitución señala es más compleja ya que de acuerdo con el artículo 96, la Cámara de Senadores debe otorgar o negar esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días y si no resuelve en ese término se tienen por aprobados los nombramientos, además, en caso de que el órgano legislativo no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente hará un tercer nombramiento que surtirá efectos como provisional, debiendo someterse a la aprobación de la misma Cámara en el siguiente periodo de sesiones, la que deberá resolver dentro de los primeros diez días del siguiente periodo, en caso de que niegue su aprobación, el ministro nombrado provisionalmente cesará en sus funciones y el Presidente someterá nuevo nombramiento a la aprobación del Senado en los términos señalados. Sin embargo, Burgoa⁵² advierte que este artículo se contradice con el artículo 79 fracción V que permite a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión "otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la Suprema Corte", ya que "dicha Comisión, durante el periodo de receso del Senado, puede ejercitarla sin esperar a que éste reanude sus labores a efecto de admitir o rechazar tales nombramientos", no obstante lo cual considero que al menos en el plano teórico, es dable que la Comisión Permanente no resuelva al respecto durante el receso de la Cámara de Senadores y sean aplicables las disposiciones del artículo 96.

Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal también son nombrados por el titular del Poder Ejecutivo Federal pero requieren de la aprobación de la Asamblea de Representantes, para poder ejercer el cargo.

Resulta obvio señalar que las personas en quienes recaigan esta clase de nombramientos, deberán reunir los requisitos que la Constitución y las leyes respectivas exigen para que sea jurídicamente posible el ejercicio del cargo.

Estas designaciones se caracterizan por ser actos mixtos- actos complejos de autoridad - en los cuales a través de la participación del Senado, la Comisión Permanente o la Asamblea de Representantes, según el caso, el control hacia el ejecutivo se manifiesta en razón de la importancia que para el Estado Mexicano tiene el desempeño de los cargos que se confieran, aún cuando se

52. Op. cit., p. 812.

trate, en el caso del personal militar, del Servicio Exterior y hacendario, de funcionarios de jerarquía menor a los señalados en el punto que antecede, los cuales, como ya se mencionó, responden a otras características y por lo tanto a formas distintas de nombramiento.

c) Nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley secundaria.

En esta clasificación se hallan aquéllos que contempla la última parte de la fracción II del artículo 89 Constitucional, la cual indica que es facultad del Presidente “nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes”, así como los que señala la fracción V del mismo artículo relativo a los “nombramientos de los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes”.

En torno al primero de los grupos enunciados (art. 89, fr. II), es menester comentar que en tal supuesto se incluye el nombramiento de los trabajadores al servicio del Estado, tanto de base como de confianza, salvo que como la propia fracción señala, su nombramiento esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes, como acontece por ejemplo, con quienes laboran para los otros poderes públicos diversos del Ejecutivo⁵³.

Dentro del artículo 5 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado se establecen los puestos que serán considerados de confianza. Para los efectos de este estudio es importante resaltar que son considerados como trabajadores de confianza, y por lo tanto su nombramiento y remoción es libre

53. Es inconcuso que todos los trabajadores de los poderes rigen sus relaciones con base en el apartado B del artículo 123 Constitucional y que la ley que los rige es la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, la cual distingue, en forma precisa, a quienes se consideran trabajadores de base y de confianza.

El artículo 5 de la Ley mencionada, especifica cuales puestos se consideran como de confianza, el 8 señala que se consideran de base los no enumerados por el artículo anterior, y el 8 excluye del régimen de la Ley citada a los trabajadores de confianza.

Así pues, como indica Tena Ramírez, la facultad que se comenta se ve mitigada en cuanto a la remoción de los trabajadores de base se refiere, pero por lo que toca a los de confianza, la atribución de nombrar y remover libremente a éstos se conserva intacta, lo que no es óbice para que los mismos gocen de la protección al salario y de los beneficios de la seguridad social, conforme a la fracción XIV, del apartado B del artículo 123 Constitucional, y que si bien pueden ser removidos libremente por el Presidente de la República - lo que no ocurre con los de base, mismos que cuentan con suficientes medios de defensa que la propia legislación laboral establece -, pueden objetar su remoción a través del juicio de amparo (supuesto que no respetó la garantía de audiencia y/o no existió la suficiente fundamentación y motivación), pues ésta se reputa como un acto de autoridad. Op. cit., pp. 471-473, nota 13.

por parte del Presidente de la República, "los que integran la planta de la Presidencia de la República" de acuerdo con la fracción I del numeral citado.

El Presidente también nombra a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, como ya se indicó, en los grados inferiores a coronel, pero dichos ascensos debe hacerlos conforme a los sistemas de promoción que establecen las leyes militares en la materia, por lo que bajo esta circunstancia, la facultad multialudida no es completamente libre.

Finalmente, cabe hacer mención de lo que Carpizo ⁵⁴ denomina como "facultades metaconstitucionales de nombramiento" que en su aspecto jurídico proviene de la ley secundaria y que permite al Presidente de la República nombrar a funcionarios que cuentan con altas responsabilidades en la dirección de importantes organismos de la administración pública paraestatal y de otros que gozan de diversas clases de autonomía.

II. Concepción del Derecho Administrativo.

La Administración Pública Federal Centralizada.

Para la atención de las necesidades sociales y la ejecución de los diversos ordenamientos legales y normativos, el Presidente de la República se ve auxiliado por la administración pública federal, que él mismo encabeza.

De este modo, la administración pública federal, de acuerdo con Serra Rojas, "es una organización que forma parte de la actividad del Estado ... constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación" ⁵⁵.

En este sentido la organización mencionada se divide de conformidad con el artículo 90 Constitucional, en administración pública federal centralizada y paraestatal.

54. Op. cit., p. 120-121.

55. Derecho Administrativo, Tomo I, p. 74-75.

La administración pública centralizada se integra por la Presidencia de la República, las secretarías de estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República⁵⁶.

Además, dentro de la centralización mencionada es posible ubicar, por sus características, a los denominados mecanismos de coordinación administrativa⁵⁷ y órganos administrativos intermedios⁵⁸; las comisiones intersecretariales (LOAPF, art. 21), comisiones internacionales (LOAPF, art. 28, fr. III), comisiones administrativas autónomas (v.g. Comisión Nacional Bancaria), acuerdos colectivos del Presidente con sus colaboradores y acuerdo colectivo para la suspensión de garantías individuales⁵⁹.

La administración pública federal paraestatal se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos (públicos), según dispone la ley de administración pública mencionada.

56. Art. 1o de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

57. Osornio Corres, op. cit., pp. 183-184. Los gabinetes especializados (LOAPF, art. 7) a que el autor en cita se refiere, dependen de la Presidencia de la República aludida.

Además, el mismo tratadista menciona los "mecanismos de coordinación entre tres niveles de gobierno" (Convenios Unicos de Desarrollo) -op. cit., p. 190.

58. Acosta Romero, op. cit., pp. 267-279.

59. Los gabinetes especializados aunque también están considerados como mecanismos de coordinación administrativa, sus características los hacen incontestablemente centralizados, véase nota 57. Para profundizar en el análisis de las comisiones intersecretariales véanse Osornio Corres, idem.; Acosta Romero, ibidem; Serra Rojas, op. cit., pp. 484 y 677; Gabino Fraga, op. cit., p. 189; para las comisiones internacionales, cfr. Serra Rojas, ib., para las administrativas autónomas, el mismo autor, op. cit., pp. 675-682, y para las dos últimas figuras expuestas a Acosta Romero, ibid.

El tratadista Rodrigo Moreno Rodríguez hace mención de lo que denomina como "mecanismos participativos de apoyo global", que son comités consultivos integrados por funcionarios de distintas dependencias y entidades que tienen en común la atención de aspectos iguales o similares de la administración pública (exempli gratia, Grupo de Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada, Grupo de Oficiales mayores), y que según el autor en cuestión, no se encuentran regulados por la legislación vigente (op. cit., pp. 196-198).

Es evidente que los órganos administrativos desconcentrados (LOAPF, art. 17), la delegación de facultades a que se refiere el artículo 16 de la Ley aludida y la coordinación sectorial (LOAPF, arts. 48 y 49) se ubican en la esfera de las dependencias que integran prístinamente la administración pública federal centralizada.

De este modo, la administración paraestatal, según Francisco Javier Osornio Corres, es "la estructura orgánica que apoya al Ejecutivo Federal en la realización de sus funciones, particularmente de aquéllas relacionadas con la intervención directa en la economía que se traducen en la explotación de recursos naturales, así como en la producción de bienes o servicios que el Estado realiza con el propósito de salvaguardar la soberanía nacional, favorecer una más justa distribución del ingreso y aumentar los niveles de empleo de la población". Siendo importante indicar como lo establece el mismo autor, que "las entidades de la administración pública paraestatal se significan por la autonomía técnica y orgánica de que gozan, así como por el hecho de que todas ellas (salvo los fideicomisos) gozan de personalidad jurídica, distinta a la del Estado, así como de un patrimonio propio"⁶⁰.

En este orden de ideas, es preciso indicar que en la doctrina, como mecanismos administrativos relacionados con las funciones paraestatales, se hace referencia a tres tipos de descentralización administrativa: por servicio o funcional, por colaboración⁶¹ y por región, que son, en ciertos casos, el sustento y vía por las que transitan algunas de las entidades señaladas en párrafos anteriores.

Como es posible percibir, el campo de la administración pública federal es muy amplio y sería prolijo para los fines del tema de este trabajo y apartado, el analizar todos y cada uno de los aspectos de la organización mencionada, por lo que como el propio título de esta sección establece, sólo serán considerados los organismos esenciales de la administración pública federal centralizada, esto es, las secretarías de estado (y conjuntamente con estas, por sus características administrativas la Procuraduría General de la República y la del Distrito Federal), los departamentos administrativos y la Presidencia de la República, excluyéndose por lo tanto, el análisis de la administración pública paraestatal y haciendo solo tangencial referencia a algunos mecanismos de ciertos organismos administrativos intermedios expuestos.

60. Op. cit., p. 219.

61. La denominada "descentralización por colaboración" ha sido poco tratada, si no ignorada o integrada por distintos tratadistas a las otras dos clases de descentralización citadas. Este tipo de descentralizaciones, en esencia la que se da entre el Estado y algunos organismos de la sociedad civil (exempli causa, la educación pública impartida a través de escuelas particulares), para abundar en este tema, véase a Gabino Fraga en op. cit., pp. 208-217.

A. Las Secretarías de Estado.

No obstante la unipersonalidad del Ejecutivo Federal, es menester que para el ejercicio de las atribuciones que le corresponden, cuente, de entre el amplio aparato administrativo que de él depende, con dependencias que se denominan "Secretarías de Estado" y que conforme al artículo 90 Constitucional integran la organización del poder en cita, si bien como ya ha sido señalado, colaboran pero no son depositarios del mismo.

Andrés Serra Rojas señala que con la denominación de "Secretarías de Estado", se alude "a cada una de las ramas de la administración pública constituida por el conjunto de servicios y demás actividades confiadas a las dependencias, que bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente de la República, aseguran la acción del gobierno en la ejecución de ley"⁶².

La rama de la administración pública que le corresponde atender a cada secretaría, es decir su competencia, se encuentra regulada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual puede ser reformada por el Congreso de la Unión cuando considere que las condiciones políticas, económicas y sociales lo demanden, pero sin mermar las facultades constitucionales que competen al Poder Ejecutivo de la Federación, y menos aún de las atribuciones que la Ley Suprema reserva - como anota Burgoa - "para el ejercicio personal, directo, inmediato e indelegable" del Presidente de la República⁶³, de tal forma que el Congreso podrá autorizar a las Secretarías, el despacho de aquellas funciones que corresponden al poder administrativo y que no requieren de la intervención, con las características anotadas, del titular del último poder señalado, por lo cual las secretarías de estado y quienes las encabezan, ejercen sus funciones por acuerdo del presidente y no pueden tener legalmente, facultades mayores o distintas de las que corresponden a este último⁶⁴.

Por otro lado, debe consignarse que las secretarías de estado desempeñan funciones de carácter político-administrativo pues atienden tanto cuestiones de tipo político⁶⁵, por ejemplo, la explicación ante miembros del Poder

62. Op. cit., p. 523.

63. Op. cit., p. 788.

64. Cfr. Gubino Fragn al hacer referencia a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, op. cit., p. 180.

65. Para un análisis de la cada vez más importante intervención de la administración pública en las negociaciones políticas con los distintos grupos sociales, véase, Federico Reyes Heróles, *Transfiguraciones Políticas del Estado Mexicano*, pp. 67-77.

Legislativo para lograr la aprobación de una iniciativa de ley enviada por el Ejecutivo, como de características fundamentalmente administrativas, esto es la prestación de ciertos servicios públicos (v.gr. correos, telégrafos, educación, salud).

Al frente de cada una de las dependencias se encuentra un secretario de estado, que como ya se mencionó, es nombrado y colabora con el Presidente de la República al plantear, someter a consideración y ultimar las decisiones tomadas, para lo cual como representantes de sus respectivos órganos administrativos cuentan con determinadas atribuciones⁶⁶ y deben cumplir con ciertas obligaciones que el sistema legal contempla.

De entre las atribuciones destacan, de manera general, la dirección general de la unidad burocrática a su cargo y con ello, lo que Serra Rojas enumera como poderes jurídicos:

“a) Ejercen el poder jerárquico y disciplinario sobre las personas a sus órdenes, de acuerdo con la ley, dándoles órdenes, instrucciones y modificándolas cuando lo estiman razonable.

b) Toman las decisiones ejecutivas importantes que exige la marcha del servicio. No tienen poder reglamentario, pero sí emiten decisiones particulares.

c) Representan al Estado, persona moral, en todos los casos en que conciernen a la Secretaría, la administración de los bienes del dominio público afectados al servicio de su dependencia, celebración de contratos, representación ante los tribunales de acuerdo con la ley.

d) El Secretario de Estado tiene el carácter de autoridad administrativa y en su caso el de autoridad responsable.

e) Ejercen sobre las instituciones descentralizadas que se relacionan con su ramo, los poderes de tutela o de control previstos en las leyes.

f) El secretario de Estado actúa subordinado a los lineamientos financieros y económicos del Estado, en la política general que señala el Presidente de la

66. Gabino Fraga al disertar en torno al tipo de gobierno presidencial corrobora lo señalado en párrafos anteriores al establecer que el Presidente de la República “tiene el goce y el ejercicio de las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo, de tal manera que el Secretario de Estado no tiene facultades propias y sus actos se reputan actos del Presidente”, op. cit., p. 175.

República, y las contenidas en el presupuesto de egresos de la Federación y las demás limitaciones que legalmente se fijen⁶⁷.

A fin de atender los distintos aspectos en que se va distribuyendo la función administrativa de cada secretaría de estado, ésta cuenta en su estructura con distintas unidades administrativas agrupadas jerárquicamente, entre las que se encuentran las subsecretarías, la oficialía mayor, las direcciones generales, direcciones de área, subdirecciones, jefaturas y subjefaturas de unidad departamental, de oficina, sección, de mesa y demás que se establezcan en su Reglamento Interior, encabezadas por sus respectivos titulares, quienes se ven auxiliados por las unidades que de ellos dependen y por otros funcionarios públicos, los cuales en su conjunto contribuyen a la ejecución material de las leyes.

El número y las funciones de cada una de las unidades administrativas se encuentran precisadas en el Reglamento Interior de cada secretaría. Además cuentan con un manual de organización "que contiene la información sobre las atribuciones y estructura de las unidades administrativas que integran cada dependencia, los niveles jerárquicos, los sistemas de comunicación y coordinación de puestos de altos niveles de mando". También tienen distintos manuales de procedimientos administrativos, cada uno de los cuales "en forma metódica, señala los pasos y operaciones que deben seguirse para la realización de las funciones de una dependencia... los diferentes puestos o unidades administrativas que intervienen y se precisa su responsabilidad y su participación. A veces dan información y ejemplos de los formularios, autorizaciones, o documentos necesarios a utilizar"⁶⁸.

De entre las principales obligaciones de los titulares de las multialudadas dependencias se encuentran, por su importancia, el refrendo, su intervención para la suspensión de las garantías individuales, ya explicada y, la comparecencia ante el Congreso de la Unión.

El refrendo se encuentra contemplado en el artículo 92 constitucional que señala: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

67. Op. cit., p. 526. Respecto a este último punto, es menester complementar lo expuesto con lo aseverado por Acosta Romero, en el sentido de que "El cargo, en sí mismo, entraña una actividad de naturaleza política, por cuanto el Secretario de Estado, en los límites de su actividad, da contenido a la misma, con principios de gobierno, en concordancia con los que sustenta el titular del Poder Ejecutivo". Op. cit., p. 194.

68. Miguel Acosta Romero, op. cit., p. 209. Cfr. art. 19 de la Ley Orgánica de la Administración.

A su vez, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone: "Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación".

Atento a lo anterior, se ha considerado que el refrendo presupone "un acto concomitante y en cierto sentido principal, al que la acción de refrendo se suma, para completarlo o perfeccionarlo. Más concretamente, el refrendo implica la simultánea concurrencia de dos voluntades coincidentes, a veces de distinto rango, cuyas determinaciones se manifiestan en la efectiva realización de un acto participado o complejo, que se expresan mediante el elemento formal de la aposición de la firma y del refrendo o contrafirma de las personas que en el mismo intervienen"⁶⁹.

Por lo que se refiere a su intervención en la suspensión de garantías individuales, como ya se estableció, en obvio de repeticiones innecesarias me remito al apartado en que ya ha sido abordado el tema (*supra* pág. 12).

69. Gonzalo Cáceres Crosa, citado por Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 255.

Los distintos tratadistas mantienen opiniones contrastadas respecto de las funciones que en nuestro país tiene el refrendo, así, Burgon - *op. cit.*, p. 789-, Tena Ramírez (en el plano teórico) - *op. cit.*, p. 256-, Carpizo (citado por Acosta Romero, *op. cit.*, p. 189, nota 5) y Serra Rojas - *op. cit.*, p. 531 - consideran que el mismo sirve para autentificar o certificar la firma del Presidente, en oposición a Acosta Romero que no lo considera así, y manifiesta que el mismo es un requisito de validez del acto administrativo - *op. cit.*, pp. 182 a 194 -, además de que califica de inconstitucional el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aunque plasma la tesis jurisprudencial que lo contradice. Abundando en lo anterior debe anotarse que Tena Ramírez además de la función señalada, considera que teóricamente el refrendo constituye una limitación moral al titular del Ejecutivo y entraña una responsabilidad para el Secretario de Estado, pero sobre todo esta última - señala -, es aplicable al caso de México en el sentido de que representa una responsabilidad penal, técnica y política, opinión que parece la más acertada de entre los distintos tratadistas - *op. cit.*, pp. 258 y 260.

Asimismo, Serra Rojas además de la posición anotada, sostiene que la figura en cuestión asegura el cumplimiento de la orden presidencial (punto de vista que coincide con la de Santiago Barajas Montes de Oca, *cf.* Const. Pol. Comentada, p. 214) extiende la responsabilidad al Secretario de Estado y delimita las funciones presidenciales al imperio de la ley - Serra Rojas, *idem* -.

Por último, Gabino Fraga considera que la susodicha figura entraña una responsabilidad del Secretario del Despacho y una limitación material a la voluntad del Presidente - *op. cit.*, p. 179.

Los secretarios de despacho deben comparecer en determinadas circunstancias, ante el Congreso de la Unión o una de las Cámaras, según el caso, de acuerdo con los dos primeros párrafos del artículo 93 de nuestra Carta Magna, que establecen: "Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades".

En efecto, por un lado el precepto que se comenta obliga a los susodichos funcionarios a dar cuenta de la situación que guarda la rama de la administración pública directamente a su cargo, situación que tradicionalmente se vino presentando a través del informe que de acuerdo al artículo 69 de la Ley Suprema, rinde el propio Presidente de la República ante el Congreso de la Unión y la consiguiente remisión al mismo órgano legislativo de la "memoria de actividades" de cada dependencia, sin embargo, a partir del sexenio próximo pasado, existió la voluntad de que los titulares de los órganos de la administración pública referidos presentaran personalmente su "informe de labores"⁷⁰.

El informe al Congreso implica el consecuente estudio por parte de éste, sobre la situación imperante en cada área de la administración pública, de lo cual se derivan comentarios acerca de los hechos contenidos en dicha información, situación que pudiera traducirse en la expresión de puntos de vista contrarios a la actividad llevada a cabo no solo por el secretario, sino propiamente a la dirección política dada por el Presidente de la República. Esto implica un control político - de eventuales consecuencias jurídicas - por parte del órgano legislativo hacia el desempeño del ejecutivo.

El segundo párrafo del numeral transcrito, corresponde a la colaboración entre distintos poderes federales, que tienen como fin el que uno de ellos - el ejecutivo - auxilie a otro - legislativo - proporcionándole (directamente a través del titular de una rama de la administración federal) la información que requiera al discutirse una ley o negocio relacionado a determinada área del quehacer público, información que generalmente es de carácter técnico,

70. Cfr. Burgon, op. cit., p. 791 y Acosta Romero, op. cit., p. 179.

aunque dicha comparecencia pueda llegar a tener un cariz político. Por lo demás, es importante destacar que la citación parte de una o ambas Cámaras, debiendo comparecer ante una de ellas o ambas, según el caso, situación que contrasta con el "informe de labores" ya comentado, que debe realizarse ante el Congreso, circunstancia que acarrea consecuencias distintas.

Desde la perspectiva jurídico-administrativa, puede equipararse a la posición que guardan las secretarías del despacho dentro de la administración pública federal centralizada, la que le corresponde a la Procuraduría General de la República⁷¹, si bien existen algunas diferencias que particularizan a las actividades de la última.

En efecto, el nombramiento que el Presidente haga del titular de dicha Procuraduría, debe recaer en una persona que reúna los mismos requisitos que la Constitución exige en su artículo 95 para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, características que lo diferencian de las que se requieren para ser secretario de estado.

Por otro lado, el eje de sus funciones parte de lo que instituye la propia Constitución en su artículo 102, mismas que pueden resumirse en lo siguiente:

a) Labores de Ministerio Público Federal, esto es, como representante social de buena fe, le compete la persecución e investigación de los delitos del orden federal ante los tribunales; el ejercicio de la acción penal⁷²; la solicitud ante el órgano jurisdiccional de las órdenes de aprehensión; presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de los indiciados y pedir la aplicación de las penas a los mismos; hacer que los juicios se sigan con regularidad, ser parte en el juicio de amparo, así como intervenir en determinados aspectos que algunas leyes en materia civil y mercantil establecen (v. gr. ausentes, incapacitados, concursos y quiebras).

b) Tareas de procurador, que realiza personalmente el titular de la dependencia en cuestión, consistentes en la representación de la Federación

71. Apud. Acosta Romero, op. cit., pp. 212-215, Guillermo Colín Sánchez, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, p. 92, y artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
72. Al Ministerio Público en general, se le atribuye el ejercicio de la acción penal, sin embargo, existen ciertos casos en que no es así, como sucede ante el desacato de una autoridad responsable a la suspensión decretada en un juicio de amparo o el incumplimiento de la resolución en un proceso de ese tipo (Const. Pol. Mex., art. 107, frs. XVI y XVII) y la relativa a las facultades de investigación de la Suprema Corte, contenidas en el artículo 97, según refiere Carpizo al dar cuenta de la opinión de Juventino V. Castro -op. cit., p. 162 nota 11-.

en los negocios en que ésta sea parte; en los casos de los diplomáticos y cónsules generales; actúa como consejero jurídico del gobierno ⁷³ e, interviene en las controversias que se susciten entre los poderes de una misma entidad federativa, entre dos o más entidades federales o entre una entidad federativa y la Federación ⁷⁴.

Además, el procurador general participa en el acuerdo del cuerpo colegiado que para decretar la suspensión de garantías constitucionales, contempla el artículo 29 de nuestra Ley Suprema, sin embargo, no le es aplicable la figura del refrendo establecido por el artículo 92 del mismo ordenamiento máximo.

Finalmente, por lo que se refiere a las obligaciones en los dos primeros párrafos del artículo 93 de la Ley Fundamental ya expuestas, es menester consignar que el numeral mencionado no impone estas responsabilidades al Procurador General de la República ⁷⁵.

73. Esta función es similar a la que desempeña en los Estados Unidos de América el Attorney General (cfr. Héctor Fix-Zamudio, "Presente y Futuro Constitucional del Organismo Judicial y del Ministerio Público en México y España" en *Las Experiencias del Proceso Político Constitucional en México y España*", p. 376). Por otro lado, Osornio Correa, señala que "es importante subrayar que en realidad el procurador no ejerce esta trascendental atribución, que es desempeñada tanto por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República como por las direcciones generales jurídicas de las dependencias del Ejecutivo Federal" - op. cit., p. 180.

74. Burgoa (op. cit., p. 796 y 799) y Fix - Zamudio (op. cit., pp. 376 - 379) entre otros importantes tratadistas, coinciden en proponer la separación en organismos distintos, de las funciones de ministerio público y de procurador en sí.

Por lo que se refiere a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, debe consignarse que su situación es *sui generis* en virtud de que su titular es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, de quien depende; se ocupa de las funciones de ministerio público en materia común dentro del Distrito Federal, pero dicha Procuraduría no es parte formalmente de la Administración Pública Federal Centralizada, aún y cuando su ámbito territorial es el mismo que corresponde al Departamento del Distrito Federal, además su titular no participa - como lo hace quien encabeza el Departamento señalado - en el acuerdo a que se refiere el artículo 29 constitucional.

Potencialmente, de acuerdo al artículo 9 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, el procurador puede llegar a estar supeditado al titular del Departamento multicitado, pues dicho numeral dispone: "El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia que dependerá directamente del Presidente de la República quien lo nombrará y removerá libremente. El Presidente de la República podrá disponer que el Procurador General de Justicia acuerde asuntos de la competencia de éste con el Jefe del Departamento del Distrito Federal".

75. Es posible inferir que Miguel Acosta Romero basado en el primer párrafo del texto del artículo que se comenta, sugiere hacer extensivo el deber de informar ante el Congreso de la Unión al funcionario aludido - cfr. op. cit., p. 213 y 214 -. Asimismo, Ignacio Burgoa considera aplicable al titular de la dependencia multialudada, la obligación contenida en el segundo párrafo del precepto referido, esto es, el de rendir información ante la Cámara que lo requiera, cuando se discuta una ley o negocio concerniente al ramo a su cargo (op. cit., pp. 791 y 792).

B. Los Departamentos Administrativos.

A esta clase de dependencias puede definírseles de la misma forma en que se ha hecho respecto de las secretarías de estado, en virtud de que las diferencias entre ambas son más teóricas que reales, a pesar de lo cual, conviene recalcar que los departamentos administrativos también son estructuras administrativas sin personalidad jurídica ni patrimonio propio, que auxilian al titular del Ejecutivo Federal en el ejercicio de las funciones que legalmente le corresponden y actúan por mandato de ley o acuerdo del propio Presidente de la República, dentro del ámbito competencial que jurídicamente les corresponde ⁷⁶.

Para tratar de diferenciar las funciones que corresponden a los departamentos administrativos de las que tocan a las secretarías de estado, con base en un dictamen formulado por los constituyentes de 1917, se ha señalado que a los primeros les corresponde atender cuestiones meramente administrativas y a las segundas político-administrativas, al respecto debe señalarse que ésta distinción no la impone la Constitución Federal pues el dictamen aludido quedó insubsistente ⁷⁷, de este modo, en virtud de lo anterior, es posible afirmar que los departamentos de estado sí pueden ocuparse de cuestiones políticas, tal y como sucede con el único departamento que actualmente existe.

Atento a lo anterior, resulta pertinente exponer varias de las semejanzas que guardan los departamentos administrativos con las secretarías de estado, entre las que se hallan en principio, el carácter de colaborador que tiene el jefe del departamento de que se trate, respecto del titular del poder ejecutivo federal, así como la atribución de refrendar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del mismo funcionario federal, que a su rama administrativa correspondan y de participar en el acuerdo colectivo de suspensión de garantías constitucionales.

Asimismo, los jefes de departamentos administrativos deben dar cuenta ante el Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos, así como comparecer ante la cámara legislativa que lo cite para informar, cuando sea discutido un negocio concerniente a su actividad administrativa.

76. Miguel Acosta Romero se inclina por denominar a estas dependencias como Departamentos de Estado, pues considera que la denominación actual puede conducir a confusiones, Cfr. op. cit., pp. 200 - 201.

77. Cfr. Tena Ramírez, op. cit., p. 469; Carpizo, op. cit., p. 73 y Acosta Romero, op. cit., p. 205.

En tal virtud, es posible remitir a las observaciones referidas a los titulares de las secretarías de despacho, respecto de lo últimamente abordado.

Adicionalmente, conviene anotar que el décimo artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ha situado en el mismo rango a las dependencias referidas, al establecer que "las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna" e igualmente, resulta adecuado estampar algunas de las reglas comunes, aplicables a ambos tipos de órganos administrativos, que el tratadista Miguel Acosta Romero ha señalado: "Tienen la facultad de formular los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos, en asuntos de su competencia, que emita el Presidente de la República; al frente de cada unidad administrativa, estará el titular, quien será auxiliado por una serie de funcionarios y dependencias subordinados, que señalen, en cada caso, las leyes orgánicas, los reglamentos interiores, o las disposiciones legales, que les atribuyen competencia; corresponde a los titulares, el trámite de los asuntos de la competencia de la dependencia, pudiendo delegar, para la mejor organización del trabajo, en funcionarios subordinados, cualesquiera de sus facultades, con excepción de aquéllas que por disposición de ley o reglamento interior, deban ser ejercidas precisamente por sus titulares; podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados; el régimen de suplencias se determinará en el reglamento interior de cada una de las dependencias y, deberán expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, necesarios para su funcionamiento, los que deberán mantenerse permanentemente actualizados, y publicarse en el Diario Oficial de la Federación ⁷⁸.

Independientemente de lo anterior, resulta patente que aunque sea mayor la importancia de las semejanzas esbozadas, también existen ciertas diferencias que deben señalarse las cuales esencialmente se refieren a una supuesta ubicación jerárquica superior de las secretarías de despacho, a los requisitos distintos para ser titular de los mismos y a la organización interna de los departamentos en cita.

Generalmente se había venido considerando que las secretarías de estado poseían una posición jerárquica superior a las de los departamentos administrativos por las atribuciones políticas o político-administrativas que por ejemplo, el dictamen aludido en párrafos arriba, daba a las primeras

78. Op. cit., p. 208 - 209, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

dependencias, respecto del carácter meramente técnico que se daba a las segundas, sin embargo, la realidad ha rebasado las importantes consideraciones del documento elaborado por una comisión del constituyente de 1917 y que finalmente la Ley Suprema no contempló⁷⁹. Ante estas circunstancias es posible afirmar que entre ambas dependencias no existe jerarquía jurídica o política distinta, por lo que es fácil advertir que sus diferencias son de otro tipo, lo cual lleva a sugerir la revisión de otros motivos distintos a los que se exponen, que justifiquen plenamente la existencia de los departamentos de estado.

De este modo, dentro del espectro administrativo debe indicarse que una de las características esenciales que diferencian a los departamentos de las secretarías de despacho, esto es, un elemento que los particulariza se refiere a que la Constitución no exige ningún requisito especial para ser titular de éstos, lo que sí ocurre para el caso de los secretarios de estado, lo cual da un amplio margen al Presidente de la República para designar a la persona que considere que reúne las características necesarias para el mejor desempeño del cargo.

Otro elemento que singulariza a los departamentos administrativos se refiere a su estructura orgánica pues quien los encabeza se denomina jefe del departamento, quien a su vez se ve auxiliado en el ejercicio de sus funciones de acuerdo con el artículo 15 de la Ley Orgánica multireferida, "por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables", circunstancia que no ocurre con el único departamento existente actualmente (el Departamento del Distrito Federal) y que por circunstancias de otra índole y las disposiciones de su propia Ley Orgánica cuenta, independientemente de los tres primeros cargos indicados, con directores generales, directores, subdirectores, jefes y subjefes de unidad departamental, jefes de oficina, sección y mesa, aparte de otros servidores públicos necesarios para el ejercicio de las atribuciones que le corresponden.

79. Para conocer las circunstancias que disminuyeron la trascendencia jurídica del dictamen multireferido véase, Tena Ramírez, op. cit., pp. 457 - 459.

C. Las Unidades Directamente Adscritas a la Presidencia de la República.

Para apoyar, coordinar y controlar institucionalmente sus actividades y decisiones, el Presidente de la República cuenta con varias unidades que le son directamente dependientes, y que conjuntamente integran el órgano administrativo que se denomina "Presidencia de la República".

En efecto, este organismo se configura por diversas unidades burocráticas independientes entre sí, directamente subordinadas al titular del Ejecutivo Federal, quien transmite sin interferencias de ninguna clase a quienes las encabezan, las órdenes que considera necesarias para el desempeño de las funciones que legalmente les corresponden, existiendo como es de suponerse, relaciones de coordinación entre las mismas así como con las demás dependencias y entidades de la administración pública.

Estas oficinas administrativas técnicas adscritas al titular del Ejecutivo Federal y que conforman la Presidencia de la República, son integrantes de la administración pública federal centralizada como lo establece el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aunque debe comentarse que antes de la vigencia de la actual Ley Orgánica en cita, su existencia no se hallaba jurídicamente bien fundada. Actualmente, merced a los numerales 1º, 7º y 8º del cuerpo legal señalado y el artículo 15 de la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, se ha subsanado una deficiencia legal que aquejó a varias administraciones en décadas pasadas⁸⁰.

Por otro lado, debe indicarse que la denominación, el número y las funciones de estas unidades puede variar de una a otra administración y aún en el transcurso de alguna, pues como señala Osornio Corres al interpretar el artículo 8 aludido, se "consagra una facultad discrecional del Ejecutivo de la Unión para organizar, como a él le parezca más conveniente, sus oficinas de apoyo directo, sin necesidad de que intervenga el Poder Legislativo, para que apruebe, mediante una ley, la organización de esta estructura orgánica"⁸¹.

Atento a lo anterior, es inconcuso que la organización en estudio no puede legalmente ejercer facultades que la legislación atribuye expresamente a

80. Apud. Rodrigo Moreno Rodríguez, op. cit., pp. 176, 205 y 240, y Acosta Romero, op. cit., pp. 120 y 135. Independientemente de lo anotado, como ya se indicó, existe la posibilidad de crear autoridades que ejerzan las atribuciones contempladas para la administración pública, véase la nota 32.

81. El Sistema Presidencial Mexicano, p. 163.

otras dependencias, por lo que debe circunscribirse a los lineamientos que señala el artículo 8 multialudido, es decir, ceñirse a las actividades de apoyo directo al Presidente de la República, pues están concebidas "para facilitar la organización de las funciones que competen directamente" ⁸² al funcionario referido.

La existencia de estas oficinas es necesaria para la buena marcha de la administración, pues además de cubrir las funciones que más adelante se señalan, permiten allegar al titular del Ejecutivo Nacional, consejos y elementos de juicio distintos o coincidentes con los que le proporcionan los encargados de ejercer la política del poder administrativo a través de las secretarías y departamentos de estado, situación que enriquece el abanico de alternativas para una más atinada toma de decisiones.

Como es sabido, la existencia de unidades de apoyo y asesoría no son privativas de nuestro país, pues en las estructuras administrativas de otras naciones (v.gr. Francia y los Estados Unidos de América) ⁸³ se contemplan órganos similares, independientemente de que en algunos de ellos su crecimiento haya sido excesivo ⁸⁴, por ello debe cuidarse su adecuado "volumen", y atribuciones de tal forma que su naturaleza eminentemente adjetiva no se convierta en sustantiva u operativa ⁸⁵ como corresponde a las secretarías de estado y a los departamentos administrativos, ni que se constituyan en un obstáculo para la necesaria cercanía entre el Presidente y sus secretarios y jefes de departamento de estado.

Cabe destacar que la estructura de la dependencia en cuestión es - y convenientemente debe seguirlo siendo - pequeña, lo mismo que las unidades que la componen, lo que aunado a sus atribuciones, ha llevado a denominarla como un "estado mayor civil" ⁸⁶ u órganos tipo "staff" o de "Plana Mayor".

Por lo que se refiere al nombramiento de los principales funcionarios de las distintas unidades, es de señalarse que su nombramiento por parte del

82. *Ibid.* En este aspecto, considero que el hecho de que el Procurador General de la República sea el consejero jurídico del gobierno federal de acuerdo con la Constitución, no se contrapone con las funciones de asesoría que al titular del Ejecutivo proporciona la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República.

83. Francisco Javier Osornio Correa, *La Administración Pública en el Mundo*, pp. 23 - 25.

84. *Cfr. ibidem.*

85. El Estado Mayor Presidencial - como más adelante se verá - cumple funciones eminentemente adjetivas y excepcionalmente sustantivas (v. gr. estado de guerra).

86. Carpizo, al citar a Manuel García - Pelayo y Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 78.

Presidente de la República es completamente libre y no se exigen requisitos especiales, aunque como se establece en el subcapítulo anterior, las designaciones de quienes integran el personal militar del Estado Mayor Presidencial sí debe ajustarse a las leyes castrenses.

Si bien el número y atribuciones de las oficinas del Presidente es variable entre las distintas administraciones como ya quedó anotado, es posible señalar que éstas, a lo largo de un buen número de ellas, se han ocupado de prestar en general, al funcionario indicado, los servicios de secretaría particular y privada; administración, mantenimiento y conservación de los recintos presidenciales; seguimiento y coordinación de sus decisiones en el ámbito gubernamental y social; atención a las peticiones ciudadanas; asesorías, estudios e investigaciones en diversas materias; formalización jurídica de ciertos actos administrativos que le corresponden directamente; seguridad y comunicación social, resultando pertinente aclarar en este momento, que los diversos aspectos de las ocupaciones indicadas serán desarrollados en el siguiente capítulo.

Dentro del espectro de las tareas aludidas conviene destacar de entre éstas - para efectos de esta investigación -, lo concerniente al seguimiento y coordinación de las decisiones presidenciales, tópico íntimamente ligado a los denominados acuerdos colectivos o reuniones del gabinete que el Presidente de la República celebra con sus colaboradores y que contemplan los artículos 6º y 7º de la Ley Orgánica multicitada, pues como es de suponerse, concierne a este trabajo y por lo tanto al área de la Presidencia de la República encargada de la coordinación y secretariado técnico de tales reuniones, situación ésta, que por su especial importancia y relación será atendida en el capítulo correspondiente.

Por lo que se refiere al marco jurídico administrativo, la dependencia denominada Presidencia de la República, guarda algunas semejanzas y diferencias con las secretarías de estado y los departamentos administrativos.

Dentro de las semejanzas, es posible inferir que por su naturaleza, y tomando en consideración algunas de las expuestas en la sección anterior, al frente de cada unidad habrá un titular, auxiliado por varios funcionarios y oficinas subordinadas de acuerdo a las disposiciones legales aplicables, correspondiendo a los titulares el trámite de los asuntos de su competencia, acorde con la división y estructuración de las funciones plasmadas en los ordenamientos adecuados y con la cooperación necesaria con las demás dependencias, lo anterior, como se refirió, siguiendo lo expuesto párrafos

atrás y el articulado de la Ley Orgánica multicitada, en el capítulo dedicado a las reglas comunes de las secretarías y departamentos de estado - arts. 10 al 25 -, independientemente de que en los mismos no se hace referencia a la Presidencia de la República y aunque, como se indicó, por su naturaleza algunas de estas hipótesis le son aplicables, por lo que, a fin de redondear el sustento jurídico de la dependencia últimamente anotada, convendría reformar el citado cuerpo normativo con el objeto de hacer aplicables algunos de los extremos que contienen los numerales aludidos al área de que se trata en esta sección.

Efectivamente, por vía de ejemplo se encuentra la circunstancia de que la dependencia en cita, no cuenta con un reglamento interior ⁸⁷ en el que se indiquen las atribuciones de cada área.

La modificación propuesta no alteraría la necesaria independencia que el Presidente tiene para estructurar las oficinas que directamente dependen de él, pues en el caso del ejemplo indicado, el reglamento sería emitido por el funcionario referido y como se señaló, se mejorarían los cimientos jurídicos de la existencia y actividades de tan importantes oficinas.

Por lo que toca a las principales diferencias, entre éstas se encuentran precisamente la libertad de que goza el titular del Ejecutivo para establecer su número y funciones, así como el grado de independencia entre unas y otras; su naturaleza eminentemente adjetiva dentro del poder administrativo y el que sus titulares no cuentan ni con la facultad de refrendo ni deben dar cuenta de sus actividades ni informar al Congreso de la Unión ⁸⁸ cuando se discuta una ley o negocio que pudiera concernir a sus actividades, circunstancias todas que aunadas a la inexistencia de requisitos especiales exigidos a sus titulares para desempeñar los cargos, contrastan nítidamente con la situación de las secretarías y departamentos de estado, expuestas en las secciones que anteceden.

87. El Estado Mayor Presidencial es la única unidad de la Presidencia de la República que cuenta con un Reglamento.

88. Como ya fue señalado - nota 75 -, Burgon considera extensiva a cualquier funcionario administrativo federal, la citación congresional para informar. Por lo demás, las facultades congresionales se podrán ver satisfechas con el informe que anualmente rinde el titular del Ejecutivo ante el poder citado o con la comparecencia del titular de la secretaría o departamento de estado a que el asunto concierna.

CAPITULO II

LAS UNIDADES DIRECTAMENTE ADSCRITAS A LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

En este capítulo serán analizadas desde una perspectiva amplia las características que guardan las unidades que actualmente integran a la Presidencia de la República, siendo preciso para ello, previamente al estudio particular de éstas en su modalidad actual, exponer en forma sucinta, la evolución general de las mismas en nuestro país, su fundamento legal, conformación y funciones, así como su ubicación teórica en la estructura de la administración pública.

Los antecedentes más remotos de asistencia técnica al titular de la rama administrativa en lo que ahora es nuestro país, se dieron en la época precolonial⁸⁹ y en la evolución del virreinato, pues el Virrey contaba con un asistente o consultor legal denominado asesor⁹⁰.

Más adelante, durante las primeras décadas del siglo pasado y del actual existieron ordenamientos que contemplaban la existencia de oficinas encargadas de proporcionar asistencia directa al Ejecutivo y a los recintos presidenciales en los aspectos administrativos, de seguridad y atención de los asuntos en que personalmente figuraba el primer mandatario⁹¹, así, José Mijares Palencia en uno de los primeros estudios sobre la administración mexicana

89. Cfr. Miguel León - Portilla, *la Filosofía Náhuatl*, p. 249 - 251. El autor se refiere a Tlacnéel como consejero de varios emperadores aztecas.

90. Cfr. Fisher, *Viceroyal Administration in America* (Berkeley, 1926), p. 53 cit. por Wandell Karl Gordon Shaffer, "La Administración Pública Mexicana" en *Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal* (autores extranjeros), p. 214.

91. Por ejemplo, el Proyecto para el Reglamento del Orden Interior del Palacio Nacional de 1838, los Reglamentos para el Gobierno Interior del Palacio Nacional (1853), para el Servicio Militar en las Residencias Oficiales del Poder Ejecutivo (1901), Provisional de la Intendencia de los Palacios Nacional y de Chapultepec (1902).

de este siglo, refiere en 1936 que "el Secretario Particular presta al Primer Magistrado...su cooperación en los...asuntos de su incumbencia" y "aparte de su trabajo habitual...tiene el deber de atender a los periodistas y a todas aquéllas personas a quienes el Presidente no puede atender por falta ... de tiempo".

Después, menciona a la Ayudantía Presidencial como "el cuerpo de colaboradores del señor Presidente que vela por su seguridad personal y que le sirve en algunas cuestiones relacionadas con el ramo militar. Como anexo a dicha Ayudantía, funciona una oficina de quejas...".

Asimismo, expone las actividades principales que incumbían a la Intendencia de las Residencias Presidenciales: "suministrar y vigilar los servicios generales en las oficinas y residencias presidenciales y el tren presidencial; reparación y conservación de todos los bienes muebles de la Presidencia de la República e inmuebles que estén bajo la jurisdicción de la misma, incluyendo el Tren Presidencial; aprovisionamiento de oficinas y residencias presidenciales; aprovisionamiento del Tren Presidencial; servicio de conserjes y estafetas en todas las oficinas de la Presidencia de la República [y] protocolo" ⁹².

En efecto, la creciente complejidad del gobierno en este siglo ha motivado el desarrollo de esta clase de auxiliares directos ⁹³, tal es el caso, desde los años treinta (como quedó señalado) de la Secretaría Particular ⁹⁴, las áreas destinadas a la administración, prensa y la Oficina de Quejas que atendía primordialmente asuntos agrarios, siendo pertinente indicar, que la denominación correcta del cuerpo de seguridad presidencial indicado era el de

92. El Gobierno Mexicano. Su Organización y Funcionamiento, pp. 24 y 25. También en edición de la Secretaría de la Presidencia, p. 19. El Manual de Organización del Gobierno Federal de 1982 señala que en 1934 se creó el Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad (p. 235).

93. El Consejo de Salubridad General contemplado constitucionalmente desde 1917, dependiente directamente del Presidente de la República lleva a cabo actividades sustancialmente distintas a las que se tratan. Por otro lado, la evolución y desaparición del Cuerpo Consultivo Agrario (Const. Pol. Art. 27, Fr. XI, b - antes de la reforma -) no será analizado en virtud de que su ubicación ya sea como dependencia directa del Ejecutivo Federal o unidad dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria no ha sido resuelta en su totalidad. Cfr. Mario Ruiz Massieu, Derecho Agrario Revolucionario, pp. 183, 184 y 189 - 192. Al mismo tiempo, conviene recalcar que con las reformas de 1991 al numeral 27 de nuestra Ley Suprema, el citado Cuerpo desapareció.

94. Cfr. Stephen Spencer Goodspeed, "El Papel del Ejecutivo en México" en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal (autores extranjeros) p. 167.

Ayudantía de la Presidencia, mismo que en 1942 - previa reforma legal - pasó a denominarse Estado Mayor Presidencial ⁹⁵.

De este modo, durante el sexenio del Presidente Manuel Avila Camacho (1 de diciembre de 1940 - 30 de noviembre de 1946), esta clase de organismos fue adquiriendo un desarrollo excepcional, especialmente la Secretaría Particular ⁹⁶ y las diversas comisiones creadas por el titular del Ejecutivo, dando testimonio de ello, Stephen Spencer Goodspeed ⁹⁷ que estableció: "Pudo observarse también otra nueva tendencia en el Gobierno: el Presidente confió cada día más en el consejo de personas ajenas al propio Gobierno cuando iniciaba reformas legislativas de gran amplitud. Antes y durante la guerra creó numerosas comisiones asesoras compuestas en parte por funcionarios privados, para que formularan recomendaciones. Constituye buen ejemplo de esto la nueva Ley Electoral, adoptada por Avila Camacho después de examinarla prolongada y minuciosamente, de muchas revisiones y cambios aconsejados por funcionarios del partido y por ciudadanos interesados en el problema. La decisión final correspondió, como es natural, al Presidente; pero en muchas ocasiones solicitó consejo de otras personas. Además, Avila Camacho dejó en manos de su secretario particular y del personal de la Presidencia gran parte de los programas legislativos y las modificaciones a los mismos."

Más adelante, durante la administración de Miguel Alemán Valdés (1 de diciembre de 1946 - 30 de noviembre de 1952) las unidades adscritas a la Presidencia mejoraron su organización y funciones, aunque su base legal, salvo el Estado Mayor Presidencial, siguió sin sustento adecuado ⁹⁸.

95. Cfr. Acosta Romero, op. cit. p. 134, Roberto Chellet Osanta, Organización Administrativa y Política de la República Mexicana, p. 58 y el Manual de Organización del Gobierno Federal 1982, p. 187. De acuerdo con este último, la "Ley Orgánica del Ejército y Armada Nacionales del 15 de marzo de 1926, en su artículo 33 estableció las bases legales para la creación de la Ayudantía de la Presidencia y su funcionamiento; el 12 de enero de 1942 se reforma la Ley Orgánica de 1926 y se transforma la Ayudantía...en Estado Mayor Presidencial". Este organismo se regía además por el Reglamento Interior del Estado Mayor Presidencial (9-V-42).

96. En el año de 1944, la Secretaría Particular cambió de nombre por secretaria de la presidencia - cfr. Directorios del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos de los años 1947, 1949 a 1951 y 1956, pp. 66, 70, 57, 64 y 67 respectivamente -, sin que esta última oficina adquiriera el rango de secretaria de estado que posteriormente y merced a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 adquiriría la dependencia denominada Secretaría de la Presidencia.

97. Op. cit., p. 160.

98. También su denominación continuó siendo imprecisa, pues al conjunto de oficinas adscritas a la presidencia se le designaba como "Secretaría de la Presidencia" - Cfr. Directorios del Gobierno Federal de los años 1949 y 1950, pp. 69 y 55, respectivamente -, mientras que en el año de 1947 se conocía a la agrupación como Secretaría Particular de la Presidencia y en 1951 como Presidencia de la República - cfr. Directorios...de los años 1947 y 1951, pp. 66 y 55 respectivamente -.

De esta manera, lo que actualmente se denomina Presidencia de la República se integraba en 1947 por una Secretaría; Oficialía Mayor; Oficinas de Correspondencia, Administrativa, Prensa, Información Interior, Información Exterior, de Acuerdos Presidenciales; Oficialía de Partes, Extractos de Correspondencia y Traducciones; Servicio Médico, Secretario Privado del Presidente y Estado Mayor Presidencial. Salvo la Secretaría Privada y el Estado Mayor Presidencial, todas las demás unidades dependían del Secretario Particular así como las comisiones intersecretariales, aunque la jerarquía de las otras áreas era inferior a la de la Oficialía Mayor.

En 1949 se agregó a la Secretaría una Subsecretaría, que al igual que la Oficialía Mayor contaban con su propio secretario particular; la Oficina de Telégrafos, Teléfonos y Radiocomunicaciones pasó a denominarse como de Telecomunicaciones y desapareció la Oficina Consultiva. Esta estructura subsistió durante el resto de la administración referida ⁹⁹.

Cabe indicar que durante los años señalados, la Secretaría Privada no modificó su estructura y que el Estado Mayor Presidencial en el año de 1947 se constituía por la Jefatura - que incluía al Cuerpo de Guardias Presidenciales -; Ayudantía; Secretaría General de la Jefatura; Secciones Administrativa y Detall, Técnica, los Servicios: Especial de Investigaciones, Médico, Generales y la Oficina de Comunicaciones, desapareciendo en 1951 la Ayudantía y los Servicios Generales ¹⁰⁰.

Durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1 de diciembre de 1952 - 30 de noviembre de 1958) la Presidencia de la República contó con Secretaría Particular ¹⁰¹, Subsecretaría, Oficialía Mayor (las tres continuaron con su respectiva secretaría particular), la Oficina Administrativa se convirtió en Departamento y las demás continuaron su existencia, menos las de información interior y exterior que desaparecieron.

99. Cfr. Directorios del Gobierno Federal de 1947, 1949 a 1951. Para conocer las funciones de cada una de las áreas expuestas, consúltense las obras citadas. Conviene mencionar que de acuerdo con el Manual... de 1982 - p. 235 - "en el período comprendido entre 1946 - 1956 se creó la Oficina de Prensa de la Presidencia de la República dependiendo de la Secretaría Privada", lo cual es evidentemente, incorrecto.

100. Directorios, *ibid*.

101. El Directorio del Gobierno Federal. Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial 1956, establece que "al iniciarse el régimen actual, [la Secretaría Particular de la Presidencia] volvió a su anterior denominación de Secretaría de la Presidencia" - pp. 56 y 57 -, aunque por otro lado, - pp. 53 y 55 - se refiere a la Secretaría Particular.

Por lo que toca al Estado Mayor Presidencial, se creó una Subjefatura, la Secretaría General, las denominaciones de las demás Secciones desaparecieron - salvo la Médica - y pasaron a identificarse con los números I a IV, además la Oficina de Comunicaciones se le designó como Servicio de Comunicaciones, creándose también un Cuerpo de Ayudantes ¹⁰².

Por otro lado, el 7 de septiembre de 1954 se creó la Comisión de Inversiones como un organismo dependiente del Presidente de la República, encargado de estudiar los proyectos de inversiones públicas, para someter a la consideración del titular del Ejecutivo un programa coordinado de las inversiones referidas.

La Comisión se integró, en un principio, por un Director, un Subdirector, un Jefe de Programación y diez analistas en las áreas de comunicaciones y transportes, irrigación, fomento agrícola, obras portuarias, energía y combustibles, escuelas, hospitales y viviendas. Para 1957, este organismo contó además con un Comité Económico, un Administrativo, un área de estadística, y varios de los aspectos de análisis de inversión pública modificaron su denominación ¹⁰³.

Además, en el mismo año se creó el Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional, como órgano directamente dependiente del titular del Ejecutivo Federal y facultado para proponer al Estado "las medidas concretas que considere convenientes para el incremento equilibrado de dicha producción" ¹⁰⁴.

El Consejo se dividía en dos ramas: uno agrícola y otro industrial, siendo sus atribuciones principales: "el estudio de la participación de la inversión privada en las obras de riego; la aplicación del crédito público y privado a la agricultura y a la ganadería; la asistencia técnica y social para luchar contra la erosión; el mejoramiento de los sistemas de cultivo y cualquier otro tema que el Consejo juzgue de interés nacional. En la rama industrial, puede hacer recomendaciones acerca del aumento de la exportación; de la política arance-

102. Cfr. Directorio del ... 1956, pp. 53 a 58 y 69 a 71. La obra que se cita no precisa las funciones de cada área.

103. Cfr. Raúl Salinas Lozano, "Comisión de Inversiones" en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Mexicana (autores mexicanos) pp. 328 y 332. El Directorio ... de 1956, refiere la existencia de una Dirección General, un subdirector, un asesor jurídico, Jefaturas de Analistas Económicos, Administrativo y, Datos Básicos - p. 59 -, sin embargo, es inconcusamente más confiable la versión de quien la encabezó.

104. Roberto Chellat Osante, op. cit., p. 59.

laria; de la política de importación; del impulso a las industrias básicas; de la política sobre inversiones extranjeras y cualquier otro de interés nacional para la industria" ¹⁰⁶.

Posteriormente, durante la presidencia de Adolfo López Mateos (1 de diciembre de 1958 - 30 de noviembre de 1964), surgieron importantes cambios en relación al área que se trata, pues al promulgar una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1958, creó, con la jerarquía de secretaría de estado, la dependencia denominada Secretaría de la Presidencia que absorbió muchas de las funciones originalmente asignadas a las unidades directamente dependientes del Ejecutivo referidas.

Efectivamente, la Secretaría de la Presidencia se concibió como un organismo de planeación, "coordinación de las políticas económicas gubernamentales" ¹⁰⁶ y evaluación, así como una dependencia de apoyo y asesoría directa al Ejecutivo Federal, de tal forma que estaba investida de diversas facultades, entre otras, la de estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales ¹⁰⁷, función esta última que décadas después adquiriría la Unidad de Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República.

De cualquier forma, varias de las oficinas directamente adscritas no desaparecieron, tal es el caso, por ejemplo, de la Oficina de Prensa e inconcusamente del Estado Mayor Presidencial. Sin embargo, las funciones de la Comisión de Inversiones fueron absorbidas por la nueva Secretaría, por lo que la Comisión citada desapareció.

Debe destacarse que ni aún en la nueva Ley, se estableció numeral alguno que permitiera al Ejecutivo contar - legalmente - con esta clase de oficinas civiles.

Durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1 de diciembre de 1964 - 30 de noviembre de 1970) la Secretaría de la Presidencia continuó ocupándose de funciones operativas y de "estado mayor", aunque la Presidencia de la República se integraba con las siguientes oficinas: Secretaría privada, a la cual pertenecían un secretario particular, un secretario de acuerdos y cinco secretarios adjuntos, un jefe de ayudantes y otro de personal; una Secretaría

106. *Ib.*

106. Ignacio Pichardo Pagaza, *Planeación del Desarrollo y Reforma de la Administración Pública*, en *Aportaciones al Conocimiento...* (autores mexicanos), p. 569.

107. *Cfr. Manual de Organización...* 1982, p. 175, 196 y 201.

Auxiliar; una Dirección General de Administración, de la que dependían ocho departamentos, entre ellos los de Correspondencia y Archivo, de Intendencia de Los Pinos, y de Palacio Nacional, la Oficina del Directorio Privado y el Pagador General; la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas que contaba con un secretario particular, tres departamentos y dos oficinas, y por último, el Estado Mayor Presidencial que tenía una Jefatura, una Sección Secretaría, y las Secciones Primera a la Cuarta ¹⁰⁸.

En el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1 de diciembre de 1970 - 30 de noviembre de 1976) la estructura de la Presidencia de la República no tuvo grandes variaciones y la Secretaría de la Presidencia consolidó sus funciones, pese a que ya se encontraba sujeta a serios cuestionamientos en virtud de que sus atribuciones no se ajustaban plenamente a los lineamientos esenciales de la ciencia administrativa, al combinar inadecuadamente actividades "de línea" y de "estado mayor" ¹⁰⁹, circunstancia que aunada a otros problemas de la administración pública en su conjunto, dio lugar a la realización de los primeros pasos para la ejecución material de la reforma administrativa concebida desde la época de Díaz Ordaz.

Correspondió a la administración de José López Portillo (1 de diciembre de 1976 - 30 de noviembre de 1982) llevar a cabo la reforma administrativa que dió lugar a importantes cambios en esta materia. Así, el 29 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo ordenamiento legal para la organización del poder ejecutivo federal: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

En este orden de ideas, resulta pertinente destacar que la nueva ley, después de décadas de difusa presencia, contempló la existencia tanto de la Presidencia de la República como de las unidades directamente dependientes del Presidente de la República, las cuales son conformadoras de aquélla.

108. Cfr. Directorio del Poder Ejecutivo Federal 1968, pp. 11 - 15. El Manual de Organización... 1982, indica: "Posteriormente, en el período comprendido entre 1946 - 1956 se creó la Oficina de Prensa... independientemente de la ya existente Dirección General de Información. Dicha Oficina de Prensa incorporó más tarde, la función de relaciones públicas, lo cual motivó que el Presidente Gustavo Díaz Ordaz acordara la unificación de ambas oficinas creándose la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas, dentro de la entonces Secretaría de la Presidencia (1964 - 1970)".

109. Cfr. Gustavo Martínez Cabañas, "El Control y la Coordinación del Sector Público Descentralizado" en Aportaciones al Conocimiento... (autores mexicanos), p. 335.

Antes de exponer la situación de las áreas de que se trata en el gobierno referido, debe señalarse que ni la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley que el Presidente envió a la Cámara de Senadores, ni en la Minuta que ésta remitió a la de Diputados, ni en los Dictámenes elaborados por las Comisiones unidas Primera de Gobernación, Segunda de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, y menos aún en el debate de esta última Cámara citada, se hizo referencia expresa alguna a la Presidencia de la República ¹¹⁰, pese a que el articulado del proyecto contenía esta novedad. Por lo tanto, como puede observarse, la creación - o reconocimiento formal - de este organismo no suscitó ninguna polémica y su existencia legal no tuvo mayores obstáculos, aunque como más adelante se verá no por ello ha estado exenta de cuestionamientos.

También debe aclararse que la Secretaría de la Presidencia desapareció y muchas de sus funciones pasaron a ser de la competencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto y otras se ubicaron genéricamente en los nuevos numerales correspondientes a las unidades directamente adscritas al Presidente.

La inclusión de estos organismos en la Ley mencionada constituyó una innovación en la legislación ¹¹¹ que ha permitido dotar a la administración pública y al resto de la sociedad de una mayor certeza jurídica en la actividad de aquélla y en su repercusión a la última.

Otra creación importante para los efectos de este trabajo, lo constituyó la presencia de bases legales para las reuniones que el Presidente de la República mantiene con los miembros de su gabinete ¹¹² en circunstancias distintas a las de extrema emergencia que contempla el artículo 29 de nuestra Ley Suprema, esto es, para definir y evaluar la política del gobierno federal en diversas materias de la administración pública.

El articulado de la recién promulgada Ley Orgánica, decía, en la parte relativa a lo tratado lo siguiente:

110. Cfr. Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (Período Ordinario) del 22 de diciembre de 1976.

111. Cfr. Rodrigo Moreno Rodríguez, op. cit., 205 y 240; Acosta Romero, op. cit., pp. 120 y 135; José Francisco Ruiz Massieu, Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana, pp. 31 y 50.

112. Cfr. José Fco. Ruiz Massieu, op. cit., p. 24 y Moreno Rodríguez, op. cit., p. 178.

“La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada ” (art. 1, párrafo segundo).

“Art. 6. - Para los efectos del Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo de Ministros se integrará con los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos Administrativos, y el Procurador General de la República, presidido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos que no incluyan a la totalidad de los miembros del Consejo, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública”.

“Art. 8. - 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” ¹¹³.

Como puede apreciarse, de acuerdo con el último numeral transcrito, las características y el número de las unidades de apoyo a que se refiere, sólo tienen como limitantes el presupuesto asignado a la Presidencia de la República y el no afectar la distribución de competencias plasmadas en la legislación.

Antes de continuar con la exposición evolutiva de las oficinas administrativas técnicas adscritas a la Presidencia de la República, resulta adecuado exponer la importante crítica que varios años después, el maestro Horacio Castellanos Coutiño ¹¹⁴ enderezó contra la participación del Congreso de la Unión en la formación de la Ley Orgánica multicitada, los fundamentos

113. Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, p. 2.

114. Comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Revista de la Facultad de Derecho de México.

constitucionales de la misma y la inclusión en la mencionada Ley Secundaria de la Presidencia de la República como parte integrante de la administración pública federal centralizada.

El citado tratadista considera innecesaria la inserción en el título I de la Ley referida, de la Presidencia de la República como parte integrante de la administración centralizada porque considera que:

a) En el título II que detalla a dicho tipo de administración, no se alude a la Presidencia de la República.

b) La citada Presidencia no tiene facultades de decisión y/o ejecución que le confieren el carácter de autoridad a las dependencias de la administración centralizada.

c) Se trata de una unidad adscrita al Presidente.

d) No la contempla el artículo 90 Constitucional, pues éste sólo hace mención de las Secretarías y Departamentos Administrativos, lo que reitera el artículo 2 de la Ley multicitada.

“De lo anterior, - dice - habrá que concluir que el Congreso de la Unión se excedió en el ejercicio de sus facultades al consignar en la ley que comentamos a la Presidencia de la República y a la Procuraduría General de la República. Desde luego, si se quiere conservar la estructura, bastaría con adecuar el artículo 90 de la ley suprema al texto del 1º de la ley ” 115.

Considero que la inserción de la Presidencia de la República en la multicitada Ley sí ha sido necesaria porque entre otras razones, como ya se ha dicho en múltiples ocasiones, permite dar fundamento a nivel de Ley secundaria a los órganos que para su auxilio directo cree el titular del

115. Op. cit., pp. 153 y 164. Respecto de la Procuraduría General de la República, el autor en cita vierte las mismas consideraciones pues señala que ésta formalmente tampoco es parte de la Administración Pública Federal en virtud de que el art. 90 Constitucional no la incluye como tal, no despacha negocios del orden administrativo aunque esté adscrita administrativamente al Poder Ejecutivo pero no integrada a la administración pública centralizada. Asimismo, considera que la misma procuraduría no es una dependencia en el sentido en que la palabra se emplea en el Derecho Administrativo. En su dictamen, las Comisiones de la Cámara de Diputados manifiestan su acuerdo con la colegisladora, respecto de la constitucionalidad de la iniciativa: “Las Comisiones Dictaminadoras están acordes con la Colegislatura de que la Iniciativa de Ley en nada contrviene al texto constitucional...” Diario de los Debates del 22 de diciembre de 1976, p. 3.

Ejecutivo Federal, dando fin o por lo menos atenuando la inseguridad jurídica al respecto en décadas pasadas.

Por otro lado, son acertadas las aseveraciones vertidas por el tratadista en el primero y último punto, sin embargo, no me parecen adecuadas las opiniones que expone en el segundo y tercer punto referidos, pues como se señalará más adelante, la administración centralizada o no, puede contar con unidades cuyas actividades sean esencialmente de apoyo a la toma de decisiones o a la ejecución material de éstas ¹¹⁶.

Ante las citadas disyuntivas, resulta aconsejable apoyar la sugerencia del maestro Castellanos, en el sentido de modificar el texto constitucional.

Durante el gobierno que se refiere, se expidieron varios acuerdos creadores de diversas oficinas del tipo que se estudia, cuyo número al lado del aparato burocrático que de ellas dependía, hizo crecer excesivamente dentro de la Presidencia, esta clase de servicios, que, como ya se ha señalado, conviene que sean de dimensiones moderadas.

De este modo, las unidades directamente adscritas al Ejecutivo Federal eran la Secretaría Privada, la Secretaría Particular, el Estado Mayor Presidencial, la Unidad de Asuntos Jurídicos (3-I-77), la Dirección General de Información y Relaciones Públicas (1-VI-77) ¹¹⁷ - que posteriormente se transformó en Coordinación General de Comunicación Social - (21-VI-82), la Oficina de Asesores, las Coordinaciones Generales de Estudios Administrativos (3-I-77); del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados

116. Si bien las oficinas que conforman a la Presidencia de la República no tienen normalmente, el carácter de autoridad, sí pueden llegar a tenerlo, v. gr. el Cuerpo Consultivo Agrario - ahora inexistente - tenía tal carácter en determinadas circunstancias de acuerdo con la siguiente jurisprudencia: "CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, SUS CONSEJEROS CUANDO SON AUTORIDAD. Tienen este carácter de autoridad, cuando se abstienen de dictar los acuerdos necesarios para la correcta integración de los expedientes en que deban opinar, como también al abstenerse de ejercer las funciones que les atribuye la Ley". *Boletín Judicial de la Federación*. Apéndice 17/75, 3ª parte I, Tesis 22; pp. 46 - 47, cit. por Mario Ruiz Masnieu, op. cit., p. 185.

Debe anotarse, que los artículos de la Constitución relativos a la administración pública - especialmente el 90 -, no fueron reformados sino después de aprobada la nueva Ley Orgánica, situación que durante ese lapso puso en entredicho la constitucionalidad de la misma Ley, debiendo aclarar al mismo tiempo que la opinión del maestro Castellanos es respecto del texto actual del citado numeral, que como el anterior, tampoco consideraba la existencia del órgano denominado Presidencia de la República.

117. El Manual de Organización ... 1982 establece: "Con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desaparece la Secretaría de la Presidencia, quedando inscrita la Dirección General de Información y Relaciones Públicas dentro de la Presidencia de la República, en virtud de que el artículo 8 de la Ley Orgánica establece que para la atención de los servicios de difusión y relaciones públicas el titular del Ejecutivo Federal contará con la unidad respectiva" (p. 236).

(COPLAMAR) (21-I-77); del Sistema Nacional de Evaluación (21-X-77) y de Programas para Productos Básicos (7-II-80); y las Coordinaciones de Proyectos de Desarrollo (18-V-79); de los Servicios de Salud Pública (25-VIII-81), y para el Desarrollo de Centros Turísticos (6-XI-81).

Resulta pertinente mencionar, que no se expidió ningún instrumento con la jerarquía necesaria, para crear expresamente a las dos primeras unidades expuestas ni a la Oficina de Asesores.

Las tres primeras oficinas mencionadas contaban con una jerarquía superior a las coordinaciones, la Unidad de Asuntos Jurídicos y la Oficina de Asesores, aunque las últimas no dependían de aquéllas.

Será prolijo transcribir la denominación y jerarquías de las diversas unidades dependientes de las oficinas mencionadas, pues como se ha referido, su número es abundante, por ejemplo, la Coordinación General de Estudios Administrativos, además de la secretaría particular, asesoría técnica, Comisión Interna de Administración y Programación, Consejo Consultivo de Reforma Administrativa y Comité Asesor del Programa de Reforma Administrativa dependientes directamente del titular, contaba con una Coordinación Auxiliar (con asesoría) y siete Direcciones Generales¹¹⁸.

Como observa Ignacio Pichardo Pagaza: "Algunas oficinas presidenciales no sólo fueron de apoyo al Presidente, sino se concibieron con carácter normativo para las demás entidades de la administración federal. Otras manejaron problemas importantes que les conferían un rango cuasiministerial. En el primer caso estuvo la coordinación general de estudios administrativos y en el segundo la coordinación del sistema alimentario"¹¹⁹.

El mismo autor, atinadamente indica: "La organización de la presidencia durante el sexenio 1976 - 1982, respondió a una forma de diseñar la política pública: para las grandes decisiones estratégicas, el presidente se apoyaba en gran medida en sus propios asesores y no sólo en los secretarios de estado"¹²⁰.

Por último, en el transcurso de la misma administración, en el año de 1981, la Ley Orgánica sufrió una tercera reforma la cual afectó -entre otros- el contenido de uno de los numerales referidos al tema en este estudio.

118. Cfr. Manual de Organización ... 1982, pp. 166 a 248. Para conocer las funciones específicas y el organograma de las unidades mencionadas consúltese el Manual citado.

119. Introducción a la Administración Pública de México, pp. 195 y 196.

120. Op. cit., p. 197.

La modificación se refirió al primer párrafo del artículo 6, a fin de adecuar la terminología del mismo al texto constitucional, que en fechas cercanas había suprimido la denominación de Consejo de Ministros, determinando quiénes debían acordar con el Ejecutivo la suspensión temporal de garantías ¹²¹.

De esta manera, el primer párrafo del sexto numeral del ordenamiento aludido, estableció:

“Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República”.

En el comienzo de la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado (1 de diciembre de 1982 - 30 de noviembre de 1988), la Ley de la materia sufrió una cuarta reforma que entre otros numerales se refirió a los que conciernen a este trabajo, dicha modificación se llevó a cabo en el mes de diciembre de 1982 y consistió en la eliminación del contenido del artículo 7 que se refería a los departamentos administrativos; el traslado y ampliación del texto del segundo párrafo del artículo 6 al lugar que ocupaba la parte desaparecida del primer artículo referido y, la contracción del octavo numeral ¹²² para quedar como sigue:

“Art. 7 .- El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la Administración Pública Federal. Estas reuniones serán presididas por el Titular del Ejecutivo Federal y el Secretariado Técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República”.

121. Únicamente en la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, se hizo referencia a las causas que dieron lugar a la modificación. Cfr. Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados de los días 26, 29 y 30 de diciembre de 1961.

122. Durante el proceso legislativo, los artículos citados no fueron objeto de discusión especial alguna, únicamente el Diputado Arnaldo Córdova consideró durante el debate, que el artículo 8 reconocía “la insuficiencia física del Presidente para ejercer el control que la ley supone sobre el esfuerzo planificador, al autorizarlo a crear unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que estime convenientes”, y se refirió a “una nueva concentración de facultades, que ponen en peligro el poder personal del propio Presidente, en cuanto que éste se vea imposibilitado para controlar adecuadamente las funciones que se derivan de esta nueva concentración de facultades, en los distintos departamentos del Ejecutivo”. Cfr. Diario de los debates del 22 de diciembre de 1982, pp. 25 y 28.

“Art. 8. - El Titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República”.

Como puede observarse, además de los efectos transcritos respecto del artículo 6 de la Ley, en relación al 29 de la Constitución Política, desde la vigencia de este artículo (1-I-77) el Presidente podía reunir a cualquier Secretario o Jefe de Departamento aunque en el tema a tratar tuviera o no competencia cualquiera de éstos. Pero a partir del 5 de enero de 1982 y hasta el 1 del mismo mes de 1983 (fecha en que entraron en vigor las reformas del ahora art. 7) - con apoyo en la Ley -, el Titular del Ejecutivo Federal solamente podía convocar a reuniones a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos competentes para definir o evaluar la política del gobierno federal. Actualmente, y en forma adicional, con la nueva reforma no sólo podrá reunirse con los titulares de las dependencias, sino con otros funcionarios, siendo requisitos: que exista competencia de los citados y, que la materia que se trate corresponda legalmente a la atención de varias dependencias o entidades y que evidentemente tendrán que ser aquéllos de que se ocupen las citadas.

Otro aspecto importante de la reforma citada, se refiere a que el control, coordinación y seguimiento de todos los aspectos y decisiones que emanen de dichas reuniones, estarán a cargo de la Presidencia, a través de órganos adscritos a ésta denominados Secretariados Técnicos, lo cual se traduce en una sustancial mejoría dentro de la administración pública.

Por lo que se refiere al artículo 8, resulta sencillo advertir que a su texto original le fueron suprimidas varias oraciones que contenían funciones específicas atribuibles a las oficinas dependientes del Jefe del Ejecutivo, las cuales aunque no sobraban, pueden quedar contenidas dentro de los conceptos “unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación”, que conservó el texto actual, si bien en opinión de Pichardo Pagaza “se eliminaron atribuciones para crear unidades con funciones hacia la totalidad de la administración pública federal”¹²³ posición que difiere de la expuesta en este trabajo (V. gr. la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes que más adelante se menciona).

123. Op. cit., p. 200.

En este periodo mediante sendos acuerdos, desaparecieron las Coordinaciones Generales de Programas para Productos Básicos, del Sistema Nacional de Evaluación, de Estudios Administrativos, del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados; las Coordinaciones de Servicios de Salud Pública, para el Desarrollo de Centros Turísticos y, de Proyectos de Desarrollo.

Se transformaron, mediante los acuerdos respectivos, la Unidad de Asuntos Jurídicos y la Coordinación General de Comunicación Social en Direcciones Generales (1-I-83 y 31-I-83, respectivamente).

Subsistieron, el Estado Mayor Presidencial, las Secretarías Particular y Privada y, la Oficina de Asesoría. Asimismo, se creó la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes (19-I-83).¹²⁴

Durante esta etapa la Secretaría Privada y la Particular¹²⁵, así como la Oficina de Asesores siguieron careciendo de un instrumento jurídico que les sirviera de apoyo y determinara sus atribuciones.

De esta forma, disminuyó el crecido número de unidades administrativas componentes de la Presidencia de la República, y se modificaron sensiblemente sus atribuciones y jerarquías.

En efecto, en un rango superior se situaron el Estado Mayor y la Secretaría Privada, después la Oficina de Asesoría, seguida de la Secretaría Particular y por último, las Direcciones Generales creadas¹²⁶.

De la Secretaría Particular dependían la Contraloría Interna y la Coordinación de Giras Presidenciales, así como la Secretaría Adjunta y las Direcciones de Quejas y de Administración.

De las direcciones generales dependieron unidades de jerarquía inferior que sería prolijo enumerar¹²⁷, por ejemplo, la del Secretariado Técnico de Gabinetes contaba con un Secretario Particular, las Direcciones de Documentación, Información y Análisis, de Asesoría de Organización y un área de apoyo administrativo¹²⁸.

124. Pichardo Pagaza, señala adicionalmente la existencia de la Secretaría Auxiliar (op. cit., p. 200).

125. Cfr. Francisco Javier Osornio Corres, op. cit., p. 172.

126. Cfr. Folleto: Diagrama de Organización de la Dirección de Administración de la Presidencia de la República.

127. Para conocerlas, consúltese el Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano 1987, pp. 682 - 684.

128. Cfr. *Ibid* y Osornio Corres, op. cit. p. 170.

Dentro de la última Dirección General referida, merecen mención especial áreas distintas a las indicadas, que conformaban distintos "gabinetes" cada uno con un Secretario Técnico cuyas particularidades serán analizadas con posterioridad.

El 2 de enero de 1985 se creó el Comité de Asesores Económicos integrado por tres personas designadas por el Jefe del Ejecutivo Federal, uno de los cuales asumió las funciones de coordinador.

Con fecha 4 de abril de 1986 fue expedido el Reglamento del Estado Mayor Presidencial que modificó la estructura de este cuerpo, abrogó al Reglamento de 1942 y precisó su composición y funciones. Posteriormente (26 de diciembre del mismo año) se publicó una nueva Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Las características que el agrupamiento referido adquirió se conservan desde la fecha de promulgación de su reglamento, por lo que serán tratadas ulteriormente.

Desde el 6 de septiembre de 1986, la Presidencia de la República cuenta con la Conservaduría de Palacio Nacional, merced al Reglamento para el Uso y Conservación de las Áreas, Objetos y Colecciones de Palacio Nacional. Dicha Conservaduría es un órgano técnico y administrativo (art. 5) que se integra por un Conservador General, un Consejo Técnico compuesto por representantes de diversas Secretarías, Institutos y el Estado Mayor Presidencial, así como "el personal necesario para el ejercicio de sus atribuciones, quienes dependerán operativa y presupuestalmente de la Presidencia de la República" (arts. 6 y 9), y que tiene diversas atribuciones que evidentemente se desprenden del título del Reglamento citado.

Así, durante la administración que se refiere, además de las Secretarías, el Departamento Administrativo y las Procuradurías General y del Distrito Federal, integraban el "gabinete legal", la Secretaría Particular, el Estado Mayor Presidencial y las tres Direcciones Generales mencionadas ¹²⁹.

Finalmente, es posible concluir con Pichardo Pagaza, que durante el sexenio de Miguel de la Madrid, y en vista del reducido número de unidades que directamente le estaban adscritas, se puso de relieve que el presidente deseaba apoyarse más en sus secretarios de estado - individual o colectiva-

129. Cfr. Poder Ejecutivo Federal, Gabinete Legal.

mente - para decidir la política pública ¹³⁰ que en una voluminosa Presidencia de la República.

En el gobierno actual, se ha dado una reestructuración de la Presidencia de la República al haberse creado en un principio, la Oficina de Coordinación (7-XII-88) la cual fue sustituida después por la Oficina de la Presidencia de la República - 5/VI/92 - que no alteró significativamente las funciones de aquella y, la Secretaría Ejecutiva del Consejo Consultivo de Ciencias (24-I-89). Efectivamente, además de las dos unidades mencionadas, del titular del Ejecutivo dependen directamente la Secretaría Privada, el Estado Mayor Presidencial, y las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos, de Comunicación Social y de Administración (que anteriormente dependía de la Secretaría Particular).

Con la creación de la Oficina de Coordinación, desapareció la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes y de la primera pasaron a depender la Secretaría Particular, las Unidades de Atención a la Ciudadanía, y de la Crónica Presidencial, los distintos Secretariados Técnicos de los Gabinetes (que también se modificaron), la Unidad Técnica, la Dirección de Información y Análisis y la Coordinación de Asesores.

Posteriormente, como quedó indicado, con fecha 5 de junio de 1992, la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República desapareció, creándose en su lugar otra designada como Oficina de la Presidencia de la República, con el objeto de ajustarla a las reformas sufridas durante el mismo año por la Ley Orgánica mencionada, significadas por la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la de Hacienda y Crédito Público y la transformación de la de Desarrollo Urbano y Ecología en de Desarrollo Social, con la consecuente y necesaria adecuación de los gabinetes especializados así como con el fin de simplificar el Acuerdo que originalmente creó a la Oficina de Coordinación, que como se deduce del texto del nuevo ordenamiento, no trajo consigo grandes cambios en las atribuciones que tuvo aquella y que ahora posee la nueva unidad administrativa.

Las características de los órganos más importantes se abordarán más adelante, lo que no es obstáculo para pasar a revisar en grandes rasgos, las funciones que históricamente, y en vista de las unidades que han existido y que aquí se han expuesto, han realizado las mismas.

130. Op. cit., p. 197.

En términos generales, las actividades que realizan las unidades directamente dependientes del Jefe del Ejecutivo en torno a éste, tienen por común objeto brindarle apoyo técnico, asesoría y servicios de coordinación respecto de las atribuciones del mismo y que no sean de la competencia exclusiva de otra dependencia o entidad. Abundando, puede decirse que algunos de los principales fines de acuerdo con la materia y área de que se trate, son: asegurar que el titular del ejecutivo esté informado adecuadamente y al día; ayudarle en la previsión de los problemas y en el planteamiento de programas futuros; lograr que los asuntos que dependen de su decisión lleguen rápidamente a su despacho, de manera que puedan arreglarse eficientemente y sin retrasos, y protegerlos contra juicios precipitados y ligeros; excluir todos los asuntos que puedan solucionarse en cualquier otra parte del sistema; ahorrarle tiempo; arbitrar medios para conseguir que los subordinados acaten las disposiciones establecidas y la dirección ejecutiva¹³¹, sin que ello signifique la toma de decisiones eminentemente ejecutivas -que afecten directa, sin interferencias e inmediatamente a la población- de parte de estos organismos, sino para facilitar al Presidente la selección, ejecución y coordinación de las resoluciones más adecuadas posibles.

Ante la complejidad y en atención al desarrollo histórico del gobierno del Estado actual y de nuestro país en especial, es posible observar una tendencia a la especialización y división del trabajo de las áreas analizadas, lo cual hace posible reunir las en los conceptos de administración interna, coordinación de la reforma administrativa, atención de áreas prioritarias, servicios jurídicos, comunicación social, servicios de secretaría particular, servicios de secretaría privada, seguridad, coordinación y seguimiento y, asesoría especializada, los cuales y en función de la labor que a las mismas se les ha asignado en la evolución de nuestro país, pueden integrarse en lo particular, respecto de su actividad, conforme a lo siguiente:

a) Administración interna, que comprende el mantenimiento y conservación de los recintos presidenciales; establecer las normas, manejar, difundir y controlar los recursos financieros, humanos, materiales y de servicios generales asignados a la Presidencia de la República, así como intervenir en el sistema de orientación al público.

b) Coordinación de la reforma administrativa, relativa al estudio, promoción de las modificaciones, coordinación y evaluación de la ejecución de las

131. Leonard D. White, cit. por Clinton Rossiter, *La Presidencia de los Estados Unidos*, p. 119.

medidas para mejorar la organización y funcionamiento de la administración pública federal.

c) Atención de áreas prioritarias, referida a estudiar, proponer, coordinar y evaluar la ejecución conjunta de la administración pública de medidas tendientes a la elaboración de proyectos específicos de desarrollo, incremento de la producción nacional agrícola e industrial, atención a grupos marginados, distribución de productos básicos, prestación de servicios de salud pública y desarrollo de centros turísticos.

d) Servicios jurídicos, referente al estudio, elaboración de conceptos relativos al Derecho; registro y compilación de las disposiciones legales federales, revisión del marco jurídico de la administración pública así como emitir opinión y dar forma legal a los proyectos de iniciativas, reglamentos, decretos y acuerdos formulados por dependencias de la misma administración o que le solicite el titular de ésta y remitirlos en su caso, a la Secretaría de Gobernación a fin de que se presenten ante el Congreso de la Unión o se publiquen en el Diario Oficial de la Federación según corresponda.

e) Comunicación social, significada por la atención de los servicios de difusión de las actividades presidenciales; las relaciones públicas del titular de la misma; captar, analizar y procesar la información de los distintos medios de difusión que sea relevante para la Presidencia de la República y quien la encabeza y coordinarse con la Secretaría de Gobernación para la elaboración y ejecución de los diferentes programas de comunicación social del gobierno nacional.

f) Servicios de secretaría particular, correspondientes a la atención, trámite y preparación de los asuntos del Presidente de la República en cuanto a la distribución de su tiempo (agenda) en lo referente a acuerdos, audiencias, asistencia a eventos y giras; enterar al mismo de las peticiones de los particulares y de los funcionarios así como la atención de sus quejas y sugerencias; proponer conceptos y textos en documentos emanados de la Presidencia; tramitar la correspondencia enviada al titular de la última incluyendo la recepción, registro, archivo, destino y control de los asuntos planteados y, prestar auxilio en materia de traducciones.

g) Servicios de secretaría privada, que han aludido a la asistencia al primer mandatario en asuntos de carácter estrictamente privado del mismo, lo que se traduce en la atención de su agenda al respecto, trámite de su correspon-

dencia y control de sus documentos y biblioteca personal.

h) Seguridad, que se ocupa de la protección de la institución presidencial, particularmente de quien la representa y que se significa por la realización de las actividades para el mantenimiento, control y operación de los servicios de transporte y comunicación presidencial; prevención para la seguridad del mismo y de su familia así como de las residencias, oficinas e instalaciones en que el primer mandatario preste alguna función oficial o privada; adopción y ejecución de medidas para proteger al presidente, que van desde el cuidado y preparación del lugar y acto al que habrá de asistir, esto es coadyuvar en la planificación de sus actividades, obtención de información relativa a las condiciones de los lugares y eventos, brindar apoyo logístico y mantener el orden en los mismos a través del personal militar que le está adscrito, hasta accionar a la totalidad del Cuerpo de Guardias Presidenciales y, servir de enlace (al lado de otras instituciones) con el resto de las fuerzas armadas nacionales.

i) Coordinación y seguimiento, es decir servir de enlace entre el Jefe del Ejecutivo y la administración central; preparar las reuniones, formular las agendas, la presentación de documentos y materiales de apoyo y elaborar las convocatorias correspondientes para los acuerdos del Presidente con funcionarios en los temas relativos al tratamiento de asuntos interdependenciales en áreas específicas o generales del quehacer gubernamental; elaborar las minutas de dichas reuniones, la relación de los análisis, propuestas, soluciones, políticas, decisiones y evaluación de resultados emanados de éstas, así como llevar el resguardo, registro y control de las actas de las mismas; armonizar, controlar y supervisar la ejecución de dichos acuerdos y de los programas e instrucciones que expresamente señale el titular del Ejecutivo de la Federación dentro del ámbito de la administración pública; establecimiento de los mecanismos de comunicación y cooperación con las dependencias y entidades involucradas, coadyuvar en la tramitación de documentos que deban ser aprobados por el titular mencionado y, elaborar los estudios que en relación a lo expuesto requiera el mismo dirigente nacional.

j) Asesoría especializada, atinente a la programación, preparación y realización de investigaciones, estudios y propuestas específicas en materias especiales determinadas por el titular del Ejecutivo, y que normalmente se han referido a la economía y sus aspectos agrícola, de inversiones públicas, industrial, financiera nacional e internacional, si bien como es de suponerse cada área presta su consejo y opinión al mismo titular en el ámbito de su actividad.

En todo caso, estas atribuciones se ejercen por acuerdo del Jefe del Ejecutivo. Asimismo, como fácilmente puede intuirse, esta clase de actividades no han sido privativas de nuestro país, pues a lo largo de la vida de otras naciones con tipos de Estado distintos o similares al nuestro las mismas han adquirido rasgos análogos y aún más desarrollados.

Por otro lado, como ya se ha expresado en el capítulo que antecede, la labor de estas unidades se asemeja a otras que están obligadas a desempeñar las secretarías y departamentos de estado de acuerdo con el título segundo, capítulo primero de la Ley Orgánica referida, algunas de las cuales podrían aplicarse, previa reforma legal, a las primeras. Entre las aplicables a ambas pueden considerarse y por lo tanto adecuarse:

1.- Igualdad de jerarquía jurídica entre la dependencia Presidencia de la República y las demás, excluyendo como es obvio al Presidente de la República (art. 10).

2.- Ejercicio de sus funciones por acuerdo del Presidente (art. 11).

3.- Formular, respecto de los asuntos de su competencia y de sus propias atribuciones (apoyo técnico, asesoría y coordinación) los proyectos de leyes, reglamento, decretos y acuerdos (art. 12).

4.- Contar al frente de cada unidad directamente dependiente del titular del Ejecutivo (por lo tanto integrante de la Presidencia) con un titular, que sea auxiliado por una serie de funcionarios y oficinas subordinados de acuerdo con los ordenamientos respectivos (art. 14 o 15).

5.- Obligación de los titulares de las unidades integrantes de la Presidencia de la República para atender el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, los que podría delegar en los funcionarios subordinados de acuerdo con la normatividad correspondiente (art. 16).

6.- Expedición de un reglamento interior y manuales de organización y de servicios al público para la Presidencia de la República, expedidos por el titular del Ejecutivo Federal (arts. 18 y 19).

7.- Establecimiento de sus correspondientes servicios de apoyo administrativo (art. 20).

8.- Obligación de proporcionar información, datos o cooperación técnica de las demás dependencias a las unidades multialudidas (art. 25).

Dentro de la ciencia de la administración, se ha establecido una diferenciación de las distintas unidades que conforman a las estructuras administrativas atendiendo a las características y funciones de las mismas. De este modo, se ha señalado que existen por un lado, órganos que cumplen atribuciones denominadas de Estado Mayor, Plana Mayor, "superiores", unidades centralizadas o generales, auxiliares, consultivas y de control o staff y por el otro, las que realizan actividades operativas, ejecutivas, funcionales o de línea ¹³².

Las unidades de línea, como se deduce de las distintas denominaciones expuestas, realizan funciones ejecutivas consistentes en proporcionar servicios al público (construcción y mantenimiento de la obra pública, protección policiaca, recaudación de impuestos, preservación de la salud pública, producción agrícola e industrial, defensa, educación, control de la contaminación) es decir, "se dirigen a la realización de los fines últimos de la organización" ¹³³.

En cambio, las unidades del staff sirven al Presidente (y en general a los directores de unidades de línea de toda organización administrativa, pues su existencia teórica es aplicable a todas éstas) en "el estudio y programación de los fines a conseguir y los medios a emplear para alcanzarlos" ¹³⁴ "planeación establecimiento de presupuestos u otras funciones destinadas a facilitar el control ejecutivo de la administración", así como para proporcionar "información, asesoramiento, y coordinación" ¹³⁵ como base para la toma y supervisión de las decisiones. De esta manera, los "organismos de carácter consultivo o auxiliar (staff)[son] los que se dirigen a la coordinación de los fines últimos" ¹³⁶. Abundando en su concepto general, y en torno a su organización

132. La línea divisoria entre unas y otras ha sido controvertida en virtud del tenue límite que las separa. Cfr. Ira Sharkansky, *Public Administration, Policymaking in Government Agencies*, p. 127 o en su versión en español: *Administración Pública (Establecimiento de normas en las dependencias del Gobierno)*, p. 109, Frederick C. Mosher y Salvatore Cimmino, *Ciencia de la Administración*, pp. 264 a 268 y John Mc Donald Pfiffner y Preston R. Vance, *Public Administration*, p. 183. Herbert Alexander Simon, Donald W. Smithburg y Victor A. Thompson (*Administración Pública*, pp. 266 a 267) distinguen entre unidades de línea, auxiliares y directivas. A estas últimas las integran en el concepto de unidades centralizadas o "generales".

133. Mosher, op. cit., p. 268.

134. Rafael Estreña Cuesta, *Curso de Derecho Administrativo*, p. 226.

135. Sharkansky, *Administración Pública*, pp. 109 y 111. En la última página indicada, el autor se refiere a órganos específicos de la administración norteamericana con características de Estado Mayor, cuyos conceptos es posible hacerlos extensivos a esta exposición.

136. Mosher, op. cit., p. 268.

y roles puede decirse que éstas unidades de Plana Mayor dependen de las funciones y organización de la Jefatura Ejecutiva y "es principalmente un 'staff' central administrativo para la coordinación política, que se extiende al desempeño de un rol decisivo en la coordinación jurídica. Es también un 'staff' de coordinación administrativa para la política económica y social y a veces de planeación y para formas especializadas de coordinación económica y social. Frecuentemente, se ha convertido o tiende a convertirse en una especie de 'ministerio predominante' de coordinación con un complejo aparato administrativo" ¹³⁷.

Complementariamente, dentro de las características de las unidades de Plana Mayor puede mencionarse que éstas carecen de responsabilidades operativas; son un instrumento para descargar a la función directiva de su absorbente trabajo; tienen una separación de la línea jerárquica (sin ser independiente de las unidades activas) y se trata de un "órgano que es capaz de atesorar, y que ordinariamente atesora, el mayor caudal de competencia técnica; es en rigor, y precisamente, el órgano en quien reside esta competencia" ¹³⁸.

Dentro de las tareas que la doctrina considera que realiza el staff se encuentran entre otras, las que siguen:

1.- En opinión de Tomás Zamora Rodríguez:

- Preparación de las decisiones gubernamentales;
- Registro y transmisión de las decisiones y,
- Control de la ejecución de las decisiones gubernamentales ¹³⁹.

2.- De acuerdo con el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas:

- Coordinación del trabajo gubernamental;
- Preparación de las decisiones del Jefe del Estado o del gobierno;
- Búsqueda e información para el gobierno y la administración;
- Coordinación jurídica;
- Supervisión de la ejecución de las decisiones gubernamentales;

137. Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. XIV International Congress of Administrative Science. Administrative Problems of co-ordination in economic and social development, pp. 21 y 23.

138. Eduardo García de Enterría, *La Administración Española. Estudios de Ciencia Administrativa*, p. 46.

139. *La Presidencia del Gobierno de Francia*, pp. 40 a 43.

- Servir de instrumento para las agencias coordinadoras especializadas¹⁴⁰.

El sistema de Plana Mayor y unidades de línea debe distinguirse de los mecanismos de "consulta institucional", pues los últimos se caracterizan por ser órganos sustantivos es decir, según García de Enterría (que al mismo tiempo lo distingue del primer concepto):

Se trata de "un órgano que se constituye sobre sí mismo, independientemente, para la función también sustantiva de aconsejar.. [que] hace necesariamente formales y solemnes las relaciones de los órganos consultivos con los órganos activos; por una parte, el órgano activo debe requerir formalmente la consulta, y el hecho de que ésta tenga que venir de un órgano independiente implica que el consejo ha de darse precisamente en forma de 'dictamen'; el dictamen, escrito y solemne, es, en efecto, la forma típica de producción de la función consultiva según este sistema...esto determina una limitación del papel del consejo en la formación de la decisión administrativa, pues resulta que...la consulta ha de concretarse a un tema determinado, en una fase...concreta de su resolución, sin que, por ende, otros problemas normalmente conexos...puedan ser objeto del parecer del órgano consultivo" lo que conlleva a que "los problemas estrictamente discrecionales o políticos, que constituyen los auténticos problemas de la jefatura...se ven excluidos sistemáticamente del pronunciamiento de estos órganos especializados". Asimismo, son "órganos de composición colegiada, pero que forman su opinión aisladamente, separadamente, sin la presencia de los órganos activos que han de ser los destinatarios de la misma" y cuya voluntad "se manifiesta externamente -y, por tanto, frente al órgano activo que consulta - como una voluntad unitaria...la técnica organizativa 'staff and line' salva, en general, estas limitaciones...[pues] el 'staff' no se constituye en rigor, como un órgano sustantivo, independiente como tal del órgano activo" y presta "una asistencia permanente" siendo el órgano consultivo colegiado "de actuación intermitente...la función de consejo [del Estado Mayor] es capaz...de cubrir, a través de esta técnica, la plenitud del proceso de planeamiento, decisión y ejecución política, y no sólo un sector discontinuo de la misma". De este modo, "el Estado Mayor no se convierte nunca en Asamblea...no existe, pues, esa transposición de la función intelectual al plano del acuerdo de voluntades que se produce en el *collegium* formalmente constituido como tal y que puede impurificar la función del consejo" además, el

140. Op. cit., p. 139.

"colegio consultivo de tipo tradicional es...el administrador de un cuerpo de doctrina en cuya posesión consiste precisamente su competencia específica...la emisión de la consulta consiste por ello, típicamente, en meras 'aplicaciones' de ese *corpus* doctrinal, un poco sacerdotalmente poseído". En cambio, el mecanismo de staff le hace partícipe al mismo de "la generalidad de las funciones, y en idéntica extensión, que las que son propias del jefe asistido, impide la reducción de la función del consejo alrededor de un principio único, y por otra parte, determina la necesidad de una búsqueda activa de respuestas...[y] permite acantonar al técnico en el ámbito estricto de su técnica material, y reservar a la jefatura todas las virtudes de un mando organizador y directivo" ¹⁴¹.

Lo expuesto, y en ello coincidimos con el autor, no resta importancia al mencionado sistema de "consulta institucionalizada", cuya presencia considero, es necesaria al sistema administrativo estatal en general.

Los distintos tratadistas han enunciado los distintos tipos de staff que consideran que hay, de esta manera pueden referirse los siguientes:

John Mc Donald Pfiffner y Presthus R. Vance ¹⁴² consideran que el trabajo de estas unidades puede dividirse en:

1.- Staff general, consistente de aquéllas personas "que asisten al Jefe y cuyo tiempo es usado en su mayor parte en la planeación estratégica y la deliberación en torno a las políticas más trascendentes", en esta clasificación incluyen a los jefes de las dependencias que en ocasiones son llamados por el titular de la administración para deliberar en las políticas a seguir.

2.- Staff técnico, que se conforma por personas y actividades de carácter especializado que mantienen una relación con las unidades de línea que consiste en proporcionarles asesoría, entrenamiento, establecimiento de patrones (criterios uniformes) de operación e, inspección.

3.- Staff auxiliar o de servicios auxiliares, que incluyen personal dedicado a la atención de las finanzas, recursos humanos, abastecimiento, análisis administrativo, correspondencia, administración y mantenimiento de edifi-

141. Op. cit., pp. 43 a 49. Los "órganos consultivos institucionales" de acuerdo con el mismo tratadista, derivan de principios establecidos en la época napoleónica, que dividía las funciones estatales en activa, deliberante y consultiva. Un ejemplo de este tipo de órganos lo constituyó, de algún modo, el desaparecido Cuerpo Consultivo Agrario.

142. Op. cit., pp. 184 - 186.

cios y equipos, control de los medios de transportación, archivo y documentación e, instrumental de comunicación.

Salvatore Cimmino y Frederick C. Mosher, primeramente distinguen entre la actividad consultiva y auxiliar. La primera se refiere a una asistencia según "una competencia técnica-profesional, a dar consejos, a observar, a estudiar problemas organizativos...la otra, en cambio...realiza una función más directamente instrumental, respecto a la actividad de las unidades operativas, proporcionando servicios indispensables para el desarrollo normal de la acción administrativa, como la provisión de determinados bienes instrumentales, la preparación del presupuesto, el servicio de contabilidad, el mantenimiento de edificios [y] el archivo" ¹⁴³.

Los mismos autores consideran las siguientes clases de las oficinas consultivas y auxiliares advirtiendo al mismo tiempo que varias de ellas puedan presentarse en un departamento de staff:

1.- Asesoría y asistencia "*ad hoc*" (adecuada), que ocurre "cuando se confía a uno o más individuos...un sector específico de problemas, con el fin de llevar a cabo estudios y hacer sugerencias en torno al modo de resolverlos...la característica principal de este tipo de oficina se encuentra en la presunción de su escasa duración" ¹⁴⁴.

2.- Asesoría y asistencia "*ad personam*" que "se da cuando el dirigente llama a uno o más individuos para que lo asistan en algunos o en todos los aspectos de su trabajo...se distingue del primero en cuanto que los organismos individuales o colectivos que ejercen dicha función se encuentran siempre disponibles y no limitan su acción a un sector determinado de problemas; se distinguen además de los restantes tipos y clases por el carácter de su relación con el dirigente esencialmente *ad personam*, desprovista, por tanto, de carácter institucional...su función, su persona misma, puede ser desconocida del público y de los propios miembros de la organización o bien puede tratarse de individuos que ocupan un puesto de relieve, por su propia cuenta, en el mundo de la política, de los negocios, de la enseñanza pública, etc." ¹⁴⁵.

3.- Asesoría y asistencia general o del general, cuya adjetivación deriva de la circunstancia de que el ejercicio de su función lo llevaban a cabo órganos adscritos a un general. Se trata de una función institucionalizada, por lo tanto,

143. Op. cit., p. 269.

144. Op. cit., pp. 274 y 275.

145. Op. cit., pp. 275 y 276.

su función "no consiste en una relación personal entre el dirigente y el asesor o asistente...Normalmente, las funciones y las responsabilidades más comunes conferidas a tales oficinas, se refieren a la futura programación para toda la organización, a la coordinación de todas las actividades operativas y de las actividades consultivas y auxiliares, a la preparación de directrices generales, al control, a la revisión y alguna vez a la inspección " 146.

4.- Asesoría y asistencia especial, que se llama así "por la especialización asumida en algunos aspectos de la función directiva, tales como la actividad presupuestaria, la administración del personal, las relaciones públicas, la asesoría legal, etc. Dentro de su competencia no entran todos los aspectos de la actividad directiva, como en cambio, sucede en las oficinas de asesoría general". Están institucionalizadas y son permanentes. 147

5.- Asesoría instrumental, de servicio o de asistencia auxiliar, "estas oficinas asumen la función de prestar servicios comunes a todas las restantes partes de la organización, con el fin de facilitar el desarrollo de la actividad operativa...podríamos comprender dentro de esta clase las actividades de almacén, de vigilancia, los servicios de comunicación, los servicios de tipografía e imprenta, etc." 148.

No escapa a esta exposición la existencia de cuerpos considerados como "híbridos administrativos" a que se refiere Ira Sharkansky y que, ubicándose

146. Op. cit., p. 276.

147. Op. cit., p. 277.

148. Op. cit., pp. 277 y 278. En otra parte de su obra -pp. 290 a 292-, los autores ofrecen algunos criterios generales para la organización y funcionamiento de las oficinas consultivas y auxiliares que se pueden resumir de la siguiente forma.- 1. Limitar la organización de éstas lo más posible: concentrándose en los problemas de la coordinación de las distintas oficinas operativas y en los procedimientos o problemas comunes de varias de ellas, evitando los exclusivos de una o unas de ellas; evitar realizar actividades propias de las oficinas operativas; concentrarse lo más posible en los problemas nuevos, evitando tener que tratar problemas concretos que surgen continuamente: intentar reforzar continuamente a las oficinas ejecutivas. 2. Actuar desde el nivel y punto de vista del Jefe al que se ha adscrito el departamento asesor: conociendo sus aptitudes y métodos de trabajo; hacer conocer al personal del departamento asesor el punto de vista del jefe; organizar el departamento de modo que se evite que cada uno de los componentes deba limitar su función al estudio de los problemas referidos a una sola de las oficinas operativas. 3. Respetar la estructura formal de la organización y su jerarquía evitando que el personal de grado inferior del staff trate en plano de igualdad o superioridad a los de oficinas operativas de grado más elevado; asegurarse, ante los problemas nuevos, la comprensión y apoyo de los altos ejecutivos antes de emprender el estudio en niveles inferiores de la organización. 4. Crear y mantener relaciones amistosas con el personal de las oficinas ejecutivas. 5. Resaltar ante el personal de un departamento asesor el fin último (programación, etc.) de esta función, frente al carácter predominantemente técnico en que el departamento se inspira, esto es, subrayar la importancia de la programación respecto de los objetivos más reducidos de un control minucioso y detallado y, 6. Procurar que los servicios sean buenos y eficientes, evitando críticas dañosas debidas a la burocratización, retrasos, etc.

dentro de una estructura de Plana Mayor, realizan actividades propias de las unidades del línea, esto es, ejecutivas. Dicho concepto también lo considera aplicable a la creación de comisiones especiales integradas por representantes de los sectores público y privado para la atención de una problemática particular ¹⁴⁹.

Tampoco deben marginarse algunas de las desventajas que los estudios de la materia atribuyen a las organizaciones de Estado Mayor, entre otras las que siguen:

1.- La injerencia y crecimiento de estas oficinas en y frente a las operativas ocasiona roces y fricciones, así como el peligro de que la ejecución descuide sus funciones y, confusiones en las líneas de responsabilidad.

2.- Pérdida de atención a problemas muy concretos, limitando la misma a los más importantes pudiendo perder la perspectiva general propia de la actividad directiva.

3.- Existe el peligro de que la especialización técnica prevalezca sobre el fin para el que el departamento ha sido creado.

4.- La tendencia de estas oficinas a acentuar las funciones de control sobre las operativas que entre otros efectos puede obstaculizar toda actividad creadora de ambas.

5.- Ante la insistencia en el uso de procedimientos de control uniformes, pueden manifestar una resistencia ante las innovaciones ¹⁵⁰.

Una vez vistas las anteriores consideraciones correspondientes a la evolución histórica y funcionamiento nacional, así como las relativas a la teoría administrativa de los organismos de Plana Mayor, debe pasarse a la observación particular de las unidades que en la actualidad cumplen con las características y atribuciones anotadas, dentro de la dependencia denominada Presidencia de la República, de nuestro país.

Antes de pasar a realizar las observaciones referidas, debe advertirse que no todas las unidades conformadoras de la dependencia en cita, cuentan en la actualidad con el ordenamiento normativo necesario que permita aseverar - con toda seguridad jurídica - su existencia, ya que inclusive la dependencia multiautónoma, por el momento, no cuenta ni siquiera con un Manual de Organización, por

149. Public Administration, pp. 127 y 128, y en su versión en español, pp. 108 a 111.

150. Mosher y Cimmino, op. cit., pp. 285 a 289.

lo que la existencia y exposición que respecto de dichas áreas se realiza, se basa en el Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano publicado en 1989 por la Presidencia de la República y por las funciones que de su historia y denominación se deducen. Las áreas que se encuentran en tal insegura situación son la Dirección General de Administración y la Secretaría Privada. Asimismo, conviene indicar que el Diccionario en cita, refiere la existencia de una Secretaría Adjunta del Presidente y de una Secretaría Particular de la esposa del Presidente al lado de otras oficinas de menor jerarquía que no serán analizadas en virtud de que para este trabajo solamente se considerarán las unidades más importantes y que se deduce que son las que se exponen en el organigrama que aparece en el libro mencionado, así como la Secretaría Ejecutiva del Consejo Consultivo de Ciencias.

I. El Estado Mayor Presidencial.

La existencia de este organismo tiene su fundamento general en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y específico en los artículos 15 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana y 1° del Reglamento del Estado Mayor Presidencial que lo definen. En este sentido, el penúltimo numeral dispone.- "El Presidente de la República dispondrá en un Estado Mayor Presidencial (sic), órgano técnico militar que lo auxiliará en la obtención de información general; planificará sus actividades propias del cargo y las prevenciones para su seguridad y participará en la ejecución de actividades procedentes, así como en las de los servicios conexos, verificando su cumplimiento.

Se organizará y funcionará de acuerdo con el Reglamento respectivo " 151.

151. El texto transcrito es el que aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación, sin embargo conviene indicar que la iniciativa presidencial de Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana utilizaba palabras más adecuadas: "El Presidente de la República dispondrá de un Estado Mayor Presidencial, órgano técnico militar que lo auxiliará en la obtención de información general; planificará sus actividades propias del cargo y las prevenciones para su seguridad y participará en la ejecución de actividades procedentes, así como en las de los servicios conexos, verificando su cumplimiento.

Se organizará y funcionará de acuerdo con el Reglamento respectivo".

Al mismo tiempo, debe mencionarse que ni la exposición de motivos de dicha ley ni en los dictámenes y debates camerales se hizo referencia expresa a este artículo. Asimismo, cabe indicar que la fe de erratas al texto legal originalmente publicado, aparecida en ulterior Diario Oficial, tampoco afectaron al numeral aludido por lo que el contenido expuesto es el vigente, si bien, la modificación de dos palabras no altera su significado y efectos.

Por otro lado, saltan a la vista los tres últimos renglones del primer párrafo del artículo aludido cuya redacción es confusa y parece redundante al mencionar que el organismo a comento planificará las actividades propias del cargo presidencial, al igual que las prevenciones para la seguridad de su titular y participará en la ejecución de las actividades que procedan para conseguir ambos fines, así como "en los de los servicios conexos". Esto es, parece una repetición innecesaria el decir que participará en la

De esta manera, al Estado Mayor Presidencial, de conformidad con el artículo 1º de su Reglamento (de contenido similar al transcrito) y según Osornio Corres, le permite a éste, "además de dar cumplimiento a las atribuciones que le encomienden otras disposiciones jurídicas" fungir "como una unidad operativa de apoyo general, para la persona del presidente de la República, que es quien en definitiva determina el contenido específico de las funciones que deberá desarrollar". Además, el mismo tratadista señala que para "la mayor eficacia de sus funciones, así como para garantizar la seguridad personal del titular del Ejecutivo Federal, éste órgano tiene una naturaleza y disciplina de orden militar" siendo "un órgano de máxima seguridad, dependiente directa y exclusivamente del Presidente de la República, quien en su calidad de máxima autoridad militar del país coordina personalmente los trabajos de este importante cuerpo militar... (que) asegura la protección personal del presidente, así como el desempeño de las funciones más importantes que personalmente le son necesarias para el ejercicio de su encargo. Al mismo tiempo, representa un considerable contrapeso a la fuerza que representa cualquiera otra de las instituciones armadas del país" 152.

La estructura orgánica de este importante organismo presidencial se integra por una Jefatura, cuyo titular debe ser un General del Ejército (art. 8 del Reglamento citado) designado por el Presidente de la República (art. 14, fracción III de la Ley castrense); dos Subjefaturas, una Operativa y otra Administrativa; una Contraloría y Ayudantía General; una Coordinación General de Transportes Aéreos Presidenciales; ocho secciones: Secretaría y Archivo; Primera y Detall y, Segunda a la Séptima; una Coordinación Administrativa; tres Grupos: Jurídico, de Promoción Deportiva, y de Promoción Social; una Ayudantía del Presidente de la República y finalmente, un Agrupamiento de Servicios Generales (art. 2 del Reglamento).

ejecución de las actividades procedentes y en los servicios conexos, pues estos últimos forman parte de dichas "actividades procedentes", sin embargo - y a reserva de profundizar en los antecedentes histórico-legislativos de este numeral (situación que en este trabajo sería prolijo abordar), por "servicios conexos" puede entenderse que se trata de tareas de auxilio para ejecutar dichas actividades, es decir, primordialmente brindar apoyo logístico para que la ejecución de "las actividades procedentes" se lleve a cabo en forma adecuada. A esta conclusión puede arribarse, si se considera que en el léxico castrense y en la Ley Orgánica militar se distinguen las unidades del Ejército atendiendo a su especialidad en Armas y Servicios. Las primeras son aquellas cuya misión principal es el combate y son la Infantería, la Caballería, la Artillería, los Blindados y los Ingenieros de Combate (Ley Orgánica, arts. 54 a 56), mientras que los Servicios tienen como misión principal satisfacer las necesidades de vida y operación de las Armas, por medio del apoyo administrativo y logístico, siendo éstos: los Ingenieros, Cartográfico, Transmisiones, Materiales de Guerra, Transportes, Administración, Intendencia, Sanidad, Justicia, Veterinaria y Remonta, Meteorológico, Control de Vuelo y, Material Aéreo.

152. Op. cit., pp. 164 - 165. Hasta antes de la nueva Constitución colombiana, dicho país contaba también con la denominada Casa Militar que tenía características similares a las del órgano expuesto - Cfr. Jaime Castro, Funciones del Presidente de la República en Colombia, p. 675 - .

La designación y remoción de los Subjefes, Contralor y Ayudante General, Coordinador General de Transportes Aéreos Presidenciales, Jefes de Sección y de Servicios, corresponde al titular del Ejecutivo Federal, a través del Jefe del Estado Mayor (art. 10, fracc. II del Reglamento mencionado), facultad que eventualmente puede extenderse al resto del personal de este organismo, pues el artículo 14 fracción VII de la Ley Orgánica del Ejército lo faculta (al presidente) para nombrar a los demás funcionarios que determine y debido a que este órgano de seguridad debe conducir sus actividades de acuerdo a las directivas del propio Presidente de la República (art. 5 del Reglamento aludido).

El artículo 4º del Reglamento referido establece que los recursos humanos de este cuerpo deben integrarse por personal perteneciente al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Armada de México y especialistas civiles, así como el personal que el propio Presidente determine, lo cual significa "que es el único organismo permanente que reúne para un fin previsto a militares procedentes de los tres institutos armados, puesto que las operaciones conjuntas en las que pueden participar los tres no tienen esa característica de permanencia" además, el reunir para un fin específico a personal civil y militar le concede la calidad de único, lo cual podría permitir la participación de extranjeros en las funciones del mismo, no como militares, sino como civiles¹⁵³.

Para el desempeño de las funciones que le competen cuenta con un Cuerpo de Guardias Presidenciales y las Unidades de Infantería de Marina de Guardias Presidenciales y aquellas que se le asignen, las cuales dependen operativamente del mencionado Estado Mayor, aunque administrativamente de las Secretarías de Defensa Nacional y de Marina, respectivamente (Reglamento multicitado, art. 3)

Cuenta además con una unidad de la Fuerza Aérea Mexicana que se designa como Grupo Aéreo de Transportes Presidenciales, que tiene además otros elementos militares y civiles necesarios para cumplir con la encomienda de proporcionar el servicio de transportación aérea de la Presidencia de la República. El personal y servicio mencionados, se encuentran bajo los lineamientos de la Coordinación General de Transportes Aéreos Presidenciales ya citada (Reglamento del Estado Mayor, arts. 14 y 15).

153. José Manuel Villalpando César, *Introducción al Derecho Militar Mexicano*, pp. 43 y 44.

Conviene mencionar que el Cuerpo de Guardias Presidenciales es uno de los Cuerpos Especiales considerados por el artículo 103 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, mismos que de conformidad con el numeral 102 del mismo ordenamiento, se constituyen "por los organismos que tienen asignadas misiones, para cuyo cumplimiento sus componentes deben poseer conocimientos y preparación específicos para el manejo de los medios materiales de que están dotados y para la aplicación de la técnica o táctica que corresponda".

El Cuerpo en cita, es un organismo sujeto a las Leyes y Reglamentos militares ¹⁵⁴, su misión es garantizar la seguridad del Presidente de la República, de su residencia y demás instalaciones conexas, así como rendirle los honores que correspondan aislada o conjuntamente con otras unidades de acuerdo con los reglamentos aplicables (Ley Orgánica, art. 104). Asimismo, el citado agrupamiento debe garantizar la seguridad física de la familia del Presidente, de expresidentes de la República y de otras personas e instalaciones, según se ordene (Reglamento, arts. 7 y 22).

Este Cuerpo se constituye por mando, órganos de mando y el número de Unidades de Armas y de Servicios que sean necesarios, cuyos efectivos serán fijados por el Presidente de la República (Ley Orgánica, art. 105) y depende para cumplir sus funciones del mismo funcionario federal, quien ejerce el mando sobre éste a través del Estado Mayor Presidencial, a cuyo Jefe corresponde "accionarlo" (Reglamento, art. 10, f. VI), por conducto de la Sección Tercera (Reglamento, art. 20, f. II).

El nombramiento del comandante de este Cuerpo corresponde al titular del Ejecutivo Federal (Ley Orgánica, art. 14, f. V) y de acuerdo con Villalpando César el "Decreto de creación del Cuerpo de Guardias Presidenciales, del 15 de septiembre de 1952, asignó para su servicio las siguientes Unidades del Ejército Mexicano: un Grupo de Comando, un Escalón de Reconocimiento Blindado, dos Batallones de Infantería, un Batallón de Asalto, un Grupo de Artillería, un Batallón de Transportes, y servicios de Sanidad y Transmisiones. En la actualidad, además de las Unidades del Ejército que lo componen, se cuenta con Unidades de Infantería de Marina..." ¹⁵⁵.

154. Villalpando César, al respecto comenta que el hecho de que estén sujetos a los ordenamientos jurídicos castrenses permite deslindar nítidamente que "de ninguna manera constituyen una cuarta institución militar, sino simplemente, son Unidades específicas del Ejército o de la Armada asignadas a un cometido especial, que en este caso es la protección del Presidente de la República" -op. cit., p. 46-

155. Op. cit., p. 46. Pichardo Pagaza, señala que este cuerpo especial fue creado en 1946 -op. cit., p. 215-, lo que en conexión a lo que indica Villalpando César permite presumir que la existencia formal de este agrupamiento se da hasta 1962 a través del Decreto que este último tratadista menciona.

Cabe mencionar, que aunque la Ley Orgánica de la Armada de México no contempla la existencia de cuerpos especiales, es fácil inferir que la participación de esta rama de las fuerzas armadas nacionales en el organismo en cuestión se funda en el hecho de que entre sus funciones están la de cooperar en el mantenimiento del orden constitucional mexicano, las de llevar a cabo las demás atribuciones que le señalen las disposiciones aplicables y le encomiende el Presidente de la República (arts. 2, frs. II y XI y 17, f. III) y debido a que el párrafo segundo del tercer numeral del mismo ordenamiento, establece que "las operaciones se ejecutarán conjuntamente con el Ejército y la Fuerza Aérea, cuando las circunstancias lo requieran, y el Mando Supremo (Presidente de la República) lo determine", lo que en el caso del multicitado Estado Mayor, inconcusamente se ha hecho, a través del Reglamento que regula a este último.

Las distintas unidades administrativas que integran al Estado Mayor Presidencial, como es obvio suponer, cuentan con diversas atribuciones que en el caso de la Contraloría y Ayudantía General, la Coordinación Administrativa, los Grupos de Promoción Deportiva y Social y, la Coordinación General de Transportes Aéreos Presidenciales no serán expuestas debido a que sus principales funciones se perciben claramente de su denominación o ya han sido mencionadas.

La jefatura además de contar con la representación del organismo, tiene como funciones indelegables el someter a la consideración del Presidente de la República la información y los elementos de juicio necesarios para decidir sobre los aspectos relativos a su seguridad y apoyo logístico a sus actividades, así como de aquellos otros que encomiende el mismo funcionario federal; someter, también a la consideración de este último la designación y remoción de los Subjefes Operativo y Administrativo, del Contralor y Ayudante General, del Coordinador de Transportes Aéreos Presidenciales y de los Jefes de Sección y de Servicio; proponer modificaciones de la estructura orgánica del referido Estado Mayor; aprobar los anteproyectos de presupuesto de Egresos y el Manual de Organización General del mismo órgano; autorizar la práctica de auditorías internas; accionar el Cuerpo de Guardias Presidenciales, Grupo Aéreo de Transportes Presidenciales y demás tropas pertenecientes a éste organismo, así como otros elementos requeridos para el cumplimiento de su misión y, supervisar que el multicitado Estado Mayor cumpla con las disposiciones presidenciales, las leyes y reglamentos vigentes (Reglamento, arts. 8 y 9).

Las atribuciones con que cuentan una y otra subjeftura no se encuentran diferenciadas en razón de la denominación anunciada, pues se enuncian para ambas, el auxilio al Jefe del organismo en cuestión en la planeación, ejecución, coordinación, supervisión y evaluación general de las actividades del Estado Mayor; coordinarse internamente y con otros órganos gubernamentales en el cumplimiento de sus funciones; recabar los ordenamientos legales y normativos que giren las dependencias y que se refieran a su competencia, vigilando que las actividades del Estado Mayor en su conjunto se ajusten a los mismos y, ejecutar las demás funciones contenidas en otras disposiciones jurídicas (Reglamento, art. 11). Evidentemente, ejercerán sus atribuciones en el ámbito de las áreas bajo su directa responsabilidad.

A las secciones corresponde preparar planes, formular directivas, girar órdenes e instrucciones y supervisar el cumplimiento de éstas, en sus áreas de competencia (Reglamento, art. 16).

La Sección Secretaría y Archivo le corresponde recibir y despachar la correspondencia así como organizar, custodiar y conservar el archivo y documentación del Estado Mayor (Reglamento, art. 17).

A la Primera y Detall mantener el orden y la disciplina, conservar y elevar la moral así como desarrollar actividades, todas relacionadas con el personal (Reglamento, art. 18).

A la Segunda captar, analizar y procesar la información necesaria para el cumplimiento de las funciones del órgano en cuestión "entendidas éstas como las de auxiliar al Presidente de la República en la obtención de información, supónese que vital y de gran confiabilidad, para el ejercicio de su alto cargo" ¹⁶⁶, así como "adoptar y ejecutar las funciones clásicas de una Sección Segunda del Estado Mayor Militar" (Reglamento, art. 19), que deben referirse a las "relativas a la información del enemigo, contrainformación, propaganda y contrapropaganda; las relaciones públicas; las labores de acopio, procuración y evaluación de la información, su distribución y su clasificación en orden a su importancia, cuidando su seguridad, es decir, lo que comúnmente se conoce como 'inteligencia' " ¹⁶⁷, pues el ordenamiento que se comenta, no especifica a que actividades concretamente se refiere.

166. José Manuel Villalpando César, op. cit., p.44.

167. Ibid.

La Tercera organiza y conduce las actividades conexas a la participación del titular del Ejecutivo en actos oficiales, atiende los asuntos relacionados con el adiestramiento de acuerdo con las directivas de las Secretarías de Marina y Defensa Nacional así como las propias del Estado Mayor y, como anteriormente se indicó, elabora las órdenes para accionar al Cuerpo de Guardias Presidenciales, a las unidades de Infantería de Marina y demás tropas asignadas al organismo presidencial que se trata (Reglamento, art. 20).

La Cuarta tiene como misión el desarrollo de las actividades logísticas del mismo Estado Mayor en apoyo a las que realice la Presidencia de la República (Reglamento, art. 21).

A la Sección Quinta corresponde preparar y adoptar las medidas requeridas para garantizar la seguridad física del Presidente, de su familia y de quien se ordene, e igualmente realizar las actividades mencionadas para mantener la seguridad de las instalaciones presidenciales y otras que se ordene (Reglamento, art. 22).

La Sexta coordina la participación de la esposa del Presidente, en actividades oficiales (Reglamento, art. 23).

La Sección Séptima cumple las funciones que no hayan sido contempladas para el resto de los órganos y unidades integrantes del Estado Mayor Presidencial, es decir, debe planear, ejecutar y supervisar asuntos operativos y administrativos que se refieran a actividades con la característica anotada (Reglamento, art. 24)¹⁵⁸.

Al Grupo Jurídico le está atribuido el asesorar y en términos generales, brindar apoyo al Estado Mayor multialudido; a la Ayudantía del Presidente de la República asistir al funcionario federal referido en el desarrollo de sus actividades personales y, al Agrupamiento de Servicios Generales, cuyos

158. El artículo 24 del Reglamento establece: "Corresponde a la Sección Séptima, planear, ejecutar y supervisar asuntos operativos y administrativos no contemplados en los órganos y unidades mencionados en el artículo 2º del presente reglamento". Como fácilmente se advierte, la redacción del artículo es deficiente, pues considerando que una de las unidades que contempla el 2º numeral del ordenamiento reglamentario del Estado Mayor Presidencial es la propia Sección Séptima, y de interpretarse estrictamente, puede dar lugar a una alteración - por existir una situación excluyente entre el contenido de ambos artículos - de las funciones que - se intuye - se pretenden atribuir a la unidad mencionada, ya que inclusive, pudiera hacer considerarse como innecesaria la existencia del propio numeral 24 con su texto actual, y las actividades de esta unidad tendrían que deducirse de otras disposiciones normativas.

recursos humanos lo integran únicamente elementos provenientes de los servicios del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, la de satisfacer las necesidades de personal especialista, requeridos por el Estado Mayor Presidencial e igualmente, la de proporcionar el servicio de Policía Militar (Reglamento, arts. 26, 29 y 30 respecto de cada unidad citada).

Además, el Estado Mayor Presidencial participa en la inspección, cuidado y vigilancia técnica de las áreas, objetos y colecciones del Palacio Nacional y por medio de un representante en el Consejo Técnico de la Conservaduría del Palacio en cita conjuntamente con otras dependencias - como anteriormente se señaló - interviene, a través de dicho órgano colegiado, en la decisión sobre temas relativos al mantenimiento y conservación del acervo histórico - artístico del inmueble mencionado (Reglamento para el Uso y Conservación de las Areas, Objetos y Colecciones de Palacio Nacional, arts. 60, 9 y 10).

Asimismo, le corresponde "la coordinación de los servicios de escolta proporcionados a distintos funcionarios públicos, de conformidad con lo indicado en las normas que regulan la asignación y uso de bienes y servicios de la Administración Pública federal" ¹⁵⁹.

Por último, y como es obvio suponer, ésta subdependencia, para el ejercicio de sus funciones debe mantener los enlaces que requiera, con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con los Estados de la Federación así como con los particulares que se consideren necesarios para cumplir su misión, lo cual se autoriza y dispone a través del sexto numeral del reglamento de la multicitada unidad adscrita al titular del Ejecutivo Nacional.

II. La Oficina de la Presidencia de la República y las Unidades que dependen de ella.

La situación de esta unidad será analizada con mayor amplitud en el siguiente capítulo, por lo que por el momento se mencionarán únicamente sus atribuciones genéricas y su composición.

159. Villalpando César, op. cit., p. 45.

En términos generales, sus atribuciones se disciernen del contenido de los artículos 6º al 8º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, refiriéndose aquéllas básicamente a las actividades relativas a los servicios de secretaría particular así como de coordinación y seguimiento esbozados en anterior sección de este mismo capítulo ¹⁶⁰, sin por ello dejar de mencionar que la oficina en cuestión también se ocupa de la atención a la demanda ciudadana dirigida al titular del Ejecutivo Federal y de la crónica del quehacer gubernamental y presidencial, a través de sendas unidades encargadas de las funciones anotadas, como se verá a continuación ¹⁶¹.

La Oficina de la Presidencia de la República se conforma por el área en que se ubica quien la encabeza -y que cuenta adicionalmente con Secretaría Particular y Coordinación Administrativa- y las que le están adscritas: la Secretaría Particular del Presidente de la República, la Unidad de Atención a la Ciudadanía, la Unidad de la Crónica Presidencial y los Secretarios Técnicos de los Gabinetes Económico, Agropecuario, de Desarrollo Social, de Política Exterior y Seguridad Nacional, contando además con la Unidad Técnica, la Dirección de Información y Análisis, y la Coordinación de Asesores. ¹⁶²

160. De atender a la fracción X del artículo 2º del Acuerdo creador de esta Oficina, que establece que a la misma le corresponde la función de "administrar, coordinar y supervisar al personal y los recursos financieros y materiales asignados a la Presidencia de la República, conforme a los lineamientos que determine el Titular del Ejecutivo Federal", sería válido afirmar que también tendría a su cargo la función genérica ya expuesta, denominada como "administración interna", lo que en la actualidad, basándose en los únicos organigramas publicados al respecto no ocurre -cfr. Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano 1989, pp. 774 y 1000-, pues para desarrollar tales funciones existe de hecho la Dirección General de Administración y aludida (que posteriormente se analizará), la cual no depende de la oficina mencionada (cfr. ib.).

161. Cfr. Acuerdo mencionado en la nota anterior.

162. Como ya se relató, antes de existir la Oficina de la Presidencia, existió la denominada como Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, y en virtud de que nunca se dio a la luz pública el Manual de Organización de la Presidencia de la República (o un documento con características similares), ordenamiento normativo que naturalmente debería especificar las principales unidades y funciones dependientes de las mismas y de esta última Oficina, y considerando que aún no se expide el correspondiente a la actual y que la única referencia a la estructura orgánica de la Presidencia en su conjunto y de ésta oficina en particular se encuentra en el Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano cuya edición más reciente es del año de 1989, es de suponerse que, debido a que las variaciones entre los acuerdos creadores de una y otras oficinas multitudinarias no variaron sustancialmente -salvo, los gabinetes que se refieren- tampoco lo hicieron las áreas que de la de Coordinación dependían y que el Diccionario establece respecto de las conformadoras de la actual Oficina, por lo que atento a lo anterior, es dable afirmar que la Oficina de la Presidencia de la República se integra por las unidades referidas en el texto a que corresponde esta nota.

III. La Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Esta es otra unidad administrativa con dependencia directa del Presidente de la República, que existe desde el año de 1983, merced al Acuerdo por el que se crea la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, y que de conformidad con los considerandos de éste, se constituyó para brindar asesoría, apoyo técnico y coordinación en el orden jurídico normativo al titular de esta última, buscando además que dicho orden, dentro de la Administración Pública Federal, se simplificara, quedara sometido a criterios unitarios y uniformes, y modernizara a través del esfuerzo coordinado de las distintas dependencias.

Para tales efectos se le dotó de diversas atribuciones, entre las que se encuentran la de conocer y dar opinión al Presidente sobre los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos presidenciales que formulen las distintas dependencias, así como controlar, registrar, compilar y remitir a la Secretaría de Gobernación para su publicación en el Diario Oficial, aquellos que hayan sido aprobados (Acuerdo, art. 1, fs. I y V); dar apoyo técnico jurídico al mismo funcionario federal en los asuntos que éste le encomiende (art. 1, f. II); coordinar y apoyar el cumplimiento de los programas de normatividad jurídica de la administración pública federal y participar en los procesos de modernización y simplificación del orden jurídico normativo que rige el funcionamiento de la misma administración (art. 1, fs. III y IV); enviar a la Secretaría citada las iniciativas de leyes y decretos firmados por el Presidente para que sean presentados ante el Congreso de la Unión (art. 1, f. VI) y las demás que le confiera el titular del Ejecutivo Federal (art. 1, f. VIII).

El mismo artículo atribuía a esta Dirección el recibir y revisar las resoluciones, decretos y acuerdos en materia agraria, los certificados de derechos agrarios y los de inafectabilidad agrícola, ganadera y agropecuaria, así como los títulos de propiedad de colonos y poseedores de terrenos nacionales, a efecto de someterlos a consideración y firma del Ejecutivo Federal, e igualmente la facultaba para conocer y dar opinión respecto de las resoluciones presidenciales, lo que en el ámbito de esta materia y específicamente en lo que concierne a los certificados y resoluciones particulares que requerían de la suscripción del Ejecutivo Federal, ha dejado de tener vigencia en razón de la nueva legislación agraria que atribuye a otros órganos tales funciones.

Además, esta unidad coordina la Comisión de Estudios Jurídicos que reúne a los directores generales de asuntos jurídicos de las dependencias de la administración pública centralizada y que tiene como fin revisar y estudiar el marco jurídico normativo de dicha administración y proponer las medidas para su mejoramiento (art.5), estando obligada a presentar un informe anual al Presidente de la República, a través del titular de la Dirección aludida (art. 7).

Para que esta oficina cumpla con sus funciones, el Acuerdo obliga a las dependencias a remitir con oportunidad a la misma, las distintas normas jurídicas que deban ser sometidas a la consideración presidencial (art. 2) y para tal efecto existe otro Acuerdo que determina las fechas máximas para que las unidades administrativas mencionadas envíen la documentación que deba ser aprobada por el Congreso de la Unión.

El artículo tercero del Acuerdo creador de la unidad que se trata, establece que ésta estará a cargo de un director general que será designado y removido libremente por el titular del Ejecutivo Federal y ejercerá sus funciones por acuerdo del mismo, sin exigir cualidades especiales a la persona en que recaiga el nombramiento, por lo que quien encabece esta unidad no necesariamente debe ser licenciado en Derecho y eventualmente, el nombramiento puede recaer en un extranjero.

De esta Dirección General dependen tres subdirecciones generales, y de atender al organigrama que aparece en el Diccionario mencionado, su jerarquía es inferior a la del Estado Mayor Presidencial y a la de la Oficina de la Presidencia, e igual a la de la Secretaría Privada del Presidente, a las de las demás Direcciones Generales dependientes directamente del Ejecutivo Federal, y a las de las unidades que dependen de la Oficina líneas arriba citada, salvo los Secretariados Técnicos de los Gabinetes, cuya ubicación es inferior a todas éstas. Al mismo tiempo, debe advertirse que tal situación jerárquica no tiene mayor trascendencia jurídica pues aún no se expide el manual de organización que avale este posicionamiento y ésta Dirección como la Oficina de la Presidencia, el Estado Mayor, la Secretaría Privada y las demás Direcciones Generales, establecen su relación con el titular del Ejecutivo Federal directamente.

De esta manera puede concluirse que la Dirección General de Asuntos Jurídicos realiza predominantemente actividades de carácter consultivo, de apoyo técnico jurídico al Ejecutivo, que se traduce en coadyuvar con otras dependencias o dar por sí misma, forma legal a las disposiciones presidenciales, y participar con una posición prominente en la coordinación jurídica

nacional - aspecto de la mayor trascendencia ¹⁶³ - siendo posible afirmar finalmente con Osornio Corres, que "las funciones de esta Dirección son de la mayor importancia pues a través de ella se presentan, uniforman y afinan todos los proyectos normativos que elaboran las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal" siendo ésta "la última instancia de revisión y discusión de los proyectos normativos que habrá de generar el presidente de la República" ¹⁶⁴.

IV. La Dirección General de Comunicación Social.

Como ya se indicó, esta Dirección fue creada con su actual estructura en la época del sexenio del Presidente Miguel de la Madrid, mediante el Acuerdo por el que se Crea la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, que entre sus considerandos estimaba necesaria la existencia de este organismo como unidad directamente dependiente del Primer Mandatario, para realizar funciones de comunicación social, independientemente de las que tiene a su cargo la Secretaría de Gobernación - con la que es copartícipe - con el fin de informar oportunamente sobre las actividades que realiza dicho alto funcionario federal y las que lleva a cabo la Presidencia de la República, así como estimular la acción participativa de la administración pública federal con los diferentes sectores del país, captando las necesidades ciudadanas y recibiendo sus propuestas.

A esta unidad le corresponde en lo específico realizar todos los servicios de información de la Presidencia de la República (Acuerdo, art. 1, f. I) es decir, captar la información común que se genera en la sociedad y difundir las actividades de las distintas direcciones y organismos que conforman la Presidencia de la República, especialmente las que lleva a cabo el titular del Ejecutivo Federal (art. 1, f. II) debiendo divulgar a través de publicaciones, las más relevantes que este último realice (art. 1, f. VI), para todo lo cual debe elaborar y ejecutar los programas de difusión de la dependencia en cita.

163. Al respecto, en el XIV Congreso Internacional de Ciencias Administrativas se apuntó: "La coordinación jurídica no es solamente una coordinación formal. Puesto que la creación de leyes es la forma primaria de la acción pública, la coordinación legal es de importancia esencial para la coordinación de esa acción" - op. cit., pp. 33 y 34 -.

164. Op. cit., p. 171.

Asimismo, dentro de este mismo ámbito, está facultada para captar, analizar y procesar la información de los medios de comunicación referente a los acontecimientos de interés para las responsabilidades de la Presidencia de la República (art. 1, f. IV)¹⁶⁵ por lo cual, puede establecer relaciones con los medios de difusión nacionales e internacionales y organismos representativos de los sectores público y privado, relacionados con la actividad que se trata (art. 1, f. V) y dirige las relaciones públicas de la dependencia de que forma parte (art. 1, f. VIII).

Además, tiene las facultades de coordinarse con la Secretaría de Gobernación para participar en la elaboración, ejecución y supervisión de los programas de comunicación social del Gobierno Federal (art. 1, f. VII)¹⁶⁶ como ya se señaló, así como realizar las demás que le encomiende el Presidente (art. 1, f. IX), lógicamente dentro del ámbito de la captación de información y la comunicación social.

Como puede observarse dentro de la facultad referida al amplio concepto de los servicios de información de la Presidencia de la República ya referido, también es posible ubicar la relativa a la captación de las necesidades y propuestas de los ciudadanos recibidas por las distintas áreas de la administración pública en conjunto y que recogen los considerandos del Acuerdo multilateral, permitiéndole de este modo, ser copartícipe conjuntamente con otros órganos - en el vasto sistema de información presidencial.

Al igual que las demás unidades que se tratan, el nombramiento del titular de ésta, es designado y removido libremente por el Presidente de la República, ejerce sus funciones por acuerdo del mismo (art. 2), y cuenta con otras unidades administrativas que le sean necesarias y que autorice el mismo alto funcionario federal, con base en el presupuesto respectivo (art. 3).

165. Al respecto, Enrique González Casanova, considera que esta clase de información - la que se recibe de la prensa en sentido amplio - no solamente debe referirse a diarios y revistas, sino también a la revisión de libros y revistas especializados en todo lo relativo a asuntos de competencia gubernamental - cfr. Aportaciones al conocimiento... (autores mexicanos). La Comunicación Gubernamental, p. 310.

166. En torno a la comunicación social, González Casanova -op. cit., p. 311- estima que para "garantizar la participación social en la formulación de la decisión política y en la ejecución del acto de gobierno se necesita no solamente informar de las decisiones del mando gubernamental, sino de sus proyectos, a fin de tomar en cuenta la opinión ciudadana... para hacer que confluya el interés particular y social con el propósito del acto de gobierno", lo que cada vez con mayor frecuencia realizan las distintas administraciones gubernamentales, aunque como indica dicho autor, no necesariamente deba subordinarse a ese dato.

V. La Dirección General de Administración.

Esta unidad - cuya existencia jurídica es imprecisa - es la encargada de realizar lo que en párrafos anteriores se designó bajo el concepto de "administración interna" es decir, se trata de "una 'pequeña oficialía mayor' de la presidencia" ¹⁶⁷.

La existencia formal de esta área - aunque con bases legales inadecuadas - parte de la década de los setentas, pues ya aparece en los Manuales de Organización del Gobierno Federal de 1969-1970 y 1973 ¹⁶⁸, lo que también ocurre durante el sexenio 1976-1982 al estar considerada dentro del Manual respectivo de este último año, aunque como una unidad subordinada a la Secretaría Particular del Presidente, lo cual subsistió hasta la siguiente administración ¹⁶⁹ como ya se expuso. En este lapso de más de 18 años su fundamento legal no fue el mejor, en virtud de que hasta antes de la vigencia de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no se contemplaba la existencia de unidades civiles directamente dependientes del primer mandatario, y por lo que toca a su presencia posterior, debe mencionarse que durante ese período de tiempo nunca se expidió norma alguna con las características jurídicas necesarias (v.gr. un acuerdo) para crear a la Secretaría Particular del Presidente de la cual, como ya se vió, dependía la unidad en cuestión.

En la actualidad, la presencia de esta dirección continúa siendo difusa en virtud de que por un lado, las funciones que le corresponden - y que de hecho realiza - están atribuidas a la Oficina de la Presidencia según el Acuerdo que crea a la última, y por otro, orgánicamente se trata de una unidad administrativa que depende directamente del titular del Ejecutivo Federal ¹⁷⁰ además de que no existe norma alguna que la cree expresamente como tal. De este modo, es posible afirmar que legalmente debería estar subordinada a la Oficina de la Presidencia aunque de hecho no lo está. Es de esperarse, que en un futuro cercano, su situación real se ajuste a la legal.

Independientemente de las circunstancias expuestas, conviene señalar algunas de las funciones que esta Dirección lleva a cabo, entre las cuales se

167. Pichardo, op. cit., p. 200.

168. Cit. pos. Carpizo, op. cit., p. 78.

169. Cfr. folleto *Presidencia de la República...*, ya citado.

170. Cfr. *Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano 1989*, p. 1000.

encuentran las relativas a la administración de los recursos humanos, materiales, financieros y de los servicios generales asignados a la dependencia en que se ubica, lo cual se traduce concretamente en el establecimiento, difusión y aplicación de los lineamientos para el manejo de dichos recursos, incluyendo la programación, presupuestación, evaluación, control presupuestal y contabilidad de los mismos; vigilar los servicios de intendencia, de correspondencia y archivo al igual que la conservación de los bienes muebles e inmuebles al servicio de la dependencia aludida; vigilar también, el cumplimiento de las normas en materia de control, fiscalización y evaluación emitidas por la Secretaría de la Controlaría General de la Federación, practicando las auditorías correspondientes y finalmente, coordinar el sistema de orientación e información al público.

Naturalmente, esta unidad está a cargo de un director general que es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y cuenta con diversas áreas que le están adscritas, mismas que atienden los diversos aspectos de las funciones mencionadas.

VI. La Secretaría Privada.

Como ha podido apreciarse desde el comienzo del presente capítulo, esta área de la Presidencia de la República ha existido desde hace muchas décadas, manteniendo una jerarquía superior a la de otras unidades también importantes, situación que en la actualidad se ha modificado al ubicarse en un nivel similar a las direcciones generales ya expuestas y a las demás unidades dependientes de la Oficina de la Presidencia salvo, como ya se dijo, a los secretariados técnicos de los gabinetes.

Pese a su notable sobrevivencia y predominante ubicación orgánica, la Secretaría Privada ha adolecido de la misma clase de insuficiencia que aqueja a la Dirección General de Administración, es decir, su laxa - si no nula - cimentación jurídica¹⁷¹.

171. No es óbice a la opinión manifestada, el que la unidad que se trata haya aparecido en los *Manuales de Organización del Gobierno Federal de 1969-1970, 1973* - cit. pos. Carpizo, op. cit., p. 78 - y 1982 pues como ya se ha recalcado, antes de 1976 no existía base legal para su creación y aún con posterioridad a esa fecha no se ha expedido Acuerdo alguno que la cree, no siendo suficiente por supuesto, su inclusión en un manual de organización.

En la actualidad, sigue careciendo de algún instrumento que formalmente considere su existencia legal como oficina directamente dependiente del Ejecutivo Federal e independiente de las demás. Sin embargo, a partir del contenido de algunas disposiciones del Acuerdo que creó la Oficina de la Presidencia de la República, pudiera interpretarse que la Secretaría Privada contaría con tal basamento jurídico, aunque como área adscrita a dicha oficina, dentro de la Secretaría Particular.

Efectivamente, el Acuerdo en cita establece que corresponde a dicha Oficina, realizar y coordinar las acciones de apoyo técnico y asesoría del Ejecutivo Federal; prestarle el apoyo y la asesoría que no estén expresamente encomendados a otras áreas de la Presidencia de la República - lo que jurídicamente no le está encomendado actualmente, pues en este sentido no existe como unidad independiente - así como atender, tramitar y responder las solicitudes de audiencia con el titular aludido, y en su caso, hacer el seguimiento de las resoluciones adoptadas (art. 2º, fs. I, II y VI), funciones todas ellas que encuadran en los servicios de secretaría particular y privada.

No obstante lo anterior, esta unidad realiza funciones independientemente de las que realizan las demás, por lo que en razón de sus peculiaridades, a continuación se exponen aquellas que le son más representativas.

Como señala Pichardo Pagaza ¹⁷², esta unidad "tiene como encargo básico atender los asuntos estrictamente personales del presidente de la república", lo que se significa específicamente por el desempeño de las atribuciones que siguen: controlar la agenda, correspondencia, audiencias y reuniones de carácter privado que le encomiende el titular del Ejecutivo de la Nación; recibir y conducir a los servidores públicos y particulares que acudan a celebrar audiencias con el alto funcionario aludido; proponer las acciones necesarias para aprovechar al máximo el tiempo de que dispone el Primer Mandatario, de acuerdo con su agenda y finalmente, auxiliar al mismo titular en el registro, clasificación y cuidado de los documentos y biblioteca que le pertenecen.

Podría pensarse que debido a que se trata de asuntos de carácter privado del Ejecutivo Federal, no se justifica su inclusión dentro de la dependencia multialudida, sin embargo, contrariamente a esta idea puede argumentarse que sí es válida la situación en que se encuentra esta unidad, pues el alto

172. Op. cit., p. 200.

funcionario en cita, en virtud de sus amplias responsabilidades, debe disponer de los medios adecuados para dar atención a la multitud de asuntos que se le presentan, aunque éstos puedan ser de carácter personal, pues muchos de ellos aunque con una aparente caracterización de ese tipo, tienen en el fondo un interés público y son factibles de tener una trascendencia de esa clase, por lo que se requiere una oficina y un personal con los conocimientos y vínculos reales y formales necesarios para comprender y atender tanto el quehacer gubernamental como el privado de una figura pública. Asimismo, debe considerarse inherente a la alta investidura que representa la Presidencia de una república.

Las propiedades anotadas respecto de la Secretaría Privada permiten deducir que su titular es nombrado y removido libremente por quien encabeza la dirección del poder administrativo nacional.

VII. La Secretaría Ejecutiva del Consejo Consultivo de Ciencias.

Esta sección de la Presidencia de la República fue creada el 24 de enero de 1989 mediante el Acuerdo por el que se Crea la Secretaría Ejecutiva del Consejo Consultivo de Ciencias, como unidad de asesoría y apoyo técnico del Ejecutivo Federal, y aunque no aparece en el organigrama de la dependencia a que pertenece, es evidente que constituye un área aparte del resto de las oficinas enunciadas.

Del texto del Acuerdo referido -especialmente de los considerandos- se deduce que el Presidente de la República estima como importante el contar con un órgano encargado de canalizar formalmente la asesoría y el apoyo técnico de la comunidad científica, pues busca mantener un diálogo permanente con la misma, ya que ésta aporta a través de connotados miembros, elementos de opinión y colaboración en asuntos de interés nacional, y la crea asimismo, pues ambas circunstancias se encuadran dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, que prevé la participación social de distintos sectores de la sociedad, entre otros, los de la comunidad mencionada, a fin de superar los retos nacionales.

En este tenor, la unidad cuenta con un Secretario Ejecutivo designado por el Presidente de la República (art. 2), cuyas funciones consisten en invitar a formar parte, como miembros del Consejo Consultivo de Ciencias, a todas

aquellas personas que hayan recibido el Premio Nacional de Ciencias y Artes en los campos a que se refieren las fracciones III a V de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, es decir en las áreas de Historia, Ciencias Sociales y Filosofía, Ciencias Físico-Matemáticas y Naturales y, Tecnología y Diseño, así como aquellos que reuniendo conocimientos y experiencia, hayan recibido Premios Nacionales de Ciencias con anterioridad a la promulgación de la Ley mencionada, y que manifiesten expresamente su voluntad de participar en el Consejo (Acuerdo, arts. 3, f. I y 3º transitorio); promover y proponer a sus miembros, la instalación de dicho Consejo, en sesión constitutiva, una vez que se hayan reunido por lo menos 25 personas que se encuentren en los supuestos indicados (art. 3, f. II); preparar las reuniones, levantar las actas, registrar, ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y actividades adoptadas en las sesiones que lleve a cabo el cuerpo colegiado aludido o los grupos específicos de éste (art. 3, fs. III, IV y VI); organizar, con la periodicidad que determine el Ejecutivo Federal, reuniones entre éste con el Consejo en pleno o con grupos específicos del mismo, y con el Coordinador General del mismo cuerpo (art. 3, f. V) y, someter a la consideración del mismo Coordinador, los temas, estudios y proyectos que se relacionen con los fines y funciones del Consejo (art. 3, f. VII).

Asimismo, el mismo Secretario, propondrá al Consejo, enunciativamente, el desempeño de las siguientes funciones: canalizar las aportaciones de la comunidad científica a la planeación nacional del desarrollo atendiendo igualmente, a los planteamientos que formula dicha comunidad sobre las políticas y prioridades básicas del Plan Nacional de Desarrollo, respecto de las contribuciones de las ciencias (art. 5, fs. I y IV); desahogar las consultas que le plantee el Presidente de la República en asuntos de interés científico, coordinadamente con los organismos del gobierno federal competentes (art. 5, f. II); realizar estudios respecto de la elaboración, seguimiento y evaluación de programas específicos en materia científica (art. 5, f. III); designar de entre sus miembros a un Coordinador General que dure en su encargo tres años y pueda ser reelecto por una sola vez, y las demás que sean consecuentes con los fines del Consejo y las que le sugiera al propio Secretario el titular del Ejecutivo Federal (art. 5, f. V).

Además, el Secretario Ejecutivo, previo acuerdo con el Coordinador General, propondrá al Consejo la invitación de personas con prestigio científico y académico reconocido, a colaborar con los grupos de trabajo que se constituyan, de conformidad con las bases de organización y funcionamiento que expida el propio Consejo (art. 6), los cuales, como se infiere no formarán parte del Cuerpo colegiado multialudido.

Por lo demás, las funciones que acepten desempeñar los miembros del Consejo mencionado, así como el Coordinador General del mismo, no serán objeto de remuneración (art. 4).

Finalmente, conviene indicar que conjuntamente con el cargo de Secretario Ejecutivo, existe el de un Secretario Adjunto, que se presume auxilia al primero en el desempeño de sus atribuciones, y como es obvio suponer, esta unidad, como las anteriores, contará con los apoyos necesarios, que autorice el Primer Mandatario, conforme al presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

CAPITULO III

LA OFICINA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

I. Antecedentes históricos.

El origen de la actual Oficina de la Presidencia de la República ha sido errático debido a que la existencia de las áreas que de alguna forma le antecedieron, ha dependido de las circunstancias nacionales y necesidades personales de los distintos Jefes de Estado, por lo que su evolución y consecuente actual estructura no es producto de un solo órgano presente desde un principio, sino que ha surgido de unidades que en distintas épocas fueron independientes entre sí, o bien, nacieron en otras, desaparecieron, volvieron a crearse y se fusionaron. De cualquier manera, puede afirmarse que su nacimiento y desarrollo en nuestro país, ha respondido más a los requerimientos de una sociedad cada vez más compleja - y por lo tanto, para aquel que la gobierna-, que de concepciones teóricas que la concibieran como parte de la estructura estatal -aunque su perfeccionamiento sí proviene de los mencionados análisis científicos - en virtud de lo cual puede decirse - y esto vale para todas las unidades de la dependencia denominada Presidencia de la República- que "la función ha creado al órgano".

Los antecedentes más ciertos y tangibles de esta unidad administrativa en México, parten de las postrimerías del siglo pasado (pues por ejemplo, el General Porfirio Díaz contaba ya con un Secretario Particular), si bien en este trabajo interesa más atender la época que comienza en la tercera década de la presente centuria, en virtud de que para ese tiempo nuestra nación ya había

modificado y estabilizado su estructura política, y por lo tanto creado una nueva era institucional, en la que la nitidez de su composición no sólo la hace más interesante, sino que su forma legal se va consolidando, estableciendo así una conexión definitiva con la actual organización político - administrativa.

En este sentido, el hilo conductor de lo que actualmente es la Oficina que se trata, lo ha sido esencialmente la Secretaría Particular que han tenido los distintos jefes del Ejecutivo.

En efecto, como ya se ha visto en el capítulo que antecede, José Mijares Palencia, en su libro de 1936 hace referencia a la Secretaría Particular como un área auxiliar del Presidente y por otro lado, hace notar la existencia de una oficina de quejas, en ese entonces dentro del área de la Ayudantía Presidencial ¹⁷³. Con respecto a la primera, debe decirse que sus funciones de colaboración con el titular del Ejecutivo Federal y su actividad respecto a la administración pública no estaban bien definidas, por lo que algunos tratadistas pugnaban por definir su esencia y establecer una relación de la misma hacia el resto de la administración indicada, cuya organización criticaban.

En este sentido, en un excelente tratado de 1942, Lucio Mendieta y Núñez anotaba:

“...el Presidente de la República tiene necesidad de atender numerosos asuntos de diversa índole y se encuentra por ello, prácticamente incapacitado para encauzar, para coordinar no sólo la acción general de todas las Secretarías y Departamentos, sino aún las actividades específicas de dos o más Secretarías y Departamentos en casos concretos.

A esto se debe que el Gobierno Federal aparezca, a veces, falto de orientaciones administrativas y aún políticas, definidas. Cada Secretario y cada Jefe de Departamento de Estado, obra por cuenta propia, desarrolla su política, a menudo contraria a la de otros miembros del Gobierno y aún a la que parece sustentar el mismo Presidente”.

Y más adelante, después de analizar otros mecanismos de coordinación (comisiones intersecretariales y consejo de ministros) que posteriormente se verán, continúa diciendo:

“Tenemos por último, la Secretaría Particular de la Presidencia de la República que cuenta con un Departamento de Estudios. Parece que

173. Op. cit. , pp. 24, 25 y, 19 en el caso de la segunda edición.

este sería el órgano auxiliar mediante el cual el Presidente de la República podría imprimir determinado sentido a la Administración, planear y supervisar los trabajos de conjunto, realizar una constante crítica y un efectivo control sobre el funcionamiento de todas las Secretarías y Departamentos de Estado.

La Secretaría Particular de la Presidencia de la República no está considerada en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado como autoridad administrativa, ni en forma alguna. Es cierto que de hecho se considera al Secretario Particular del Presidente de la República como una especie de esos Ministros sin cartera que existen en los Gobiernos de algunos países de Europa, y que a veces, en nuestro medio político, ciertos Secretarios Particulares del Presidente han llegado a tener gran influencia en la Administración. Pero todo esto se realiza al margen de la ley, sin responder a un programa definido.

La Secretaría Particular de la Presidencia tiene, como su nombre mismo lo indica, la obligación de atender a múltiples asuntos que le impiden llevar a cabo la necesarísima obra de coordinación y control constantes en la Administración Pública¹⁷⁴.

Como puede apreciarse y más adelante se podrá corroborar, la actual Oficina de la Presidencia cumple con variadas atribuciones que permiten considerar a la Secretaría Particular que menciona el autor, como antecesora de la primera, si bien la misma ya cumple en un alto porcentaje con las características que el distinguido tratadista refiere.

Pero el conspicuo escritor Mendieta, con una extraordinaria visión o más probablemente, como singular fuente de consulta, escribía al demandar una coordinación enérgica de la administración pública, lo siguiente :

“[La coordinación] sólo puede lograrse mediante la acción de un órgano especial, distinto de las Secretarías y Departamentos, que se encargue de los planes de conjunto, del análisis, de la crítica y del perfeccionamiento de la Administración, en todos sus aspectos; de realizar, en fin, la colaboración coordinada de las diversas dependencias del Ejecutivo.

Dentro de nuestro sistema administrativo, este órgano solamente puede concebirse como una dependencia directa, inmediata, adscrita pudiéramos decir, a la Presidencia de la República para que sus decisiones fuesen firmadas por el Presidente, pues de otro modo no tendría autoridad suficiente sobre las Secretarías y Departamentos de Estado”.

174. La Administración Pública en México, pp. 119, 121 y 122.

"...Desde el punto de vista puramente administrativo, ganaría en unidad, en efectividad, en precisión, porque este organismo que proponemos recibiría y estudiaría todas las iniciativas de mejoramiento de servicios y él mismo llevaría a cabo investigaciones sobre el particular con el fin de simplificar trámites, acelerar el despacho de los negocios y evitar, en lo posible pérdidas de tiempo y de dinero que sufre actualmente el público. También se encargaría de organizar la colaboración de Secretarías y Departamentos en los asuntos que la requieran.

La labor de este nuevo organismo administrativo estaría al margen de todo cambio político; en el Gabinete Presidencial, su acción daría al Gobierno permanencia y continuidad en los puntos fundamentales de su programa" 175.

De lo anterior es posible extraer características aplicables a unidades precursoras y por supuesto, a la subdependencia objeto de este trabajo, sin embargo, respecto al último párrafo transcrito, es de señalarse que la característica de permanencia - ajena a todo cambio político - parece imposible, no así por lo que toca a los subordinados de quien la encabezara.

Refuerza la idea de que la Secretaría Particular de la Presidencia de la República precediera a la actual Oficina en comento y de sus áreas subordinadas, el que sus informales atribuciones fueran análogas a la última, pues desde 1947 hasta 1958 - e independientemente de que en algún momento se le denominara como Secretaría de la Presidencia (1944), la cual no debe confundirse con la Secretaría de Estado que con posterioridad se creó - el que se ocupara de auxiliar al Presidente en todos los asuntos y servicios que se estimaran pertinentes, se encargara de tramitar todas sus órdenes y audiencias, le diera cuenta de las peticiones verbales y escritas formuladas por la ciudadanía, así como de los asuntos que por razón oficial trataran los secretarios de estado con esta Secretaría, y el que de ella dependieran áreas de administración; la Oficina Consultiva y las Comisiones Intersecretariales e inconcusamente de los servicios de secretaría (v. gr. oficialía de partes, Correspondencia, Extractos de la anterior y Traducciones, Archivo), sin menoscabo de que en esos tiempos a la misma le estaban adscritas áreas de prensa, de Acuerdos Presidenciales, Servicio Médico e Intendencia de Residencias Presidenciales, 176 constituyendo muestras inequívocas de esa idea.

175. Op. cit., pp. 124 y 125.

176. Cfr. Directorios del Gobierno Federal de los años 1947 y 1949 y, Directorios del Gobierno Federal Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial 1950, 1951 y 1956 ya mencionados. Consolidada esta aseveración la referencia aparecida en el Manual de Organización del Gobierno Federal 1982 que dice: "Las funciones de Asesoría y Coordinación en diversos asuntos y servicios de apoyo del Presidente de la República provienen, en su mayor parte de las que tenía a su cargo la Secretaría Particular que funcionó hasta 1958" - p. 175 -.

En el mismo período, destacan los estudios sobre la administración pública mexicana que abordaban críticamente a ésta y por supuesto a la Secretaría aludida.

Así, Stephen Spencer Goodspeed alrededor de 1955 consideraba que existía "una importante proporción de actividades duplicadas y sin coordinación en el país. El poder emana directamente del Presidente y éste lo confiere a sus secretarios y jefes de departamentos de Estado ... pero [no] puede mantener una vigilancia constante sobre las complejas y múltiples tareas que supone un Gobierno en la actualidad... La necesidad ha hecho surgir en torno del presidente un personal administrativo dirigido por el secretario particular de la Presidencia, el cual ha tratado de resolver los incontables problemas y conflictos administrativos propios de la creciente complejidad de la administración. Como ya se ha indicado, el secretario particular ... [tiene como] su misión ... coordinar y ejecutar todos los detalles de trámite en la Oficina del Poder Ejecutivo.

El Secretario Particular cuenta con un departamento de estudios, con 25 empleados aproximadamente, que representa el 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 ... Como consecuencia de las actividades de este departamento de estudios, México recibe en parte los beneficios de una mejor legislación y una política administrativa algo más coordinada, aunque el sistema no es en modo alguno perfecto. La planificación y coordinación no han avanzado en realidad más allá de la fase inicial, ya que muchos presidentes anteriores no han reconocido la necesidad de auxiliares ejecutivos para realizar tal labor".

En torno al Presidente Avila Camacho establece que su secretario particular "manejaba todas las comunicaciones de trámite entre los secretarios de Estado y jefes de departamento. Trabajaba con cinco auxiliares administrativos, además del departamento especial de estudios antes mencionado, para vigilar los asuntos de prensa, las cuestiones jurídicas, las relaciones con el partido, los asuntos financieros y militares" ¹⁷⁷. Además refiere que las órdenes expedidas por los secretarios o jefes de departamentos

177. Op. cit., p. 178.

administrativos que no requirieran de la firma del Presidente, pasaban por la Secretaría Particular del mismo, en donde eran examinadas y censuradas en cuanto a la forma, la exactitud y el contenido ¹⁷⁸, inclusive menciona que "las comunicaciones de rutina entre los secretarios y jefes de departamento se tramitan por conducto del secretario particular del presidente" ¹⁷⁹.

Otro autor, criticaba la falta de coordinación central ¹⁸⁰, consideraba al titular de la Secretaría Particular como "una especie de ministro sin cartera en el gabinete" ¹⁸¹ ubicando a esta área como una unidad auxiliar cuya principal función consistía "en ser una oficina de enlace e información entre el presidente y el público y entre el presidente y otras entidades del Gobierno. Sus funciones incluyen también mantener un cuerpo de investigación especial con autoridad general bastante respecto al espionaje, control de los partidos políticos y seguridad del presidente. La secretaría no está organizada, ni cuenta con personal apropiado para desempeñar un genuino papel dirigente en la administración pública general" ¹⁸². Considerando finalmente, que lo más necesario para la administración nacional era dirección central, coordinación e integración ¹⁸³.

Como puede observarse, los tratadistas de la época daban importancia central a la Secretaría Particular, que merced a su actividad atenuaba las deficiencias de que adolecía la administración pública mexicana en general, al desempeñar funciones de auxilio técnico, coordinadoras y de control en favor del titular del Ejecutivo, y por ende hacia el resto del sistema y de la propia administración en particular. Además, resulta fácil advertir que la unidad administrativa en comento contaba con más atribuciones que las que han venido a sustituirla, pues en la actualidad muchas de éstas se ven desempeñadas por otras áreas de la Presidencia u otras dependencias de la administración citada.

No debe olvidarse como parte de la Secretaría Particular y por lo tanto

178. Op. cit., pp. 183 y 184.

179. Op. cit., p. 196.

180. Wandell Karl Gordon Schaffer, op. cit., p. 201.

181. Op. cit., p. 239.

182. Op. cit., p. 240. Conviene aclarar que las actividades de "investigación especial" y seguridad del titular del Jefe del Ejecutivo, a que se refiere el autor, no estaban a cargo de la secretaría en cuestión, sino del propio cuerpo de seguridad presidencial expuesto en el capítulo anterior, lo que no es óbice para excluir la colaboración al respecto entre ambas unidades adscritas al Presidente.

183. Op. cit., p. 246.

como antecedente de la estructura de la actual, al área de asesoría referida párrafos atrás. Tampoco debe dejarse a un lado, el fuerte vínculo - en la actualidad tenue - de dicha Secretaría con las comisiones intersecretariales como mecanismos de coordinación ni al entonces denominado como "consejo de ministros" o acuerdo colectivo. Respecto de este último, puede considerársele como un aspecto con cierta relación a las ocupaciones actuales de un área específica de la Oficina de la Presidencia en estudio, esto es, los Secretariados Técnicos de los Gabinetes, si bien como es sabido, el surgimiento de este "consejo" es anterior a la época que se relata.

En este sentido y aparejado al concepto de acuerdo colectivo o gabinete, es decir, las reuniones del Presidente con varios titulares de las distintas dependencias y otros altos funcionarios públicos, el consejo citado y sus modalidades de gabinete, son en parte origen de los actuales, pues los de la época que se trata, eran utilizados "para delinear la estrategia política"¹⁸⁴, lo que los hace semejantes a los que componen ahora la Oficina presidencial, pues estos últimos tienen como uno de sus fines, el de definir la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades¹⁸⁵.

Tanto las comisiones intersecretariales como el "consejo de ministros" (acuerdo colectivo relativo al artículo 29 constitucional) subsisten - como concepto jurídico - hasta nuestra época.

Ya se relató en el capítulo anterior, el cambio administrativo que sobrevino en el año de 1958, es decir, la creación de la dependencia conocida como Secretaría de la Presidencia, merced a la promulgación de la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, misma que vino a ser una Secretaría de Estado más y absorbió muchas de las atribuciones de la Secretaría Particular multialudida - lo que propició la desaparición de ésta -, debiéndose señalar que en el período de tiempo en que ejerció sus funciones se siguieron consignando insuficiencias de planeación, coordinación y control en la administración pública nacional.

184. Wandell Karl Gordon Schiffer - op. cit., p. 246 -, al reseñar las opiniones de Lucio Mendieta y Nuñez entorno a las características del Consejo de Ministros. Cabe recordar, que la legislación de la época no contemplaba al gabinete en sí, sino que únicamente al Consejo multialudido, para atender los extremos del artículo 29 de la Ley Suprema, aunque de hecho, atendiendo a la lógica más elemental, dichas reuniones se llevaban a cabo, como puede inferirse de las citas de los distintos autores de la época.

185. Art. 7º, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De este modo, la Secretaría de la Presidencia forma parte del camino que ha culminado con la existencia de la Oficina que se trata.

En efecto, a esta dependencia correspondieron entre otras tareas, las de dar apoyo y asesoría directa al Presidente, estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, permitiéndole esto último "manifestar su criterio y a su vez, hacer consultas"¹⁸⁶. Precisamente las funciones de apoyo técnico, asesoría y estudios en torno a la sustancia de dichos acuerdos, así como de otras cuestiones planteadas por el titular del Poder Ejecutivo, constituyen las principales características que permiten atribuir a esta Secretaría el carácter ascendente de la misma en relación a la Oficina de la Presidencia actual, si bien su ubicación orgánica - y por tanto competencial - era distinta a la última"¹⁸⁷.

La ubicación en la organización administrativa de la Secretaría que se trata, sus atribuciones en relación a esta misma posición y por tanto a la administración pública en conjunto, dieron pie a numerosas críticas doctrinales que en cierto sentido apuntaban a la necesidad de contar con unidades directamente adscritas al Presidente de la República que fueran encargadas de realizar algunas de las funciones mencionadas. El contenido de estas opiniones contribuyeron en cierta medida,¹⁸⁸ a ser basamentos teóricos de las unidades actualmente existentes y particularmente del área de que se ocupa este estudio. En tal virtud, se verán algunas de ellas.

Ya en 1964, Alvaro Rodríguez Reyes al hacer un diagnóstico de la administración en el gobierno federal, señalaba que en la misma existía una indiferenciación entre las funciones de línea y de Plana Mayor¹⁸⁹, apuntando además la existencia de una excesiva cantidad de acuerdos directos de la Presidencia, que implicaban una ineficiente dirección de la misma administración. También refería las deficiencias en la coordinación administrativa, indicando que "la coordinación de las tareas concernientes a la actividad pública,

186. Pedro G. Zorrilla Martínez y José Chanes Nieto, "Mecanismos de Consulta" en: Aportaciones al Conocimiento... (autores mexicanos), p. 320.

187. Naturalmente, la Secretaría de la Presidencia tenía a su cargo otras atribuciones referidas a la planeación y programación del gasto público, así como al mejoramiento de la administración pública en su conjunto, funciones que con posterioridad heredaría la ahora desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, y en una época, por lo que toca a la reforma administrativa, la Coordinación General de Estudios Administrativos.

188. Se considera que las opiniones manifestadas por los distintos autores, solamente cuentan con vigencia parcial en la actualidad, toda vez que correcta o incorrectamente, algunas de las funciones están atribuidas a unidades "de línea", lo que no demerita el quehacer - a todas luces necesario - de las unidades actualmente adscritas directamente al Presidente de la República.

189. Diagnóstico Administrativa del Gobierno Federal, en Aportaciones... (autores mexicanos), p. 554.

comprenden, tanto la coordinación al nivel de las dependencias del Ejecutivo, como la integración de las funciones dentro de cada Secretaría y Departamento de Estado...”, circunstancias ambas, que a su juicio, encontraban grandes obstáculos, pues entre otras razones consideraba que existían métodos deficientes de comunicación intersecretarial y exponía : “El Consejo de Ministros, - el Gabinete, según expresión más conocida -, no actúa como organismo de coordinación, ya que por años no se reúne; quedando sólo como recurso de coordinación superior del Gobierno los Acuerdos Presidenciales que individualmente celebran los titulares de las dependencias y algunas reuniones esporádicas de los secretarios con funciones económicas ”¹⁹⁰. De aquí que sea posible considerar que estas anotaciones, de algún modo, permitieron concebir la necesidad de la creación con posterioridad, de mecanismos de coordinación (v. gr. gabinetes especializados) dentro de la Presidencia de la República, que al mismo tiempo permitieran llevar un control armónico sobre las decisiones emanadas de los mismos.

Por otro lado, como se refirió en el capítulo que antecede, Gustavo Martínez Cabañas, además de señalar la conveniencia de crear un órgano de estado mayor en la propia Presidencia, consideró inadecuadas las atribuciones de la Secretaría en cuestión en relación a los lineamientos de la ciencia de la administración¹⁹¹ misma que atribuye muchas de las funciones de la dependencia que se cita, precisamente a unidades de plana mayor y no a aquéllas “de línea” como lo era la cuestionada área. De este modo, también es posible atribuir a este como a otros tratadistas, cuyas opiniones sería innecesario transcribir, parte del origen de la actual unidad de estado mayor en análisis.

Ya se ha señalado que con la promulgación de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, la Secretaría de la Presidencia desapareció, y algunas de sus funciones recayeron en áreas creadas dentro de la Presidencia de la República. En tal virtud, corresponde ahora mencionar cuáles de esas unidades y en qué medida, pueden ser consideradas como antecesoras de la que trata este estudio.

190. Op. cit., pp. 554 a 559.

191. Ib. Respecto al órgano de Plana Mayor de la Presidencia de la República, el autor cuestionaba no sólo sobre la necesidad de su existencia, sino de que tuviera atribuciones en materia de planeación, control, coordinación, presupuesto y política de personal, lo que se sumaba a opiniones similares de otros tratadistas, y que como se ha visto, únicamente ha tenido una aplicación parcial actualmente. Por lo demás, respecto de las funciones aludidas, debe aclararse que no corresponde a este trabajo el analizar si tales tareas debería desempeñarlas la Oficina de la Presidencia, sino tan sólo señalar, si es el caso, cuáles de ellas lleva a cabo, y en qué sentido y medida.

Además de existir a partir de la vigencia de la nueva ley, la posibilidad jurídica de llevar a cabo las reuniones de gabinete para definir y evaluar la política del Gobierno Federal - convocadas pero no necesariamente presididas por el Jefe del Ejecutivo (desde el sexenio 1982 - 1988 sería requisito el que las encabezara) - guardan cierta relación precursora la Secretaría Particular del titular del Ejecutivo de la Unión, la Oficina de Asesores y las Coordinaciones General del Sistema Nacional de Evaluación y de Proyectos de Desarrollo.

A partir de diciembre de 1976 el Presidente de la República contó con la Secretaría Particular, misma que tuvo a su cargo funciones similares a las que antes de 1958 tenía la unidad del mismo nombre, esto es, asesoría y coordinación en diversos asuntos y servicios de apoyo presidencial. Además, de ésta área dependía la Dirección General de Quejas, la cual se encargaba de recibir y analizar las quejas y sugerencias dirigidas tanto al titular del Ejecutivo Federal como a las dependencias y entidades, y remitirlas para su atención a las autoridades competentes ¹⁹². Ambas tareas, constituyen en buena medida, atribuciones inherentes a la actual área en análisis, toda vez que inclusive, de esta última oficina depende otra encargada de la atención a la ciudadanía y por tanto de sus peticiones y quejas.

También la Oficina de Asesores se inscribe en la evolución de la unidad analizada, pues esta última coordina a los consejeros presidenciales y la primera también se integraba con funcionarios que realizaban labores del mismo tipo, de tal forma que el objeto de esta unidad era "la atención de asuntos y desarrollo de estudios e investigaciones relacionados con materias de interés nacional", por lo que a sus integrantes les estaba encomendado concretamente, el realizar estudios en materia de economía agrícola, industrial, financiera, internacional y nacional; proponer en su caso, las medidas necesarias para impulsar a los sectores de la actividad económica y llevar a cabo los demás estudios y proyectos que le asignaran las autoridades superiores ¹⁹³.

La Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación surgió en octubre de 1977 como una unidad encargada de valorar el alcance dado por los órganos de la administración pública, a los objetivos intrasectoriales e intersectoriales en función de las metas establecidas en el Plan de Gobierno;

192. Manual de Organización del Gobierno Federal 1982, pp. 175 y 176.

193. Manual ... 1982, p. 181.

emitir las normas para el proceso de autoevaluación en las distintas dependencias y entidades así como prestar asesoría y emitir recomendaciones a las mismas “para efectuar las modificaciones, adiciones o supresiones que resulten pertinentes para ser eficaces, eficientes y congruentes en el avance y resultado de sus planes y estrategias”¹⁹⁴.

Esta área se encontraba integrada principalmente por representantes de las dependencias, aunque podía requerir la presencia de funcionarios de las entidades, los cuales en ambos casos, debían tener el rango de autoridad necesario “para tener acceso a todos los niveles de normatividad, decisión y ejecución” en las instituciones que representaban, “haciendo las funciones de unidades de evaluación de las mismas”¹⁹⁵, sin que, de acuerdo con el texto del manual en cita, se tratara de los titulares de dichas dependencias y entidades.

De este modo, como se podrá ratificar más adelante, aunque por la jerarquía de sus integrantes no guarda relación precursora con la Oficina de la Presidencia, si lo hace por lo que toca a su ubicación orgánica y por el carácter de sus atribuciones, toda vez que dentro de la última área en cita, existen instancias especiales diseñadas entre otras cuestiones, para evaluar la política del Gobierno Federal (los gabinetes), la cual debe apegarse al Plan Nacional de Desarrollo¹⁹⁶.

Por lo que se refiere a la Coordinación de Proyectos de Desarrollo, existen elementos para considerarla en el pasado de la Oficina multialudida, pues no sólo tenía a su cargo la realización de estudios y vigilancia de “la congruencia de las acciones necesarias para la integración y diseño de proyectos y programas de desarrollo” de carácter estratégico, sino que también era el conducto por el que fluían las directrices de coordinación dictadas por el Presidente de la República, para la ejecución de dichos programas y proyectos por parte de las dependencias y entidades participantes. Además, si el Presidente la autorizaba, podía intervenir como “encargada de la congruencia en la ejecución” de los mismos, “así como la coordinación, concertación y seguimiento de las acciones” que resultaren consecuentes¹⁹⁷.

194. Manual ... 1982, p. 221.

195. Ibid.

196. La Coordinación General de Estudios Administrativos no puede ser considerada como antecesora en materia evaluatoria del área que trata este trabajo, pues dicha función estaba conestruñida a vigilar el grado de ejecución llevado a cabo por las unidades de la administración pública respecto de la reforma administrativa y las modificaciones propuestas por la Coordinación mencionada.

197. Manual ... 1982, pp. 227 y 228.

Así, esta Coordinación daba servicios de consultoría y asesoría en la elaboración metodológica para realizar proyectos estratégicos, los elaboraba y se ocupaba de coordinar y dar seguimiento al cumplimiento de los mismos por parte de las dependencias y entidades, cualidades todas que atañen a distintas áreas de la unidad administrativa objeto de este estudio, no así por lo que toca a participar con un papel específico y permanente en la ejecución de éstos, pues dicha responsabilidad corresponde actualmente a las propias dependencias y entidades.

Naturalmente, en la época que se trata, otras áreas adscritas directamente al Ejecutivo realizaban tareas coordinadoras, pero no pueden ser consideradas como antecedentes de la unidad multicitada ya que dichas coordinaciones atendían materias de carácter prioritario pero en áreas específicas que, si acaso, en la actualidad son parte de un sinnúmero de programas que atienden los distintos gabinetes y otros órganos de la administración gubernamental.

De entre las áreas directamente adscritas al titular del Poder Ejecutivo Federal mencionadas, como se ha señalado, únicamente sobrevivieron en el sexenio 1982 - 1988 la Secretaría Particular y la Oficina de Asesores; algunas otras se transformaron y surgieron nuevas unidades. Dentro de este último grupo y además de la Secretaría y de la Oficina de Asesores mencionadas, participan en el pasado de la Oficina tantas veces aludida, la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes y el Comité de Asesores Económicos, ambos de la Presidencia de la República.

En efecto, la Secretaría Particular subsistió, y de entre las unidades que de la misma dependían, guardan relación con el tema tratado en esta sección, la Coordinación de Giras Presidenciales, la Secretaría Adjunta y la Dirección de Quejas.

La unidad en comento, continuó prestando específicamente los servicios de secretaría particular, y adicionalmente se ocupaba de "coordinar en cuanto a su contenido, las visitas (giras de trabajo y eventos especiales)" que realizaba el Presidente de la República por las entidades federativas del país (esto a través de la Coordinación arriba mencionada); coordinar reuniones de trabajo en las oficinas presidenciales; elaborar documentos de opinión, así como "planear y conducir diversas investigaciones tanto de campo como de Gabinete y proponer conceptos, esquemas y textos que pudieran incluirse o excluirse de documentos emanados de la Presidencia" y, "lograr la eficiencia en el control y seguimiento de acuerdos, nombramientos y representaciones

presidenciales”¹⁹⁸. En la realización de las tareas referidas, se veía auxiliada por la Secretaría Adjunta ya mencionada.

Por otro lado, la Dirección de Quejas heredó las atribuciones de la existente en el sexenio anterior.

De este modo, la organización de la Secretaría Particular agrupaba además de las propias de secretaría, funciones de asesoría e investigación, coordinación en materia de giras y reuniones de trabajo presidenciales así como atención a las peticiones y quejas ciudadanas¹⁹⁹, características todas que, como se corroborará adelante, encuadran dentro de las responsabilidades de la Oficina existente actualmente.

También participa con el carácter precursor, la Oficina de Asesores, cuyas tareas se deducen de la denominación de esta unidad.

La Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes puede ser considerada como una de las unidades antecesoras recientes más directas que tiene la Oficina de la Presidencia de la República.

Las atribuciones de esta Dirección estaban referidas principalmente a la actualización de los extremos contenidos en el artículo 7º de la Ley Orgánica de la Administración Pública, aunque inconcusamente también realizaba funciones contenidas de manera genérica en el octavo numeral del mismo ordenamiento legal.

Las principales tareas a su cargo de conformidad con el Acuerdo que la creó²⁰⁰, consistían en coordinar los asuntos interdependenciales a través de los secretariados técnicos de los Gabinetes Especializados; realizar el seguimiento de los acuerdos tomados en los mismos gabinetes y de los programas e instrucciones que señalara el Presidente, cuando abarcaran a más de una dependencia; obtener de las últimas y de las entidades la información requerida; preparar las reuniones de los gabinetes mencionados; coordinar, orientar y supervisar las acciones de los secretarios técnicos; controlar la

198. Gabinete Legal, sin número de página.

199. La heredera de la dirección de quejas en el sexenio 1988 - 1994, no sólo atendió este rubro, sino que amplió ligeramente sus atribuciones como se verá posteriormente.

200. Acuerdo por el que se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, D. O. F. 19 de enero de 1983.

documentación relativa al gabinete en pleno y de los especializados, así como ejercer las funciones de secretariado en las reuniones del gabinete en pleno.

De esta Dirección dependerían varios gabinetes especializados cuyas características siguen estando vigentes, por lo que las mismas se abordarán al tratar de la subdependencia que actualmente los tiene dentro de su estructura orgánica. Por el momento baste decir que los Secretariados Técnicos de los mismos, además de preparar las reuniones (programando la agenda, presentando materiales de apoyo, elaborando las minutas de los acuerdos tomados y los estados de avance) se encargaban de elaborar los estudios específicos requeridos por el Presidente de la República.

Así mismo, conviene indicar cuáles eran y que composición tenían en ese entonces los gabinetes especializados:

- El de Economía se integraba por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Trabajo y Previsión Social y, Gobernación ²⁰¹.

- El de Asuntos Agropecuarios, se integraba por los titulares de las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación; Comercio y Fomento Industrial y, Reforma Agraria.

- El de Salud estaba integrado por los Secretarios de Salud; Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación y los titulares del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y de los Institutos Mexicano del Seguro Social y de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

- El de Comercio Exterior, por los Secretarios de Comercio y Fomento Industrial; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Programación

201. El Acuerdo que creó la dirección en cuestión no incluyó al Secretario de Gobernación en este gabinete, lo que si hace Osornio Correa al señalar que "por disposición presidencial, el Secretario de Gobernación se integró al gabinete económico, en virtud de haberse considerado conveniente incluir en sus trabajos la visión de la dependencia administrativa encargada de definir y administrar la política de comunicación social del gobierno federal" (op. cit., p. 167, nota 16). De cualquier forma, el artículo 3º del mismo Acuerdo facultaba al Ejecutivo Federal para determinar la asistencia de otros titulares o funcionarios de dependencias y entidades a las reuniones de gabinete, aunque como se deduce, lo anterior no significaba su pertenencia permanente al gabinete respectivo.

y Presupuesto; Contraloría General de la Federación y Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Los gabinetes mencionados estaban presididos - como en la actualidad - por el titular del Ejecutivo Federal; además el mismo funcionario federal podía constituir comisiones especiales o grupos de trabajo cuya secretaría estaba a cargo del secretario técnico del Gabinete Especializado correspondiente.

Adicionalmente, la Dirección multicitada contaba con las Direcciones de Asesoría de Organización y, de Documentación, Información y Análisis, encargadas de realizar estudios e investigaciones.

Todos estos factores relativos a los gabinetes ²⁰², coordinación, asesoría, seguimiento y apoyo técnico encargados a la Dirección General en cuestión, contribuyen a confirmar su ascendencia parcial respecto de la Oficina multialudida.

Por último, el Comité de Asesores Económicos creado en el mes de enero de 1985, tuvo como principales tareas las de asesorar al Presidente de la República en la definición de objetivos económicos de largo plazo; analizar y estudiar la situación general de la economía nacional y la de otros países en relación a su influencia en el país; auxiliar al mismo funcionario federal en la elaboración de documentos de apoyo para definir la política económica (conteniendo análisis sobre la evolución de la última); realizar los estudios económicos que le encomendara el titular del Ejecutivo Federal y, servir de enlace con los cuerpos de asesoría económica de otros Jefes de Gobierno. Labores todas, de apoyo técnico y asesoría que sirven de base para considerarla dentro de la evolución del área de la Presidencia de la República multialudida.

Ya se ha visto que al crearse la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República el 7 de diciembre de 1988, esto es, al iniciar el gobierno de 1988 - 1994, desaparecieron de entre las citadas, la Oficina de Asesores, la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes y el Comité de Asesores Económicos, cuyas atribuciones recayeron en distintas áreas de la nueva

202. Aunque las atribuciones de la Dirección General en cita, referidas al Gabinete en pleno no están expresamente atribuidas a la Oficina de la Presidencia en el Acuerdo que la crea, puede inferirse que las podrá llevar a cabo si el Presidente lo determina, toda vez que se encuentran dentro de su ámbito competencial y el mismo ordenamiento señala que dicha unidad podrá realizar las demás funciones que le encomiende el titular del Ejecutivo Federal.

unidad, subsistiendo la Secretaría Particular del Presidente de la República, aunque como área adscrita a la Oficina de Coordinación en cita, y desprendiéndose de algunas de sus anteriores tareas.

De este modo, dentro de la Oficina mencionada se crearon nuevas áreas - ya referidas en el capítulo anterior - que pese a la transformación sufrida por la primera en 1992, no afectaron de manera importante su estructuración y funciones, por lo que dichos conceptos se analizarán ulteriormente. Por el momento, baste decir que en lugar de la Dirección de Quejas se creó la Unidad de Atención a la Ciudadanía (ya sin dependencia de la Secretaría Particular) y que sobrevivieron los Secretariados Técnicos de los Gabinetes, mismos que aumentaron en número y modificaron su denominación y composición.

Así, la nueva denominación e integración de los gabinetes era la siguiente:

- Económico, integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes y del Trabajo y Previsión Social; y Banco de México.

El 28 de febrero de 1989²⁰³, este gabinete modificó su composición al quedar integrado únicamente por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Comercio y Fomento Industrial, y del Trabajo y Previsión Social; y Banco de México.

- Agropecuario, compuesto por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Reforma Agraria; y los titulares del Banco Nacional de Crédito Rural, S. N. C. y de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

- Bienestar Social, constituido por los Secretarios de Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación; Desarrollo Urbano y Ecología; Educación Pública y, Salud; Jefe del Departamento del Distrito Federal y los titulares del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y de los Institutos Mexicano del Seguro Social y de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

203. Cfr. Diario Oficial de la misma fecha.

- Política Exterior, integrado por los Secretarios de Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Energía, Minas e Industria Paraestatal y Comercio y Fomento Industrial y el Procurador General de la República.

- Seguridad Nacional, constituido por los titulares de las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional y, de Marina, así como el de la Procuraduría General de la República.

Evidentemente, los cambios en la composición de los gabinetes especializados atendieron a la nueva situación del país y a la dirección que se le pensaba dar, lo que modificó asimismo, el enfoque coordinador que parte de los mismos.

Todo lo anterior - y aunque prácticamente iguales - permite considerar que la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República forma parte, inconcusamente, de la evolución de la Oficina actual.

Con las transformaciones sufridas por la administración pública federal (fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto en la de Hacienda y Crédito Público y la transformación de la de Desarrollo Urbano y Ecología en de Desarrollo Social - modificando al mismo tiempo las tareas a cargo de la última -) y buscando simplificar el Acuerdo creador de la Oficina de Coordinación, se expidió en junio de 1992 uno nuevo que creó en su lugar a la Oficina de la Presidencia de la República, aumentando ligeramente sus funciones, en comparación con las que tenía la anterior unidad transformando la composición de los gabinetes especializados. Las atribuciones actuales de dicha Oficina, así como su estructura orgánica e integración - particularmente en el caso de los gabinetes - serán expuestos en la siguiente sección.

II. Atribuciones, Funciones y Estructura Administrativa

Para entender las actuales atribuciones, funciones y estructura administrativa de la Oficina de la Presidencia de la República resulta conveniente abordar, primeramente, las consideraciones que se tuvieron para crear a sus más directas y recientes antecesoras, así como a la propia unidad burocrática en análisis ²⁰⁴.

En este sentido, de conformidad con los considerandos del Acuerdo creador de la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes, lo que se buscaba con la creación de esta unidad, era establecer la coordinación adecuada en las tareas que involucraban a varias dependencias o entidades de la administración pública federal, para el cumplimiento y observancia de las acciones que derivaran de los programas respectivos, con la aplicación al mismo tiempo, de la facultad que la Ley Orgánica de la Administración Pública otorgaba al Presidente de la República para convocar a los titulares de las dependencias y demás funcionarios competentes para definir y evaluar la política del Gobierno Federal en materias concurrentes a aquéllas y resolviendo, que el sistema más adecuado para lograr la coordinación de las tareas interdependenciales era el de que las instrucciones, requerimientos y políticas derivadas de dichas reuniones se condujeran institucionalmente a través del propio Ejecutivo Federal, de modo tal que el mismo funcionario federal tuviera el control detallado de todo lo relativo a la organización, desarrollo y acuerdos de acciones coordinadas derivadas de tales concilios, y estuviera informado de los avances de los acuerdos mencionados, a través del seguimiento de las acciones acordadas, por medio de los secretariados técnicos de los gabinetes, que serían instancias coordinadoras y supervisoras subordi-

204. El segundo numeral transitorio de los Acuerdos creadores de la Oficina de Coordinación y de la Oficina de la Presidencia de la República, disponen, respectivamente, la derogación, en el primer caso, de los Acuerdos que constituyeron a la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes y al Comité de Asesores Económicos y en el segundo, del Acuerdo por el que se creó la Oficina de Coordinación; lo anterior quiere decir que si derogación significa la "privación parcial de la vigencia de una ley, que puede ser expresa (resultante de una disposición de la ley nueva) o tácita (derivada de la incompatibilidad entre el contenido de la nueva ley y el de la derogada)" (Diccionario de Derecho, De Pina), entonces los acuerdos que se pretendían sustituir son parcialmente vigentes, situación que obliga a pensar sobre la intención plasmada en dichos ordenamientos: o bien se pretendió usar el vocablo "derogar" como sinónimo de "abrogar" o, dar vigencia al contenido de algunos preceptos que no contravinieran el contenido de los nuevos. El texto de dichos numerales permite inclinarse por la primera suposición, aunque de existir alguna necesidad real y rigurosa podría ser válidamente aplicable la segunda. Evidentemente la voz "ley" se usa en sentido amplio o análogo a la de una disposición reguladora como lo son los acuerdos.

nadas al titular del Ejecutivo de la Unión a través de una de sus oficinas, instrumentos que, consideraba, garantizaban que la estructura prevista por la ley se respetara, permitiendo igualmente, lograr los propósitos expuestos.

Asimismo, en 1988 y conforme al documento creador de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, tomando en consideración que en la Presidencia de la República, existían unidades administrativas con funciones de asesoría, apoyo técnico y coordinación creadas de acuerdo a las necesidades propias de la misma dependencia, cuyas atribuciones habían sido de gran importancia, toda vez que contribuyeron a la realización de las altas funciones encomendadas al titular del Ejecutivo Federal, y encontrándose entre éstas la unidad ocupada en coordinar el seguimiento de los acuerdos y resoluciones adoptados en el seno de los gabinetes especializados; la que se encargaba de prestar asesoría económica al mismo alto funcionario federal; la de la crónica presidencial y el área de la secretaría particular, fue que se consideró conveniente aprovechar dichas estructuras administrativas existentes hasta ese momento, pero introduciendo las adecuaciones necesarias, tendientes a lograr una mayor eficiencia y precisión de responsabilidades, así como fortalecer la coordinación de las acciones a cargo de las mismas, a través de la constitución de una oficina, en la que concurriera, bajo un solo responsable dependiente directamente del Jefe del Ejecutivo Federal, el ejercicio de las funciones de coordinación, asesoría y apoyo técnico que realizaban en ese entonces las áreas referidas.

Ligado a lo anterior, en fecha posterior - como ya se ha relatado - se decidió sustituir la última Oficina en cita, por aquella de la que trata este trabajo, siendo los móviles de éste cambio, además de los concernientes a las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública reflejadas en varias dependencias ya expuestos párrafos arriba, los relativos al interés de simplificar el Acuerdo creador de la anterior Oficina de Coordinación, efectuando las adecuaciones pertinentes, tanto en la denominación de la unidad citada como en la integración de los distintos gabinetes y la sustitución del de bienestar social por el de Desarrollo Social para proponer y evaluar la política del Gobierno Federal en lo relativo a dicho desarrollo.

De este modo, como puede observarse, con la creación de la primera unidad burocrática citada, se trató de contar con un área adscrita al Jefe del Ejecutivo que le auxiliara en las materias relativas a la asesoría, apoyo técnico, coordinación y seguimiento de los acuerdos y decisiones emanadas de otros mecanismos denominados gabinetes que a su vez estaban dentro de su plana mayor y que complementaria y subsidiariamente a su Director, le permitían

definir y evaluar la política del Gobierno Federal en materias comunes a varias dependencias y entidades, juzgándose conveniente en el sexenio 1988 - 1994, unificar bajo un solo mando, además de las funciones referidas, otras relativas a la asistencia técnica del mismo funcionario de la Unión, mejorándolas y adaptándolas ulteriormente a los cambios jurídico - administrativos del Poder aludido, aunque modificando la denominación de la Oficina (quizá al considerar inadecuado por limitativo el vocablo "coordinación" dentro de su nombre original) y modificando el alcance funcional de los gabinetes multialudidos, al convertirlos de instrumentos de definición a instancias de proposición de políticas del gobierno nacional, lo cual no contraviene los extremos del séptimo numeral del ordenamiento legal aludido, toda vez que de cualquier manera, quien encabeza y define en dichos aparatos administrativos es el propio Presidente de la República.

De esta manera, la Oficina de la Presidencia de la República se encuentra a cargo de un funcionario (comúnmente conocido como Jefe o Director) al que el titular del Ejecutivo Federal nombra y remueve libremente, lo mismo que a los demás servidores públicos de las unidades administrativas que conforman dicha Oficina ²⁰⁵ aunque por lo general lo hace de común acuerdo con las propuestas que en ese sentido le sugiere su subalterno, pudiendo inclusive delegarle tal atribución en los casos en que así lo determine.

Dicho Jefe, como titular de esta subdependencia, se encuentra investido de seis de los siete poderes comúnmente aceptados que implica la relación jerárquica en la centralización administrativa ²⁰⁶, es decir de los de decisión, mando, revisión, vigilancia, disciplinario y de resolución de los conflictos de competencia dentro de su ámbito administrativo (carece del apuntado en el párrafo anterior). Asimismo, cuenta con ciertos poderes jurídicos análogos a los citados y a aquellos que tienen los secretarios de estado de acuerdo con Serra Rojas - ya referidos en el capítulo primero -, mismos que por lo que toca al Jefe de la Oficina en cuestión consisten en ejercer el poder jerárquico y disciplinario sobre las personas a sus órdenes, tomar las decisiones ejecutorias importantes que exige la marcha del servicio, representar a la unidad a su cargo, eventualmente fungir como autoridad responsable y, actuar subordinadamente a la política general y a los lineamientos que fija el Presidente de la República de acuerdo con la legislación respectiva.

205. Cfr. Facultades Constitucionales de Nombramiento, en el primer capítulo de este trabajo.

206. Serra Rojas los denomina como facultades de la centralización administrativa - op. cit., p. 492 -, mientras que Acosta Romero los refiere como se anota en el texto principal de este trabajo.

Adscrita directamente al titular de esta Oficina, se encuentra su propia y pequeña plana mayor, compuesta por una secretaría particular y la coordinación administrativa, contando además con una Unidad Técnica y otras dos Coordinaciones: de Asesores y de Asesores Económicos que presumiblemente auxilian también al Presidente de la República, fungiendo el titular de la Oficina aludida como conducto coordinador hacia su superior. Cuenta también dentro de su ámbito, con una Dirección de Información y Análisis.

El artículo segundo del Acuerdo por el que se crea la Oficina de la Presidencia de la República establece las funciones que tendrá dicha unidad, siendo algunas de ellas comunes y correspondiendo otras propiamente, a las demás áreas que conforman a la subdependencia multicitada.

De este modo, como tareas que requieren especial atención del Jefe de la Oficina en cita puede señalarse que le corresponde llevar a cabo todas las acciones necesarias para brindar apoyo técnico y asesoría al Jefe del Ejecutivo, coordinando los estudios encomendados a las distintas áreas de consejeros referidos y de otras cuya opinión sea conveniente considerar, así como de otros servicios auxiliares de carácter especial (art. 2º, f. I), tales como, por ejemplo, la secretaría particular del Presidente de la República.

Dicho apoyo y asesoría se encuentra limitado a aquellas materias que no estén expresamente encomendadas a otras áreas de la Presidencia de la República, es decir, no podrá invadir los ámbitos que corresponden al Consejo Consultivo de Ciencias ni el jurídico, de comunicación social, como tampoco de seguridad presidencial, aunque sí debe coadyuvar al desahogo de las consultas planteadas por el Presidente de la República, en asuntos de interés científico, al Consejo referido (Acuerdo que crea a la Secretaría ... del Consejo Consultivo de Ciencias, art. 5º, f. II); prevenir, preparar y disponer los mecanismos de coordinación con las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos y de Comunicación Social, con el fin de asegurar la aplicación uniforme de los criterios que fije el propio Jefe del Ejecutivo (Acuerdo creador de la Oficina de la Presidencia, art. 2º, f. IX) y preparar y armonizar, conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial, las giras de trabajo y los eventos a los que asiste el primer mandatario por las entidades federativas y en el extranjero (art. 2º, f. VIII).

Asimismo, debe ejercer funciones de supervisión y control que se traducen en la obligación de hacer el seguimiento del debido cumplimiento de los acuerdos y órdenes presidenciales (art. 2º, f. III), es decir, ocuparse de que las

decisiones del Ejecutivo Federal se conduzcan por las vías y canales adecuados, en las etapas señaladas, de tal forma que dichas resoluciones se cumplan cabalmente, tanto en sus fases como en su destino y actualización material final.

En este mismo sentido, debe verificar que los programas e instrucciones que expresamente señale el Presidente de la República, se cumplan y vuelvan tangibles y reales cuando dichos planes y disposiciones abarquen a más de una dependencia (art. 2º, f. IV), de tal forma que en este caso, sus facultades se limitan únicamente a la revisión de los casos específicos que indique el Jefe del Ejecutivo Federal y siempre que abarquen asuntos interdependenciales ²⁰⁷.

Además, el Jefe de la unidad multialudida está facultado para coordinar, orientar y supervisar las actividades de los Secretariados Técnicos de los distintos gabinetes especializados (que en esta sección se tratarán), de conformidad con las políticas generales, lineamientos y grados de preferencia que fije el Presidente de la República (Acuerdo, art. 7º), armonizando y realizando, conjuntamente con los Secretariados mencionados, el seguimiento de los acuerdos adoptados en dichos gabinetes, elevando a la consideración del primer mandatario la situación que guarde el cumplimiento de los mismos (art. 2º, f. V), lo anterior, independientemente de la administración, coordinación y supervisión de los recursos, que por el momento se limitan a los de la propia Oficina, aunque de la décima fracción del último numeral mencionado se desprenden atribuciones más amplias ya atendidas en el capítulo precedente.

Igualmente, por sí e inconcusamente por medio de las distintas áreas integradoras de la Oficina, tiene como función, realizar aquellas que le encomiende expresamente el titular del Ejecutivo Federal (art. 2º, f. XIII) las

207. Evidentemente, estas tareas revisoras no invaden a las que corresponden a la dependencia que se ocupa de la contraloría general, pues las de esta última se refieren a la actuación operativa de las dependencias de acuerdo con el particular programa de cada una de ellas, mientras que las que se tratan, son relativas al cotejo de la idea contenida en el plan o instrucción multidependencial con su actualización material pero, se recalca, de varios programas prioritarios para el Jefe del Ejecutivo, sin implicar aspectos que puedan comprometer una sanción jurídica, sino en su caso, un compromiso político-administrativo de los responsables hacia las directivas presidenciales. Es decir, la primera se refiere a un control derivado de obligaciones legales y administrativas así como de programas que abarquen una sola dependencia, mientras que la otra únicamente comprende la verificación del cumplimiento de programas en que intervengan dos o más dependencias, y a la revisión sobre la aplicación del poder (el impulso político) en relación a los compromisos gubernamentales dispuestos por el Ejecutivo de la Unión. Claramente, una buena parte de la doctrina administrativa considera conveniente unificar todos los aspectos de control gubernamental en una dependencia subordinada directamente al Presidente de la República.

cuales, se entiende, deberán circunscribirse a la naturaleza, materias y lineamientos prescritos por el Acuerdo multialudido.

Por supuesto, en virtud de las relaciones jurídico - administrativas que guarda con el titular del Ejecutivo de la Unión, está obligado a someter a acuerdo del mismo funcionario, los asuntos encomendados a la Unidad a su cargo.

Para desempeñar éstas y otras funciones específicas se ve auxiliado por diversas áreas cuya existencia ha determinado el propio Jefe del Ejecutivo, de conformidad con el presupuesto respectivo (art. 9). Dichas áreas en la actualidad son, como se ha señalado, la Secretaría Particular del Presidente de la República, las Unidades de Atención a la Ciudadanía y de la Crónica Presidencial y los Secretariados Técnicos de los Gabinetes.

Las funciones de estas unidades se inscriben en el marco de las atribuciones genéricas que se establecen en el ordenamiento normativo multialudido, es decir, brindar apoyo técnico y asesoría dentro de su competencia, esto es, que no se encuentren encomendados a otras áreas de la Presidencia, así como verificar que las instrucciones que les hayan sido encomendadas, se cumplan.

Paralelamente, estas instancias de trabajo realizan actividades de mayor especificidad que se desprenden del instrumento jurídico en análisis. Dichas labores se desglosan a continuación.

A. La Secretaría Particular del Presidente de la República.

A esta unidad le corresponde básicamente, atender, tramitar y responder las solicitudes de audiencias con el Presidente de la República, y en su caso, hacer el seguimiento de las resoluciones adoptadas (art. 2º, f. VI) así como recibir, registrar y enviar la correspondencia del mismo Jefe del Ejecutivo (art. 2º, f. XI).

Lo anterior se traduce evidentemente en la prestación de servicios de secretaría significados por el apoyo técnico consistente en recibir las solicitudes de audiencia, acuerdos y reuniones con el primer mandatario, comunicárlas y someterlas a consideración del mismo - coordinadamente con el titular de la Oficina de que es subordinada - y, conforme a las actividades ya

proyectadas y la decisión emitida, programar la agenda ²⁰⁸ o turnar al solicitante ante otras instancias gubernamentales, supervisando que la resolución presidencial se conduzca y ejecute adecuadamente.

En este mismo orden de ideas, la secretaría en cita interviene en la preparación y programación de giras y eventos presidenciales conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial, por conducto de la Coordinación de Giras Presidenciales que aún conserva dentro de su estructura.

Asimismo, se encarga de dar trámite a la correspondencia del Presidente de la República - analizando en su caso, la información contenida -, tanto de la que se recibe, ya sea de la ciudadanía como de otros órganos públicos, como la que envía (aunque se trata de una atribución genérica, es de presumirse que las principales labores de un mismo tipo se centralicen en la unidad respectiva) el Jefe del Ejecutivo, debiendo controlar por medio de registros y archivos, ambas operaciones. Además, como puede observarse, sus funciones en la materia a comento se limitan a servir al multicitado alto funcionario, por lo que la correspondencia de las demás áreas de la Presidencia de la República pueden llegar a operar independientemente. De esta manera, con estas actividades, contribuye a la formación del acervo documental oficial del Poder Ejecutivo Federal.

Para cumplir con sus cometidos, la unidad secretarial citada, cuenta con un amplio aparato administrativo que le auxilia en el desempeño y trámite de los diversos asuntos que, en apariencia sencillos, conllevan un importante despliegue técnico y material.

B. La Unidad de Atención a la Ciudadanía.

Heredera de la antigua Dirección de Quejas, esta área no sólo se desprendió de la Secretaría Particular del Jefe del Ejecutivo, sino que amplió sus atribuciones, pues de ser un área ocupada en recibir y analizar las quejas y sugerencias dirigidas al Presidente y al resto de la administración pública con el fin de remitirlas para su resolución a las autoridades competentes, pasó a

208. La preparación de la agenda, como fácilmente puede suponerse, no se encuentra limitada a la programación del tiempo presidencial pues aunque es uno de los rubros más importantes, comprende también información general relativa al asunto a tratar y a las características de quienes solicitan la audiencia.

encargarse no exclusivamente de la recepción y envío a los órganos correspondientes, sino a oficina obligada a informar al titular del poder administrativo de dichas quejas, procurando su expedita resolución, haciendo al mismo tiempo el seguimiento necesario (art. 2º, f. VII) lo cual se discierne con mayor concreción en una amplia gama de actividades significadas por la información y orientación al público; atención y trámite de quejas, propuestas y demandas que individual o colectivamente formule la ciudadanía, dando respuesta a las mismas; gestionando, en su caso, una pronta solución, comunicando a los órganos de la administración pública, tanto la problemática expuesta como los compromisos asumidos a fin de que sean cumplidos y en todo caso, supervisando y verificando una adecuada resolución.

De este modo, pasó de ser un área receptora de quejas a otra de apoyo para el Presidente de la República en la búsqueda de propuestas, análisis y evaluación tanto de los requerimientos ciudadanos, como del desempeño y capacidad responsiva gubernamental, y principalmente, de procuradora y auxilio de la población en virtud de sus adicionadas atribuciones y su privilegiada ubicación, dentro de la estructura administrativa federal, lo cual la convierte, por lo menos potencialmente, en vínculo de respuesta inmediata entre el ciudadano común y el jefe del Ejecutivo.

C. La Unidad de la Crónica Presidencial.

La principal función de esta área es la de realizar la crónica del quehacer del Gobierno de la República (art. 2º, f. XII), con atención especial a las actividades que rodean y se relacionan con la del Jefe del Ejecutivo y la administración a su cargo.

En efecto, esta unidad debe reunir toda la información escrita, sonora y fílmica posible, que por medio de su análisis, clasificación y ordenación en un centro de documentación, le permita elaborar la historiografía de la administración en funciones, la producción de documentales y programas que se difundan a través de los distintos medios de comunicación, y la edición de publicaciones oficiales que den a conocer el pensamiento del Poder Ejecutivo en su conjunto, así como su composición y vinculación con los demás órganos estatales. Ejemplo de esta labor, lo constituyen los diccionarios biográficos del gobierno federal.

Como puede observarse, estas atribuciones no se contraponen ni invaden a las de comunicación social que realizan las unidades presidenciales y de la administración pública, en razón de que la ocupación de la oficina encargada de la crónica presidencial, se circunscribe al quehacer historiográfico reciente vinculado directamente a la persona del Presidente de la República y por lo tanto cercano a su ámbito competencial, mientras que las labores de comunicación mencionadas se refieren esencialmente a las actividades y políticas presentes y futuras del mismo funcionario y del gobierno en general, según el área y materias correspondientes, ya deslindadas en el capítulo anterior.

Al igual que la unidad mencionada en el inciso anterior, la de la crónica presidencial cuenta con un moderado aparato administrativo.

D. Los Secretariados Técnicos de los Gabinetes.

Para referirse a estos órganos secretariales, es preciso analizar previamente, el concepto de los gabinetes, toda vez que el carácter de los últimos trasciende la importancia de los primeros.

Como es sabido, en nuestro país existió la figura conocida como "consejo de ministros", misma que comunmente se utilizó tanto para referirse a la reunión de algunos titulares de las dependencias de la administración pública federal y de la Procuraduría General de la República con el Jefe del Ejecutivo de la Unión, para decidir la suspensión de garantías a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, como a las juntas de trabajo ordinarias - no reguladas en ese entonces por la ley - que algunos Presidentes mantenían con los titulares mencionados u otros altos funcionarios; aunque en sentido estricto, la primera acepción era la que contemplaban los ordenamientos jurídicos, si bien ambos conceptos guardan una esencia común.

Al respecto, debe decirse que el "consejo" contemplado en la legislación se transformó después de mucho tiempo - en buena parte debido a que su denominación se consideraba incorrecta²⁰⁹ - y por otro lado, las reuniones de trabajo aludidas ya se encuentran contempladas en la ley secundaria.

209. Cfr. entre otros, Sierra Rojas, op. cit., pp. 518 y 519, Acosta Romero, op. cit., pp. 272 a 275, Burgos, *Las Garantías Individuales*, p. 212 nota 155 y José Foo. Ruiz Massieu, op. cit., p. 49.

Adicionalmente, la doctrina y la ley han concebido la existencia de cuerpos colectivos que son modalidades de los anteriores, con características peculiares, pero con una sustancia que comparten con los arriba mencionados.

Lo expresado anteriormente permite justamente, distinguir conceptos que adquieren caracteres distintos derivados de una misma esencia coordinadora (abordada con mayor amplitud en la sección posterior) y de los cuales se hablará a continuación. Debido a la existencia de todos estos cuerpos se ha utilizado una terminología confusa que se ha englobado bajo el concepto de gabinete y que se buscará clarificar.

Para tales efectos, es preciso aclarar la acepción de la palabra "gabinete", misma que en un sentido amplio hace referencia a ministerio (gobierno, o cuerpo de ministros del Estado)²¹⁰, lo que en nuestro país la ha hecho blanco de diversas críticas pues es propio de un régimen parlamentario, sin embargo dicho vocablo se ha ido integrando lentamente al léxico de nuestro sistema para significar al cuerpo de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal que auxilian al Presidente de la República, subdividiéndose dicho concepto mediante calificativos que buscan expresar sus distintas modalidades.

Así, también se habla de reunión del gabinete cuando el titular del Ejecutivo Federal se reúne con el cuerpo referido para tratar asuntos que revisten cierta importancia, es decir, se hace referencia a un concilio, que es una "junta, asamblea o congreso que se convoca para tratar o resolver algún asunto de trascendencia"²¹¹, en este caso, podría hablarse de un concilio presidencial.

Sin embargo, la doctrina, la ley y la costumbre han adoptado el primer vocablo en cita²¹² además de otras denominaciones para distinguir, como se ha mencionado, distintas hipótesis contempladas por las leyes y el lenguaje gubernamental mexicano.

210. Diccionario Enciclopédico Ilustrado Sopena, tomo 2. De acuerdo con Philips O. Hood, la palabra gabinete proviene del francés y que se refería a un cuarto privado usado para celebrar entrevistas o reuniones, adoptada en Inglaterra para significar las reuniones que en el siglo XVIII el Rey Carlos II mantenía con sus consejeros de confianza (Constitutional and Administrative Law, p. 252). Miguel Acosta Romero, expresa que gabinete "es el Cuerpo Colegiado que forman los Ministros, conjuntamente con el Primer Ministro, teniendo responsabilidad política y administrativa frente al Poder Legislativo y pudiendo ser obligados a dimitir por este. En este contexto, no puede afirmarse que exista Gabinete en México". Op. cit., p. 276. Pichardo Pagaza también considera al concepto de gabinete, como ajeno a nuestra Constitución - op. cit., p. 207 -.

211. Diccionario ..., tomo 2.

212. Cfr. v. gr. Carpizo, op. cit., pp. 76 y 77.

De este modo, a la reunión del cuerpo colegiado a que se refiere el artículo 29 constitucional y el 6º de la Ley Orgánica de la Administración, antes Consejo de Ministros, ha pasado a denominarse doctrinalmente como acuerdo colectivo²¹³, mismo que sólo actúa con las modalidades, casos y extremos previstos en dichas disposiciones jurídicas. Esas hipótesis ya han sido tratadas, por el momento baste decir que, precisamente, las características funcionales a que se refieren aquéllas, han permitido considerar que "no es un órgano normal y permanente de la Administración Pública, sino, más bien, un órgano político - administrativo, cuyas funciones y facultades son precisamente las de participar en el procedimiento relativo a tomar el acuerdo de suspender las garantías individuales"²¹⁴, en los casos previstos por los mismos numerales citados.

Justamente, esas peculiaridades funcionales permiten distinguirlo de las demás reuniones del Jefe del Ejecutivo (ajenas a las situaciones de emergencia aludidas) que también se conocen como acuerdos colectivos, por lo que ciertos tratadistas consideran la existencia de un matiz, que fija límites al poder presidencial.

En el tipo de reunión que se refiere, solamente participan, conjuntamente con el Presidente de la República, los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. Además, a diferencia de otras reuniones, se ha considerado que en este caso, dichos funcionarios conjuntamente con el Jefe del Ejecutivo deben estar de acuerdo para suspender las garantías²¹⁵, por lo que, teóricamente, si no hay coincidencia de voluntades en ese sentido, no podría decretarse tal medida. Sin embargo, como observa Tena Ramírez²¹⁶, existe la posibilidad constitucional de que el Presidente haga a un lado al funcionario que se niegue a coincidir con la decisión presidencial²¹⁷, sustituyéndolo por otro que sí lo haga, "pero esta posibilidad es meramente teórica cuando se trata de reemplazar a los integrantes del Acuerdo previsto en el art. 29, ya que tal medida exhibiría

213. Cfr. Acosta Romero, *op. cit.*, p. 275 a 277.

214. Acosta Romero, *op. cit.*, p. 275.

215. Cfr. Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 224, José Fco. Ruiz Massieu, *op. cit.* p. 48 y Jacinto Faya Viesca - Administración Pública. La Nueva Estructura, p. 93 -. Por otro lado, el último autor mencionado, considera que la totalidad de los funcionarios citados en el texto deben estar de acuerdo, mientras que de la posición vertida por Ruiz Massieu, se puede concluir que no considera necesario tal requisito de unanimidad, pues al referirse al quórum, señala que no se requiere que todos los auxiliares del Presidente hayan concurrido a tan trascendental reunión - *op. cit.*, p. 49 -. El texto del artículo 29 de la Ley Suprema permite coincidir con la primera opinión.

216. *Op. cit.*, p. 224.

217. Concordan con esta opinión, entre otros, Carpizo - *op. cit.*, p. 38 y Ruiz Massieu - *ib. .*

peligrosamente al Jefe del Ejecutivo ante la opinión pública como un dictador disfrazado de formas constitucionales, en materia tan delicada como es la suspensión de garantías” 218.

Los otros “acuerdos colectivos” (reuniones del Presidente con los gabinetes “legal”, etc. o especializados) no lo son en el sentido anterior, pues en estas reuniones, merced a su posición y a nuestro sistema, el Jefe del Ejecutivo es quien decide sin cortapisa alguna, y la palabra “acuerdo” se refiere a la conformidad del mismo alto funcionario con las opiniones y políticas que los subalternos presentan a su consideración para ejercerlas dentro de sus ámbitos competenciales.

De esta manera, los colaboradores presidenciales pueden ser convocados a reuniones “totales o generales, o bien sectoriales y que, en consecuencia, puedan celebrar estos acuerdos simultáneamente con uno o varios de ellos, cuando la naturaleza de los asuntos a tratar así lo requiera” 219. En este caso, pueden acudir no sólo los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, sino también otros funcionarios por cuya competencia se estime necesaria su asistencia.

En este sentido, dependiendo del área o competencia de sus más cercanos colaboradores y del cuerpo que en conjunto forman para auxiliar al Presidente, se habla de reuniones del último con uno u otro tipo de gabinete: el “gabinete en pleno” 220, legal 221 o global 222 y ampliado, en sentido amplio o “gabinete” 223 y por otro lado, de gabinetes especializados, funcionales 224, sectoriales 225 o por sectores 226. Existen además los gabinetes o “acuerdos colectivos parciales eventuales” (o concilios presidenciales parciales eventuales) que solamente incluyen a algunos miembros de los dos tipos de gabinetes aludidos.

218. Op. cit., pp. 224 y 225.

219. Acosta Romero, op. cit., p. 275.

220. Cfr. Moreno Rodríguez, op. cit., pp. 178 y 240 y Pichardo, op. cit., p. 270.

221. Cfr. Osornio Corres, op. cit., p. 166 y el libro *Gabinete Legal*, ya referido.

222. Cfr. Osornio Corres, op. cit., p. 166.

223. Cfr. Carpizo, op. cit., p. 177.

224. José Fco. Ruiz Masnieu, op. cit., pp. 30 y 49.

225. Cfr. Osornio Corres, op. cit., p. 166.

226. Cfr. Rodrigo Moreno Rodríguez, op. cit., p. 240. Este autor, también hace referencia a otra clase de reuniones que no incluyen a la totalidad de los integrantes de los gabinetes amplios ni a todos los que conforman los especializados - op. cit., p. 178 -, los llamaremos acuerdos colectivos parciales eventuales.

En este ámbito, Enrique González Casanova, en 1970 ya había esbozado las reuniones de gabinete por sector - cfr. op. cit. pp. 309 y 310.

Todos guardan una composición distinta, aunque en el caso de los gabinetes más extensos no hay un sólo criterio doctrinal, por lo que en términos generales su denominación se encuentra al arbitrio de cada tratadista. Así, para Pichardo Pagaza el gabinete "en pleno" reúne a los titulares de las Secretarías, Departamentos Administrativos y de la Procuraduría General de la República; el legal, equivalente al global según Osornio Corres, y de acuerdo con dicho autor y el libro "Gabinete Legal", además de aquéllos, incluía al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a los directores generales de la Presidencia de la República (por extensión aplicable actualmente al director de la Oficina en análisis), Jefe del Estado Mayor Presidencial y al Secretario Particular del Presidente de la República; el comunmente conocido como ampliado, "gabinete" o gabinete en sentido amplio de Carpizo, incluye a los funcionarios de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal, además del "gabinete en sentido estricto" ²²⁷.

Por lo que toca al segundo grupo de gabinetes aludido, no existe confusión en la actualidad, pues todos los autores citados se refieren a lo que normativamente se conoce como gabinetes especializados. Lo mismo ocurre respecto del último grupo, mismo que ya se intentó definir.

De cualquier forma, se ha considerado que estas reuniones del Presidente con los gabinetes tienen por objeto, en términos generales, que los integrantes de dicho cuerpo le brinden consejos u opiniones (normalmente relativas y desde la perspectiva de sus áreas de responsabilidad) a fin de que el mismo Jefe del Ejecutivo tome una decisión y ordene su ejecución, que merced a la presencia de los mismos colaboradores se cumpla coordinadamente. Es decir, los gabinetes "son instancias de discusión, de estudio y de elaboración de propuestas y políticas que, una vez acordadas ... sus integrantes se comprometen a cumplir en la esfera de sus respectivos ámbitos competenciales" ²²⁸. Lo anterior los convierte entonces, en fuente de información presidencial y de control y verificación de la misma ²²⁹ así como de decisión y coordinación de acciones.

227. *Ibidem*. Al referirse al gabineteo "gabinete en sentido estricto", Carpizo explica que "el presidente tiene libertad para determinar su composición y así lo ha hecho en la realidad; generalmente se compone de los secretarios de estado, los jefes de departamento administrativo, el procurador general de la república y otros funcionarios. Calles incluyó al procurador general de justicia del distrito federal; Ortiz Rubio, a su secretario particular".

228. Osornio Corres, *op. cit.*, p. 166.

229. Enrique González Casanova, *op. cit.*, p. 309.

Añade el mismo Osornio Corres, que no son autoridades administrativas y no tienen capacidad jurídica para ejecutar decisiones ²³⁰. Adicionalmente cabe recordar que la decisión de convocar o no a este tipo de reuniones depende de la voluntad del Presidente de la República y que dicha facultad, como la celebración de aquéllos, encuentran su fundamento en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, conforme al tipo de junta de que se trate.

Para auxiliar al Jefe del Ejecutivo en la preparación, organización, celebración y control de estos concilios y de los productos que de ellos emanen, se requiere de unidades especiales que se encuentren dentro de la plana mayor del mismo Ejecutivo Federal.

Dichas unidades especiales son los Secretariados Técnicos de los Gabinetes adscritos a la Oficina de la Presidencia de la República. Sin embargo, sólo existen para atender los asuntos que se traten en los gabinetes especializados, y no para el acuerdo colectivo de emergencia ni para los gabinetes más amplios (legal, en pleno, etc.), como tampoco para los "acuerdos colectivos parciales eventuales".

Respecto de estas tres últimas omisiones, cabe comentar que la posibilidad jurídica de que existan Secretariados Técnicos para auxiliar en esos tipos de reuniones es factible.

Efectivamente, para el caso del acuerdo colectivo de emergencia es posible argumentar que el artículo 7º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contiene una atribución presidencial genérica, es decir, la posibilidad de convocar "a reuniones de Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias ... Estas reuniones serán presididas por el Titular del Ejecutivo Federal y el secretariado técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República".

En el caso concreto que se refiere encuadran todas las hipótesis: la facultad presidencial de convocar o no, la convocatoria a los secretarios y jefes de departamentos administrativos y demás funcionarios competentes (en este supuesto el Procurador General de la República), para definir o evaluar la

230. *Ib.*

política del Gobierno Federal en torno a si es conveniente suspender y en qué medida, las garantías individuales esto es, una materia que es competencia concurrente de varias dependencias. Además, como en todos los casos, con la presidencia del Jefe del Ejecutivo en dicha reunión, aunque, debe repetirse, con la aquiescencia en un mismo sentido de los participantes, salvo, por supuesto, de los miembros del Secretariado Técnico, que no participan en la decisión final colectiva.

Complementa lo expuesto, el artículo 2º fracciones I, IV y XIII del Acuerdo creador de la Oficina multialudada que indican que ésta tiene como funciones las de brindar apoyo técnico al Jefe del Ejecutivo; verificar que sus instrucciones se cumplan cuando abarquen a más de una dependencia y otras que le encomiende expresamente el alto funcionario referido (apegadas a la naturaleza del contenido del Acuerdo como es el caso).

Adicionalmente existe la posibilidad de reunir temporalmente en un gabinete especializado a los funcionarios competentes, ya sea creando uno nuevo, o en los actuales que solamente incluyan como miembros a titulares de dependencias (v.gr. agropecuario, desarrollo social, política exterior o seguridad nacional - la nueva integración de estos se verá ulteriormente-) ya que el mismo acuerdo en el artículo cuarto, faculta al Presidente para determinar que a las reuniones de estos gabinetes asistan los titulares de otras dependencias (evidentemente distintos a los integrantes permanentes).

Por lo que se refiere a los otros concilios ordinarios, ya se trate de reuniones de gabinete en todas sus modalidades de amplitud aludidas o inclusive de juntas que sólo incluyan a algunos miembros de los gabinetes en sentido amplio, estricto o que integren o no un gabinete especializado (concilios parciales), legalmente, también pueden contar con secretariados técnicos si así lo dispone quien los preside (el Jefe del Ejecutivo de la Unión) por las mismas razones jurídicas expuestas en torno al acuerdo colectivo que contempla el artículo 29 de la Ley Suprema aunque, hay que insistir, en este caso el único que decide es el Presidente de la República ²³¹.

Asimismo, en su caso, podría considerarse la integración de sus miembros en el gabinete especializado afín a las características del área que atienden

231. Respecto del Secretariado del gabinete en pleno, el Acuerdo que creó a la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes era más claro, pues facultaba expresamente a dicha Dirección para resguardar, registrar y controlar las actas, acuerdos y toda la documentación relativa al gabinete en pleno y a ejercer las funciones de secretariado en las reuniones de dicho tipo de gabinete (art. 6, fs. VIII y IX).

los miembros del grupo (aunque a diferencia del de emergencia que en una eventualidad se creara, no necesariamente sería definitorio de políticas), o bien conformar un nuevo gabinete especializado si el marco de la materia a tratar en común es de carácter permanente dentro de la política de la administración en turno. En este último caso, tendría que modificarse el Acuerdo referido.

Para el caso de las reuniones parciales o esporádicas y cuya membresía varía, de no encuadrar en los gabinetes especializados o por no considerarse conveniente o necesaria su inclusión en ninguno de ellos, podría crearse un secretariado técnico auxiliar o bien el titular de la Oficina en cuestión de acuerdo con el Jefe del Ejecutivo, estaría facultado, con base en el artículo 2º fracciones I, II y XIII del documento creador de la subdependencia referida, para determinar quién dentro de su área se ocuparía de dicho secretariado, cumpliendo así cabalmente con el séptimo numeral de la Ley reguladora de la administración pública.

Estas reuniones del Presidente con sus colaboradores son para definir y evaluar la política del gobierno federal como lo eran antes los gabinetes especializados, los cuales, a partir del nuevo Acuerdo mencionado en el párrafo anterior, se encargan de proponer y evaluar dicha política. Esto y otras cuestiones relativas a los gabinetes funcionales se verán a continuación.

Los distintos gabinetes especializados cuentan cada uno (como se dijo), expresamente, con un secretariado técnico. Antes de establecer la relación entre ambos conviene abundar en las características de dichas juntas funcionales, siguiendo la doctrina, la ley y el Acuerdo aludido párrafos arriba.

El artículo tercero del último documento normativo referido define a los gabinetes especializados como "instancias presidenciales de coordinación que proponen y evalúan la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, para consideración del Titular del Poder Ejecutivo Federal, quien los preside".

Como se ha mencionado, esta nueva definición contiene algunos cambios que denotan ligeras diferencias con las anteriores concepciones de estos cuerpos colegiados pues en la administración anterior se les definía como "instancias presidenciales de coordinación para el cumplimiento de las políticas y programas del Gobierno Federal, convocados y presididos por el Presidente de la República en los términos del artículo 7º de la Ley Orgánica

de la Administración..." Mientras, al principio de este sexenio eran concebidos como "instancias [etc.] que definen y evalúan la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración pública federal y serán presididos por el titular del Poder Ejecutivo Federal" ²³².

Como se puede apreciar, estos gabinetes continúan siendo instancias presidenciales de coordinación, pero en el sexenio 1982-1988 no se precisaban propiamente sus funciones y la concepción expuesta denota más una preocupación por contar con mecanismos que supervisarán el cumplimiento de las resoluciones presidenciales cuando abarcaran a más de una dependencia, que un aparato de propuestas de solución aunque, ciertamente también cumplieran con esta atribución conjuntamente con la evaluatoria.

Por lo que se refiere a los gabinetes especializados existentes entre 1988 y 1992 puede observarse una mejor precisión funcional, subsistiendo como ahora su esencia coordinadora, pero también como instancias en las que además de evaluar se fijaban y al menos teóricamente, concretaban en la propia reunión las políticas a seguir en determinado ámbito del gobierno federal, es decir, se tomaban las decisiones y se asumían los compromisos cuyo cumplimiento sería armónico entre los responsables participantes. Evidentemente, las decisiones corrían a cargo del Presidente de la República y al menos hipotéticamente, las mismas emanaban durante la celebración de la misma junta.

La definición actual permite observar la posibilidad de un desfase entre el momento en que se lleva a cabo el concilio y aquél en el que se toma la decisión definitiva, pues el precepto establece que en dichas reuniones se hacen propuestas de políticas, pero no se hace alusión a la asunción de definiciones, decisiones o compromisos cuya obligatoriedad se contraiga inmediatamente, sino que requerirían una ratificación posterior. Es inconcuso que esta concepción contenida en el acuerdo no transgrede el 7º numeral de la Ley Orgánica administrativa pues en cualquier momento del transcurso de la junta, el Jefe del Ejecutivo puede definir los lineamientos a seguir, esto es, de cualquier forma como ya se ha dicho, quien decide es el mismo alto funcionario, pudiendo atender o no a las propuestas que sus colaboradores le hagan, ordenando su cumplimiento a los mismos, de tal manera que la instrucción sea cumplida coordinadamente.

232. Cfr. Acuerdo que crea la Dirección del Secretariado Técnico ... art. 1º y Acuerdo que crea la Oficina de Coordinación ... art. 3º.

De este modo, con el concepto actual, adicionalmente a su atribución evaluatoria, podría encontrarse una intención de convertir a dichos cuerpos colegiados más en instancias de estudio, análisis y discusión armónica de políticas públicas que en órganos de definición *in situ* y al momento, como ocurría con anterioridad. Empero, debe recalcar que en el seno de dichos organismos se mantiene vigente la asunción de compromisos que deriven de los acuerdos que en ellos se tomen, pues a tal conclusión se llega si se atiende entre otros al artículo 2º fracción V del Acuerdo multialudido, que como ya se expuso, corresponde a la función de coordinar y dar seguimiento a los arreglos emanados de los grupos funcionales a que se hace referencia.

Se ha expuesto que estos cuerpos son "instancias", es decir, por analogía con el proceso judicial, en que dicho vocablo significa "cada uno de los grados jurisdiccionales establecidos por la ley para ventilar y sentenciar, en jurisdicción expedita, así sobre el hecho como sobre el derecho, en las sustanciaciones judiciales" ²³³, puede concluirse que se trata de órganos que constituyen uno de los grados más con que cuenta la administración pública y el Jefe del Ejecutivo en particular, para discutir, resolver y coordinar a nivel presidencial, tanto propuestas como la evaluación de las políticas del gobierno federal.

De este modo, los grupos de trabajo en cuestión constituyen etapas "de comunicación y concertación administrativa" ²³⁴ así como "sistemas de información para identificar decisiones, metodologías y alternativas de política pública" ²³⁵, cuya existencia "obedece a la pesada carga de coordinación que se impone en los hombros del presidente de la república. Considerese - continúa Pichardo - que dieciocho secretarios, más el jefe del departamento del Distrito federal requieren acuerdo directo; agréguese veinte grandes organismos públicos y treinta y un gobernadores que buscan coordinación y directrices del titular del ejecutivo y se tendrá una idea de la dimensión del problema de coordinación que recae sobre el titular del ejecutivo" ²³⁶.

233. Diccionario Enciclopédico ... tomo 3. La acepción transcrita es la más cercana al vocablo administrativo que se trata.

234. Osornio, op. cit., p. 166. El autor se refiere a los gabinetes existentes en el sexenio 1982 - 1988, sin embargo serán consideradas las opiniones que continúen siendo vigentes.

235. Pichardo, op. cit., p. 207. La aclaración hecha para la nota anterior es válida también con este autor.

236. Op. cit., pp. 201 y 202.

Esto, los convierte en concilios "que conocen de problemáticas generales que incluyen ámbitos competenciales de más de una dependencia del Ejecutivo Federal" ²³⁷.

Además, como puede observarse, "concurren a ellos las secretarías globalizadoras y las que responden a la función que se trata" ²³⁸.

Una vez heredadas o asumidas las decisiones, los gabinetes especializados tienen también una tarea de autocontrol y control de políticas gubernamentales en general, toda vez que incluso evalúan dichos lineamientos emanados de su funcionamiento así como los surgidos de otros puntos del sistema y que se refieran a su ámbito competencial (v.gr. la política exterior). Esto es, se fija el valor de mantener, avanzar, modificar o desaparecer determinadas políticas mediante el análisis y verificación por ejemplo, del grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por los participantes, los objetivos trazados y otras variables (v.gr. las repercusiones de aquéllas en el cuerpo social), es decir mediante el uso de diversos parámetros que fija quien los preside ²³⁹.

Paralelamente a las características anotadas, los concilios especializados gozan de otras peculiaridades relacionadas con su funcionamiento y los efectos que su labor produce.

De esta forma, quien los preside puede determinar que a las reuniones de estos gabinetes asistan los titulares de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, o aquellos servidores públicos que se considere deban participar según los asuntos que se traten en cada reunión (art. 4 del Acuerdo). Lo cual significa que los cuerpos multialudidos pueden contar con participantes no permanentes que enriquecen los objetivos perseguidos con la creación de estos grupos.

Además, el mismo Jefe del Ejecutivo determina la periodicidad con que deba reunirse cada gabinete (art. 4), así por ejemplo, el gabinete económico durante los primeros años del sexenio actual se reunía semanalmente ²⁴⁰.

237. Osornio Correa, op. cit., p. 166.

238. Pichardo, op. cit., p. 202.

239. Para esta función evaluatoria, adquieren particular relevancia por sus efectos, los compromisos que se asumen en estos cuerpos, pues como anota Jacinto Faya Viezca, se "tiene la ventaja de que una vez asumido el compromiso personal e institucional no es posible que posteriormente los comprometidos aleguen el desconocimiento de esa determinada y concreta responsabilidad. Independientemente de que este compromiso no sólo lo asumen ante su propia institución, sino lo que es más importante, por efecto de la propia jerarquía el compromiso lo asumen ante el Presidente de la República". op. cit., p. 99.

240. Cfr. José Córdoba, "Diez lecciones de la reforma económica en México" en Nexos, p. 48.

También, los acuerdos que dicte el Ejecutivo Federal en el seno de los gabinetes en cuestión, tendrán el carácter de prioritarios en la operación general de cada una de las dependencias y entidades (art. 5 del Acuerdo creador). Al respecto, Osornio Corres comenta que es "importante subrayar el hecho de que este dispositivo se refiere a los acuerdos que dicte el Ejecutivo, que serán no solo obligatorios, sino además prioritarios. El dispositivo no se refiere a acuerdos del gabinete, propiamente dicho, porque estos no tienen facultades para dictar acuerdos" ²⁴¹.

Una carencia en el articulado del ordenamiento normativo mencionado, es que no contempla con una disposición expresa la facultad de crear otras instancias colegiadas de coordinación (comisiones especiales o grupos de trabajo) derivadas de los gabinetes especializados, como lo hacía el documento creador de la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes en sus artículos 10 y 11 y que según Osornio Corres se integraban por funcionarios con nivel de subsecretarios (grupos técnicos) o de directores generales (grupos de trabajo), actuantes en los gabinetes existentes entonces ²⁴². Empero, no hay obstáculo a su muy probable existencia en la actualidad, toda vez que su ejercicio se ajustaría al perímetro jurídico que delimita las actividades de la Oficina de la Presidencia, a través del Acuerdo que la crea.

Otro aspecto relacionado con estos gabinetes y la Oficina de la Presidencia de la República se refiere a su potencial vinculación con otros mecanismos de coordinación (órganos administrativos intermedios) concretamente, las comisiones intersecretariales, pues el artículo 21 de la Ley Orgánica de la administración pública establece su posible constitución (transitoria o permanente) por parte del Jefe del Ejecutivo, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos y cuya presidencia estará a cargo de quien determine el mismo alto funcionario federal ejecutivo. En este ámbito, se presenta la posibilidad remota de que quien presida determinada comisión del tipo en cuestión sea un servidor público de la Presidencia de la República y por otro lado, se hace patente el nexo funcional como ocurría con la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes según Osornio Corres y en la actualidad aplicable a la Oficina en cita, en relación a sus atribuciones relativas a los gabinetes, que hacían "necesaria su participación en otras instancias administrativas como lo son la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento ..." ²⁴³

241. Op. cit., p. 168.

242. Cfr. op. cit., p. 170.

243. Op. cit., p. 170.

Atendiendo a la peculiaridad relatada, es factible percatarse que la existencia de estos cuerpos colegiados especializados tiene como fin primordial pues, "atender las mismas finalidades de coordinación a las que responden las comisiones intersecretariales e interinstitucionales" ²⁴⁴.

En este sentido, siguiendo a Osornio Corres, la estructura de estos gabinetes "se explica y justifica en virtud de que el conocimiento y la solución de los asuntos que competen al Ejecutivo Federal no pueden circunscribirse a los límites de las distintas dependencias. La comunicación entre dependencias y la coordinación de acciones, en la esfera de lo administrativo, es una necesidad probada y reconocida desde hace tiempo. Así pues, - continúa - esta estructura que, por lo demás no duplica a ninguna otra, está plenamente justificada, y desarrolla una función de la mayor importancia en el ejercicio de la función administrativa" ²⁴⁵.

Una vez presentadas las características de los gabinetes especializados en general, debe pasarse a mencionar la composición de los actuales, así como sus principales áreas de atención, pues como se expuso, fueron modificados con el Acuerdo creador de la Oficina de la Presidencia tantas veces aludido.

A partir de junio de 1992, la denominación e integración de los gabinetes especializados es la que a continuación se relaciona:

- Económico, integrado por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Comercio y Fomento Industrial y del Trabajo y Previsión Social así como el Director del Banco de México.

- Agropecuario, integrado por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Comercio y Fomento Industrial; de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Reforma Agraria.

244. José Fco. Ruiz Massieu, op. cit., p. 30.

245. Op. cit., p. 168. El tratadista en cita añade que los gabinetes especializados, "podrían recordar, de alguna manera, la organización administrativa a través de ministerios, de los que dependen diversas Secretarías de Estado (v. gr. la administración pública francesa). Bajo este esquema de organización administrativa, el Ministerio tiene una competencia de orden global y ejerce, por lo mismo, un gran poder político. Sin embargo, existe la gran diferencia de que los gabinetes no operan de manera permanente, ni constituyen estructuras administrativas, propiamente dichas. No son sino foros de debate, consulta, análisis y propuesta de soluciones y políticas, en los que la única autoridad, en todos ellos, es el Presidente de la República. Nadie más toma decisiones, en el seno de los gabinetes especializados. Así que si existe similitud material con los ministerios, la organización, naturaleza y funciones de los gabinetes, difieren totalmente con la de los ministerios". *ibid.* - Respecto de algunas de estas similitudes se hablará, tangencialmente, en la próxima sección, sin por supuesto pretender establecer una comparación exhaustiva, pues no es tarea propia que corresponda a este trabajo.

- Desarrollo Social, compuesto por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Educación Pública y Salud y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

- Política Exterior, que se compone de los Secretarios de Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público y Comercio y Fomento Industrial así como el Procurador General de la República.

- Seguridad Nacional, integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional y de Marina y de la Procuraduría General de la República (Acuerdo, art. 4).

Como se advierte, el número de sus componentes permanentes se redujo en comparación con la integración de los anteriores, no así el ámbito de sus competencias que en términos generales se refieren a lo que sigue.-

El económico, tiene como objetivo central "analizar e instrumentar en forma conjunta, los lineamientos generales de política económica y financiera, por indicaciones del Presidente" y su funcionamiento "gira en torno de dos cuestiones básicas; la primera el tratamiento del diagnóstico coyuntural de la economía nacional (qué pasa y por qué) y otra, como mecanismo integrador de las decisiones presidenciales en política económica" ²⁴⁶. Las actividades de este gabinete han sido de la mayor trascendencia para la reforma económica en marcha y su acción - en virtud de la situación nacional-repercute especialmente hacia el resto de los gabinetes y por supuesto, de la administración pública.

El agropecuario, tiene como objetivo asegurar una mayor eficiencia de las acciones de este sector ²⁴⁷ que en la actualidad están referidas a la consolidación material de las reformas sufridas por el artículo 27 de la Ley Suprema, con el objeto de procurar financiamiento para aumentar la productividad y mejorar la comercialización de los productos agropecuarios y forestales, a fin de elevar el nivel de vida de esta parte de la población, así como de volver más accesibles al resto de la ciudadanía dichos bienes.

El de desarrollo social, atiende lo relativo a la propuesta y evaluación de políticas que tiendan al mejoramiento de la calidad de vida de la población, buscando coordinar acciones para extender los servicios educativos, sanitarios,

246. Pichardo, op. cit., p. 210.

247. Ib.

habitacionales y en general los de desarrollo regional, especialmente entre los sectores más desprotegidos, mismos que normalmente se concentran en las grandes urbes, aunque no por ello sin descuidar otras áreas del territorio, como lo son las comunidades campesinas.

El de política exterior, busca proponer, definir y evaluar coordinadamente la actividad de las áreas participantes en diversos aspectos de las relaciones internacionales, pero especialmente en materias de migración, lucha contra el narcotráfico y en financiamiento y promoción de la inversión, exportación y comercio exterior.

Por último, el de seguridad nacional constituye una instancia de estudio, decisión y evaluación de políticas para garantizar armónicamente no sólo el orden, la seguridad, salubridad y la tranquilidad públicas, sino para la prevención de todos aquellos riesgos que pudieran atentar contra la soberanía de la nación. Actualmente, sus actividades se concentran en el mejoramiento de los cuerpos de seguridad pública y principalmente, en la lucha contra los grupos internacionales que operan el narcotráfico.

Precisamente, para preparar, celebrar y llevar el control de los acuerdos emanados de estas reuniones, cada gabinete especializado cuenta con un Secretariado Técnico (art. 6º, del Acuerdo), salvo el último, y dependen del titular de la Oficina de la Presidencia de la República quien - debe repetirse-coordinará, orientará y supervisará las acciones de aquellos, de acuerdo a las políticas, lineamientos y prioridades que fije el Jefe del Ejecutivo de la Unión (art. 7 del Acuerdo).

La necesaria existencia de esta clase de unidades ha sido concebida desde hace mucho tiempo²⁴⁸, sin embargo como se ha visto, su creación formal data del sexenio 1982 - 1988, aunque como se ha relatado, algunas otras unidades subordinadas al Jefe del Ejecutivo, realizaron empíricamente en algunos casos, esta importante labor.

Los Secretariados Técnicos de los Gabinetes como señala Faya Viesca, son "un elemento estructural en el funcionamiento y ejercicio" de los gabinetes

248. Al respecto, Enrique González Casanova cuestionaba y respondía en 1970, "Cómo equilibrar, o mejor dicho, cómo digerir para darle sintaxis, la diversidad de información que los colaboradores inmediatos proporcionan al presidente? En primer lugar, debe hacer un sistema, una oficina que dependa directamente del presidente de la República, que tenga por objeto registrar, resumir, ordenar, relacionar la información escrita que esas personas proporcionan al presidente de la República, de tal manera que éste pueda disponer de ella con la rapidez y eficacia deseables". Op. cit., p. 309.

en general, de conformidad con el artículo 7° de la Ley Orgánica de la Administración Pública ²⁴⁹, que como se ha visto, en la actualidad solo ocurre expresamente en el caso de los gabinetes especializados.

En este ámbito, Pichardo Pagaza indica que los Secretariados Técnicos son "instancias coordinadoras dependientes directamente del ejecutivo federal a través de una de sus oficinas" ²⁵⁰.

Al respecto, cabe comentar que en efecto, los secretariados técnicos forman parte de la estructura funcional de los gabinetes, aunque no son propiamente instancias coordinadoras pues su actividad se enfoca principalmente al apoyo técnico, pero no determinan individualmente la armonización de la actividad pública, si acaso lo hacen para la celebración de las reuniones de los gabinetes, pero no en un ámbito tan amplio como pudiera pensarse.

En efecto, se trata de unidades de apoyo técnico del Jefe del Ejecutivo bajo el mando del titular de la Oficina de la Presidencia, es decir, se trata de estructuras de la dependencia aludida cuya función se extiende precisamente a los gabinetes especializados pero su actividad no se limita simplemente a la eventualidad de que éstos se reúnan o no, sino que su labor es permanente, pues su labor gira en torno a la rama del grupo de trabajo que atienden y para ejecutar con eficacia sus tareas deben estar atentos al desenvolvimiento de los acontecimientos relacionados con la materia de que se ocupe cada uno, y en general, a las disposiciones presidenciales.

De este modo, el apoyo técnico al Presidente de la República se realiza por conducto del director de la Oficina multialudida - con quien acuerdan sus actividades - y se traduce en la prestación de servicios de asesoría (en relación a la temática de determinado gabinete), y esencialmente como se ha indicado, a los de asistencia secretarial.

Las funciones mencionadas, se significan principalmente por la procuración de información (la cual están obligadas a proporcionar las dependencias y entidades de la administración pública federal a la Oficina en su conjunto - art. 8 del Acuerdo -); su actualización; la elaboración de estudios y análisis que ordene el Presidente de la República; programación de las agendas, orden del día, convocatoria a los servidores públicos que asistirán; preparación de documentos y materiales de apoyo para las reuniones; elaboración de la

249. Op. cit., p. 99.

250. Op. cit., p. 211.

relación o las minutas de las mismas, así como de las medidas acordadas; realizar el seguimiento de los acuerdos tomados, elaborando los estados de avance respectivos y finalmente, controlar, registrar y ordenar la documentación y materiales referidos, a fin de informar al titular de la Oficina referida, sobre el avance de los programas derivados de los concilios especializados citados y de los estudios que les hayan sido encomendados, con el objeto de que los eleve a la consideración del Jefe del Ejecutivo.

Para cumplir con sus atribuciones, los Secretariados Técnicos de los Gabinetes cuentan con una dilatada estructura administrativa cuya composición varía en función de la temática de cada concilio, pero en todo caso, los encabeza un Secretario Técnico.

Finalmente, puede concluirse con Osornio Corres, que la operación material de esta área de la Oficina de la Presidencia de la República (antes dirigida - como se ha indicado - por una Dirección General) "ha contribuido a la definición de las políticas gubernamentales de mayor importancia, desde su creación. Las funciones de coordinación, comunicación y seguimiento que están a su cargo han impreso coherencia y continuidad de la política administrativa"²⁵¹.

Por último, en relación a la subdependencia en su conjunto, debe recordarse que su estructura puede variar, toda vez que el Presidente de la República como titular de esta su plana mayor que es la dependencia denominada Presidencia de la República, determina el tipo y cantidad de unidades existentes en esta Oficina, de conformidad con el presupuesto respectivo, que como se ha mencionado en este apartado, dispone el noveno numeral del Acuerdo que creó a esta unidad asesora, coordinadora y de apoyo técnico.

III. Naturaleza Jurídico - administrativa.

Hablar sobre la naturaleza de algo, significa hacer referencia a la "esencia y propiedad característica de los seres" o "conjunto y disposición de las cosas existentes"²⁵², es decir, hablar del conjunto de características permanentes de un ser y por tanto, también de su modo de ser.

251. Op. cit., p. 169.

252. Diccionario Enciclopédico ... tomo 4.

De esta manera, referirse a la naturaleza jurídico-administrativa de algo, es aludir a la esencia y propiedad característica de un ente, desde la perspectiva y dentro del ámbito de un sistema de normas de Derecho determinadas, y de los elementos de la ciencia administrativa que el mismo sistema normativo contempla y permite. Es por tanto, suplementaria y finalmente, exponer los caracteres esenciales de un ser, que surgen del lazo entre el Derecho y la administración.

Partiendo de lo anterior, puede afirmarse que la unidad en cuestión, tiene como basamentos esenciales a los numerales multialudidos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es decir, forma parte de una dependencia (la Presidencia de la República) que integra la administración pública centralizada (art. 1º), tiene a su cargo el secretariado técnico de las reuniones del Presidente con sus principales colaboradores cuando se trata de definir o evaluar las políticas del Gobierno Federal en asuntos interdependenciales, constituyéndose así y adicionalmente, en una sección de asesoría, apoyo técnico y coordinación del mismo alto funcionario, estructurada de acuerdo con las necesidades del último (arts. 7 y 8).

Lo anterior significa, desde una perspectiva jurídica amplia, que se trata, concretamente, de un órgano centralizado, ubicado en el ámbito de una dependencia *sui generis*, directamente dependiente y adscrito al Presidente de la República, que como se ha señalado, le facilita la organización de las funciones que le competen en forma directa, al brindarle asesoría, apoyo técnico y coordinación en múltiples aspectos, pero especialmente en torno a los acuerdos colectivos, y que se halla organizado conforme a los requerimientos y caracteres especiales del mismo Jefe del Ejecutivo.

Complementariamente y en función de los Acuerdos que la crearon y transformaron, se trata de un área unificadora bajo un sólo mando, de distintas secciones separadas hasta ese momento, reunidas mediante las adecuaciones necesarias, para lograr una mayor eficiencia, coordinación y precisión de responsabilidades en determinadas acciones de la Presidencia de la República, cuyo catálogo de atribuciones se vió ampliado y ajustado a las transformaciones de la administración pública.

En este sentido, conforme al Acuerdo creador de la Oficina de la Presidencia de la República, ésta es un área que auxilia al Jefe del Ejecutivo, en el estudio e investigación de temas relativos a materias distintas a las que corresponden a otras unidades adscritas directamente al mismo funcionario, a fin de brindarle consejos; asistiéndolo igualmente, en la preparación de sus

giras de trabajo y prestándole servicios de secretaría particular; realización de la historiografía del cargo a través del recuento de las actividades de quien lo personifica; atención de las peticiones ciudadanas; coordinación y seguimiento de los acuerdos adoptados en el seno de los gabinetes especializados; verificación del cumplimiento de sus programas e instrucciones interdependenciales, así como en la supervisión y control de los acuerdos y órdenes del mismo Presidente, a través del seguimiento correspondiente, lo cual se lleva a cabo por medio de estructuras que el propio Ejecutivo determina de conformidad con el presupuesto que autorice el Legislativo.

De esta manera, resulta fácil advertir que se trata de un órgano de apoyo directo al Presidente, que debe ocuparse en darle consejo en un casi ilimitado número de materias, asistirle mediante diversos servicios de carácter técnico como lo son los secretariales, también en la historiografía y atención ciudadana, así como en la coordinación y supervisión del cumplimiento, de las decisiones que se adopten en ciertos organismos administrativos intermedios (gabinetes especializados), verificación de la ejecución de programas presidenciales que sean interdependenciales, y seguimiento de las órdenes del mismo ejecutivo, a través de una estructura diseñada conforme a los requerimientos del propio alto funcionario, pero acorde a los lineamientos y limitaciones presupuestales que permita moldear el Poder Legislativo.

Los aspectos que anteceden permiten establecer el perímetro al que la ciencia de la administración se debe ajustar en nuestro país en relación al tema que se trata y que acorde con dicha ciencia puede establecerse que es de las características que adelante se mencionan.

El área aludida es una estructura administrativa tipo "staff" ²⁵³ y dentro de las modalidades doctrinales de plana mayor expuestas en el capítulo anterior, reúne peculiaridades de algunas de ellas, constituyéndose así, por lo que toca a parte de su organización, en una "típica estructura de asesoría y seguimiento de funciones propias de la institución presidencial" ²⁵⁴.

De esta manera, reúne caracteres que se ajustan parcialmente a los tipos de estado mayor referidos, por lo que no es posible encuadrarla en una modalidad específica aunque sí puede tanto ajustarse predominantemente

253. Osornio Córrea, op. cit., p. 170.

254. Ib.

a ciertos modelos como aplicársele elementos de varios de ellos que doctrinalmente los distinguen a unos de otros.

Efectivamente, dentro de los tipos de staff que establecen Pfiffner y Vance, puede ubicársele en el denominado staff general, ya que a través de sus secciones de asesoría contribuye a la deliberación de las políticas más trascendentes y a la planeación estratégica a que se refieren dichos autores, aunque dicha planeación no sea propiamente una tarea que le incumba en forma expresa. En cambio, no encaja en los modelos que los tratadistas citados ubican como staff técnico y auxiliar, pues en el penúltimo caso asisten al Presidente pero no a las unidades de línea y en el último, porque de hecho la mayoría de esas atribuciones las lleva a cabo otra unidad subordinada al mencionado funcionario.

Por lo que toca a la clasificación de Mosher y Cimmino, la unidad en cuestión se ajusta más a la actividad consultiva referida por los autores que a la auxiliar, aunque sí tiene algunos elementos de la última, como en el caso del servicio de registro y archivo documental.

Ahora bien, dentro de las clases de oficinas consultivas y auxiliares que dichos autores conciben, el área multialudida puede llegar a ubicársele en la "asesoría y asistencia *'ad hoc'*" pues eventualmente podría confiársele un sector específico de problemas para su estudio y propuestas de solución. También, a virtud de las características personales de algunos de los asesores que coordina la oficina referida, le es aplicable el tipo que los autores mencionados señalan como "asesoría *'ad personam'*" pues unos cuantos de ellos llevan una relación profesional y amistosa más que institucional con el Jefe del Ejecutivo y se trata de personas destacadas en los ámbitos de la política o de los negocios. Asimismo, le corresponden aspectos de la "asesoría y asistencia del general", toda vez que la unidad en análisis participa en la coordinación de actividades operativas, consultivas y auxiliares, en el control y revisión de las mismas, así como eventualmente en la preparación de directrices generales. Igualmente, la estructura burocrática mencionada, por medio de algunas de sus partes integrantes, se le puede ubicar en la modalidad de asesoría y asistencia instrumental, de servicio o auxiliar pues por ejemplo, a través de las actividades coordinadoras de los secretariados técnicos, presta determinadas funciones comunes a todas las restantes partes de la organización (servicios secretariales a los gabinetes especializados).

En contraste con las clases referidas, no le es aplicable plenamente el denominado como de "asesoría y asistencia especial" pues como se ha

señalado, sus actividades consultivas pueden referirse primordialmente a temas de que no se ocupen otras áreas de la Presidencia de la República, como son por ejemplo, la seguridad presidencial, la comunicación social, etc. lo que le deja una gama amplísima de temas que puede abordar y le aleja de la asistencia especializada mencionada.

Precisamente, como se ha señalado, estas actividades inherentes a su carácter de organismo de plana mayor la convierten en un área con funciones eminentemente adjetivas o de apoyo y no sustantivas u operativas, además de una estructura gubernamental que auxilia pero no toma decisiones ejecutivas directas hacia la sociedad.

Este último aspecto, la desliga del carácter de autoridad administrativa, salvo que en una extremosa situación, se constituyera a través de algún área, en obstáculo para el trámite de asuntos dirigidos por los gobernados hacia el titular del Ejecutivo Federal.

Adicionalmente, esta misma configuración de estado mayor la ubica en una posición especial dentro de la macroestructura de la administración, convirtiéndola en un órgano separado de la línea jerárquica, esto es, sus facultades de mando no están por encima de los organismos "de línea", lo que significa que por sí misma no puede prescribir o imponer sus decisiones a las áreas ejecutivas del poder administrativo, pues quien tiene dicho poder es a quien auxilia, es decir, el Presidente de la República y a cuyo imperio puede acudir de ser necesario. Por tanto, su autoridad proviene de la competencia técnica que encierra y eminentemente de ser una unidad directamente adscrita al funcionario en cita, significando esto ser transmisor de autoridad así como contar con comunicación, acceso y atención directa (normalmente inmediata) sin interrupción o interferencia de ningún tipo, con el Ejecutivo de la Unión.

Su estructuración interna es también singular, pues como toda unidad de plana mayor, es relativamente reducida, con una dilatada clase de actividades, bajo la titularidad de un sólo mando que unifica, dirige y coordina esas mismas labores, no necesariamente relacionadas estrechamente entre sí, que cumplen funciones de asistencia al Ejecutivo federal.

Dentro de esta organización, como se indicó, su titular cuenta con una ligera plana de apoyo y que en el caso de los consejeros, presta la asistencia en estudios e investigaciones al titular del poder administrativo, como a quien los coordina y a quien están adscritos.

Las demás áreas internas desempeñan otras funciones crecientemente "operativas" dentro de esta unidad de apoyo, al proporcionar servicios técnicos y materiales, debido a la realización de labores que exigen actividades más instrumentales.

De este modo, la Secretaría Particular, la Unidad de Atención a la Ciudadanía y los Secretariados Técnicos de los Gabinetes, coordinados por el titular de la Oficina de la Presidencia, son el nexo técnico y material entre el Presidente de la República y diversos funcionarios públicos o privados, la ciudadanía en general y determinados mecanismos de coordinación (gabinetes).

En cambio, la Unidad de la Crónica Presidencial, en razón de sus funciones, guarda menos cercanía laboral con el titular del Ejecutivo y los administrados, pues su actividad técnica e instrumental se diluye en el tiempo o en períodos más o menos intermitentes, mientras que las otras áreas brindan asistencia con un carácter de constancia y permanencia más acentuado.

Lo anterior significa, que dentro de la estructura interior de la Oficina de la Presidencia, existen áreas que exigen y cuentan con recursos mayoritariamente intelectuales o técnicos (expertos) e instrumentales, así como actividades que reclaman mayor permanencia ininterrumpida que otras, en relación al auxilio directo que prestan al Jefe del Ejecutivo.

Resultaría inconveniente por repetitivo, insistir en las actividades administrativas que realizan las áreas que conforman la Oficina aludida, sin embargo, es preciso exponer y analizar globalmente las acciones de ese tipo que en conjunto, lleve la unidad en cita, en función del basamento jurídico mostrado.

De acuerdo con dicho fundamento, el área en cuestión está obligada a prestar al Presidente de la República apoyo técnico, asesoría y coordinación que se traducen en los servicios secretariales de diverso tipo ya señalados, como en la asistencia historiográfica y atención ciudadana; la importante labor de brindar asesoría a través de las distintas áreas y consejeros especialmente designados, y finalmente coordinar diversas actividades.

Los servicios secretariales, historiográficos y de atención ciudadana no requieren mayor explicación por el momento. Por lo que toca a la asesoría, únicamente debe aclararse que ésta trascendental actividad, puede referirse a la consulta verbal o escrita directa casi inmediata entre el Presidente de la

República y los miembros y consejeros principales de esta unidad, como a la realización de estudios e investigaciones específicos, de periodos de elaboración más largos, que el citado funcionario puede encargar a los mismos o a las demás áreas de la misma unidad burocrática, con el fin de que le brinden información o le aporten ideas para reforzar la toma de decisiones.

Por lo que se refiere a la coordinación, resulta obligado brindar una explicación más amplia, a fin de fijar la clase de tareas que en relación a este amplísimo concepto administrativo, debe llevar a cabo la Oficina de la Presidencia de la República conforme a los ordenamientos legales y normativos multialudidos, pues como es sabido esta actividad abarca y cuenta con variados aspectos, y es parte fundamental del catálogo de funciones que realiza la mencionada unidad burocrática.

Etimológicamente el vocablo coordinar proviene de las palabras latinas *cum* y *ordinare*. "*Cum* es el prefijo asociativo que implica una idea de pluralidad. *Ordinare* significa 'poner en orden'... posteriormente [la voz en cuestión] tomó el sentido administrativo de 'organizar'... En el sentido administrativo, coordinar es por tanto, organizar relaciones apropiadas entre las unidades administrativas ..." siendo el objetivo de la coordinación "asegurar la unidad de acción en organizaciones complejas" ²⁵⁵. Así pues, como coinciden André Delion y José Chanes Nieto, "Etimológicamente coordinar significa establecer fórmulas que permitan la unidad de acción en una organización compleja" ²⁵⁶.

Adicionalmente, por coordinarse ha entendido, el ordenar metódicamente para lograr un objetivo ²⁵⁷ y "el arte de fundir las diversas actividades de una organización en una función unificada que tiene por fin el logro de una meta planeada" ²⁵⁸.

En este tenor, a la coordinación se le ha definido como "la sincronización ordenada de los esfuerzos para adecuarlos en cuanto a monto, tiempo y

255. XIV International Congress of Administrative Science (ya citado), p. 9.

256. Cfr. La Coordinación administrativa en materia económica y social, p. 12, cit. pos. Gérard Timsit, El Concepto de Coordinación Administrativa, y José Chanes Nieto, El Mejoramiento de la Coordinación en la administración pública federal, ambos en Coordinación Administrativa, p. 9, nota 1 y p. 336, respectivamente. La definición citada corresponde al tratadista José Chanes.

257. Cfr. Andrés Caso Lombardo, Coordinación de los Sistemas Administrativos, en Coordinación Administrativa, p. 90.

258. Harold Fred Alderfer, La Administración Pública en las Naciones Nuevas, p. 136.

dirección al ejecutarlos, resultando de ello acciones unificadas y armónicas que tiendan al [logro del] objetivo establecido” 259.

Asimismo, aunque la coordinación forma parte de todo el proceso administrativo 260 se ha considerado que la misma adquiere mayor y especial importancia en la dirección 261 y constituye la máxima expresión de la función directiva 262 lo cual por lo pronto, permite presumir que la Oficina en cuestión auxilia en el ejercicio de esta función al Jefe del Ejecutivo, ya sea mediante apoyos técnicos y asesorías o coordinando directamente como se verá, si bien, previamente resulta adecuado examinar los tipos de coordinación existentes a fin de poder establecer a cual de ellos o en qué medida debe responder específicamente el área en cuestión.

La clasificación de los tipos de coordinación es realmente relativo, en virtud de las características y ámbito en que se estudie ésta, sin embargo, puede ser jerárquica u horizontal, interna o externa, previa a la acción o como acción en sí y, a nivel “macro”, “micro” e intergubernamental.

La jerárquica es aquella que parte del superior hacia sus subordinados, la horizontal se da entre elementos del mismo nivel; la interna, evidentemente se refiere a la que se da hacia el interior de una organización y la externa, la que ocurre entre el entorno exterior y dicha organización; la previa, es “la fase que algunos autores llaman la mecánica administrativa y la coordinación en la acción misma, la que debe manifestarse en la dinámica administrativa” 263 y por último, a nivel federal “procede separar la macrocoordinación, aquella que se presenta entre dos o más instituciones de la administración pública federal, y la microcoordinación, misma que se refiere a la interna de cada una de estas instituciones... En este caso, podrían señalarse distingos sobre la coordinación que se presente entre dos o más de las unidades administrativas y la que existe en el seno de cada unidad... Existe, además, la coordinación intergubernamental, es decir entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y los municipales...” 264.

259. George G. Terry, Principios de Administración, cit. pos. Enrique Hernández Vila, La Coordinación. Un Elemento Administrativo (tesis), p. 19.

260. Cfr. Hernández Vila, op. cit. p. 59.

261. Cfr. Hernández Vila, op. cit., pp. 74 - 75.

262. Cfr. Julieta Guevara B., Bases para la coordinación de la administración pública, en Coordinación Administrativa, p. 35.

263. Julieta Guevara, op. cit., p. 35.

264. Chanes Nieto, op. cit., p. 336.

Además, como es conocido, de acuerdo con las concepciones doctrinales más aceptadas, la acción coordinadora está ligada con todos y cada uno de los demás elementos del proceso administrativo, es decir con la planeación, organización, integración, dirección y control, que en el caso de la unidad en cuestión, como función específica y en relación al resto de la administración pública federal participa activamente en la coordinación que deriva de la dirección y el control de las decisiones y actividades tomadas por el Presidente de la República, pero únicamente en ciertos aspectos relatados más adelante y no lo hace como otros órganos de la misma administración, en la coordinación relacionada con la planeación, organización e integración de los recursos humanos y materiales que encabeza el mismo Jefe del Ejecutivo y en las que le asiste particularmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De este modo, debe hacerse incapie en que participa especialmente en ciertos aspectos coordinadores relacionados con la dirección y el control de la administración federal, pero no directamente en todos, sino únicamente en aquellos que permite el Acuerdo aludido.

Precisamente, esta actividad coordinadora, como este último concepto en general, cuenta con ciertos atributos: intensidad por la suma de los esfuerzos así como programación y dirección del curso de éstos, siendo las bases o principios de esa labor de coordinación, tener unidad en el objetivo o fin; composición articulada de los esfuerzos, funciones y actividades hacia el fin; articulación de actividades técnicas y administrativas y, armonización del interés personal,²⁶⁵ lo cual se consolida a través de la comunicación y la supervisión.

La intensidad "puede referirse a la calidad y cantidad de esfuerzos. El programa ... que se lleven a cabo a su debido tiempo; la dirección del curso de los esfuerzos, es el trabajo que tiene la dirección... en dirigirlos para que resulten coordinados"²⁶⁶.

265. Cfr. Francisco Laris Casillas, *Administración Integral*, pp. 69 y 70.

Hernández Villa (op. cit., pp. 94 a 104) considera que las etapas de la coordinación son: la sincronización, objetivos, comunicación, cooperación, ambiente favorable de trabajo (motivación) y productividad y los principios son coordinación general, coordinación - esfuerzo, coordinación - eficiencia, coordinación - motivación, coordinación - dirección, coordinación - comunicación y coordinación - productividad y cuya obtención y control se logra a través de la supervisión, por lo cual también se usará como referencia para explicar los conceptos expuestos en el texto principal.

Aunque ambos enfoques se dirigen hacia la empresa y no al gobierno, debe considerarse que son aplicables por analogía al último, toda vez que la esencia de la ciencia administrativa es universal y aplicable a la administración pública si se realizan las adecuaciones que la naturaleza de ésta requiere.

266. Laris Casillas, op. cit., p. 69.

Por tanto, la labor de la unidad referida se caracteriza por intentar acrecentar progresivamente la calidad y cantidad, programar, y unificar en una sola dirección todos los esfuerzos de aquello que se le encargue coordinar, basándose en la existencia de unidad en el fin común y en la composición de esfuerzos, funciones y actividades administrativas articuladas hacia ese objetivo, lo cual asegura y consolida a través de la comunicación y supervisión.

De esta manera, la Oficina en cuestión al coordinar, intensifica, programa (sincroniza) y reúne en una dirección (hacia el fin establecido por el Jefe del Ejecutivo) los esfuerzos, articulando todos los elementos administrativos, apoyándose para ello en la comunicación y supervisión.

Estos dos últimos aspectos son importantes, pues el primero asegura el objeto de la coordinación al enlazar directamente a la Oficina referida con las áreas de la administración pública en cuyos programas debe intervenir como ente coordinador, a través del intercambio de información (comunicación) y el segundo, permite controlar todo el proceso de la actividad multicitada.

Justamente, la supervisión adquiere por la razón expuesta, singular importancia, pues además de ser el ámbito de control del proceso de la coordinación al fiscalizar sus etapas, "determina que las disposiciones administrativas se pongan íntegramente en vigor"²⁶⁷ y obliga a enfocar parte de las tareas de la unidad burocrática en referencia, al análisis del proceso y grado de realización como a la programación, corrección y prevención²⁶⁸.

Por tanto, la Oficina de la Presidencia al supervisar lo coordinado, cumple la función de "dirigir y encauzar la actividad de otros, con el fin de lograr una coordinación adecuada de sus esfuerzos"²⁶⁹, asistiendo así al titular del Poder Ejecutivo.

Para delimitar el ámbito coordinador que debe ejercer el área de la Presidencia de la República aludida, así como para definir otros caracteres de la misma, ya dentro del entorno jurídico-administrativo, resulta pertinente retomar los conceptos administrativos expuestos y el contenido de algunos preceptos legales y normativos también señalados.

267. Hernández Vila, op. cit., p. 105.

268. Cfr. Hernández Vila, op. cit., pp. 116 a 118.

269. La definición de supervisar entre comillas es obra de Hernández Vila, op. cit., p. 107.

La competencia en materia de coordinación que corresponde atender a la Oficina de la Presidencia de la República se encuentra circunscrita en el Acuerdo que la creó y aunque su espacio legal autorizado para coordinar no es tan amplio como pudiera suponerse, sus tareas en esta materia sí revisten una especial importancia en virtud de los temas y conjuntos que reúne al desarrollar esta actividad.

En efecto, como se ha indicado, tiene en esta materia tanto tareas de apoyo a la actividad coordinadora a cargo del Jefe del Ejecutivo, como labores de coordinación que implican desarrollar totalmente y por sí misma esta acción, aunque siempre bajo la supervisión del funcionario en cita.

Las actividades de apoyo a la coordinación se manifiesta en la realización de funciones parciales de ésta, concretamente, al hacer el seguimiento tanto del debido cumplimiento de los acuerdos y órdenes presidenciales (Acuerdo, art. 2º, f. III) como de los acuerdos de los gabinetes especiales y en su caso, de las resoluciones adoptadas en las audiencias solicitadas y quejas expuestas al Jefe del Ejecutivo (art. 2º, fs. V a VII), así como al verificar la realización de programas e instrucciones interdependenciales que expresamente señale el mismo funcionario federal (art. 2º, f. IV) está ejerciendo actividades de control de la coordinación dirigida por el Presidente de la República, esto es, le asiste técnica y materialmente en la supervisión del cumplimiento coordinado de sus decisiones, o dicho de otra forma, le auxilia en ciertas etapas de la coordinación que el Presidente ejerce por sí mismo.

Ahora bien, por lo que se refiere a la coordinación que le está encargada más directa y ampliamente, están por un lado, evidentemente, las que se refieren a la que se da al interior de la propia Oficina, pero existen además las que derivan de su condición de ser conducto coordinador hacia y desde el Presidente de la República, de modo tal que con este carácter de acceso se encuentran las funciones de atender las solicitudes de audiencias con el Jefe del Ejecutivo y en "decenso", al tramitar y responder las mismas, ocurriendo también similar proceso en el caso de su correspondencia y, al recibir las quejas de los particulares e informar al mismo funcionario federal, operando así, en el último caso, como vía receptora, y como emisora, en esta misma temática, al turnarlas a las dependencias competentes, procurando su expedita resolución.

Asimismo, entre las funciones que son más claras como actividad coordinadora (también directa) que como conducto o medio, están el realizar y coordinar las acciones de apoyo técnico y asesoría no encomendado a otras

áreas de la dependencia (art. 2º, f. II), y realizar la crónica del quehacer del gobierno de la República (art. 2º, f. XII).

Igualmente, dentro de esta competencia relativa a la actividad coordinadora directa, cuenta con otras facultades, quizá más importantes en lo que se refiere a su repercusión - por ser más evidente -, hacia el resto de la administración pública federal y que podría ubicársele como externa en relación a las tres anteriores, es decir, al exterior de la propia Oficina y en ciertos e importantes casos, fuera de la dependencia en que se ubica.

En estos supuestos se encuentran la coordinación y el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno de los gabinetes especializados, (elevando en todo caso a la consideración del Jefe del Ejecutivo, la situación que guarde el cumplimiento de los mismos), la preparación y coordinación con el Estado Mayor Presidencial de las giras de trabajo del citado funcionario, y la provisión de mecanismos de coordinación con las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos y de Comunicación Social de la dependencia aludida.

Debe entenderse pues, que al ejercer esta coordinación más activa, es conducto o enlace que lleva a cabo materialmente esa actividad, pero dentro de esa misma acción existen tareas en donde su responsabilidad y relativa independencia se acrecentan, como es el caso de las indicadas en el párrafo anterior.

Lo anterior permite observar que sus tareas coordinadoras más evidentes, tangibles y de influencia en la administración pública federal como conjunto, se limitan a turnar y procurar la expedita resolución de las quejas de particulares y, a coordinar los acuerdos que se tomen en el seno de los gabinetes especializados ²⁷⁰.

De este modo, resulta claro que independientemente de la atención de quejas, y en relación a la administración federal, únicamente puede coordinar la realización por parte de las dependencias, de los acuerdos emanados de los gabinetes especializados, no así por lo que se refiere a otro tipo de resoluciones presidenciales, además, no debe confundirse esta facultad, con la que realizan los secretariados técnicos que si bien auxilian a la Oficina en cuestión y al

270. Esta última conclusión se deriva de la lectura del artículo 2, fracción V del Acuerdo creador de la Oficina en cuestión que dice, que son sus funciones: "Coordinar y llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno de los gabinetes especializados, elevando a la consideración del Presidente de la República la situación que guarde el cumplimiento de los mismos". Es decir, la conjunción "y" separa dos atribuciones, coordinar y seguir.

Presidente, no tienen atribuciones para realizar la coordinación (e influir con su acción directamente en las dependencias), sino que contribuyen a facilitar al Presidente y al titular de la unidad en cita, el ejercicio de esta función. Esto es, la Oficina, a través de su titular coordina a los secretariados aludidos en vista a la celebración de las reuniones de los integrantes de los organismos administrativos intermedios (y con esto apoya técnicamente al Jefe del Ejecutivo) y por otro lado, conforme al segundo numeral fracción V del multicitado Acuerdo, puede coordinar el cumplimiento de los acuerdos que emanen de aquellos concilios por sí o a través de sus áreas subordinadas.

Así pues, conviene en este momento hacer énfasis en que las actividades de asesoría, apoyo técnico y coordinación que realiza la Oficina de la Presidencia están interrelacionadas estrechamente y entre éstas destaca por sus efectos como actividad que más repercute materialmente en la administración pública en su conjunto (y por tanto en la ciudadanía) la coordinación, es decir, dentro de este conjunto de tareas de auxilio directo al Presidente, la que más influye directamente es la señalada, aunque las otras y especialmente la asesoría cuentan también con posiciones y efectos prominentes menos evidentes.

Retomando lo expuesto en torno a la coordinación como concepto administrativo y relacionándolo con lo que se ha visto que en torno al tema puede realizar la unidad aludida, resulta evidente que ejerce coordinación jerárquica indirecta pues quien mantiene una posición superior es el Presidente de la República; también otra de carácter horizontal con las otras unidades subordinadas directamente; interna y externa (pero no más allá del Poder Ejecutivo Federal) ²⁷¹; previa, como apoyo técnico al Ejecutivo (v. gr. la actividad de los secretariados técnicos) y de la acción en sí, al coordinar lo acordado en los gabinetes especializados, "macro", "micro" y como se ha indicado, también intergubernamental para efectos principalmente de las giras de trabajo presidenciales.

Ahora bien, una buena parte del apoyo técnico se da, como se ha señalado, por medio de los servicios secretariales, historiográficos y de atención ciudadana. De entre estos, los secretariales tienen como función común el llevar a cabo todo lo relacionado con la preparación, celebración y registro de

271. Eventualmente podría solicitar información para estudios e investigaciones a otros poderes y niveles de gobierno, entendiéndose con ellos para ese fin, pero sin coordinarlos formalmente, es decir, si acaso coordinando la búsqueda y recepción de dicha información. Igualmente, con dichos poderes nacionales o a nivel federal con otros países, para todo aquello relativo a giras y reuniones de trabajo presidenciales.

las comunicaciones y reuniones solicitadas al Presidente u ordenadas por el mismo, sin embargo la de la secretaría particular se refiere principalmente a la relación del funcionario en cita con otros servidores públicos y representantes de organismos ajenos al Poder Ejecutivo, mientras que la de los secretariados técnicos se refiere a su relación con las dependencias, entidades y servidores públicos también, pero en cuanto a su vinculación en órganos administrativos intermedios (gabinetes especializados) de tal forma que estos últimos secretariados participan estrechamente en todo aquello relacionado con los gabinetes referidos, es decir, preparan, celebran y proporcionan elementos técnicos para que los participantes a su vez propongan y evalúen las políticas del gobierno federal en materias de carácter concurrente a varias dependencias o entidades, registrando lo acordado.

Por otro lado, como consecuencia del Acuerdo que la creó y de los otros ordenamientos normativos que regulan la existencia de las otras unidades directamente adscritas y dependientes del titular del Ejecutivo de la Unión, se trata de un área de la plana mayor del mismo funcionario que es independiente de las otras, es decir, su único vínculo como relación de autoridad es su superior jerárquico (el Presidente) aunque guarden lazos de coordinación y su ubicación o nivel dentro de la estructura orgánica de la Presidencia de la República sea distinta.

Es evidente que los caracteres primarios o esenciales de la naturaleza jurídico-administrativa del área en análisis no es exclusiva de nuestro país, puese se trata de órganos cuya existencia es necesaria y por ello existen en otras naciones unidades similares que desempeñan funciones análogas. En tal virtud, conviene complementar lo expuesto, con algunas particularidades que la doctrina señala en aquéllas, solamente mostrando algunos Estados, y cuya sustancia se considere aplicable a la Oficina en cuestión.

Así, es posible señalar que en Francia, con una organización política distinta, existen esta clase de servicios tanto a nivel presidencial como del primer ministro. Junto "al Presidente existen dos organismos ... uno es el Gabinete del Presidente ... y el otro la Secretaría General de la Presidencia de la República", el primero tiene las funciones de "organizar la vida personal y pública del Presidente; controlar su agenda y compromisos; organizar sus viajes a la provincia y contribuir a contestar la gran cantidad de correspondencia" y se integra por 4 o 5 personas. La Secretaría General de la Presidencia se integra por 15 personas que no constituyen una administración permanente, son intermediarios, es decir, informan al Presidente sobre lo que sucede en las distintas administraciones y contribuyen a la

transmisión de sus órdenes informándole sobre el cumplimiento de las mismas, pero no tienen autoridad personal, "su actividad consiste en transmitir la autoridad del Presidente" ²⁷².

En el caso del Primer Ministro, éste también cuenta con su gabinete y una Secretaría General del Gobierno; el primero es similar a la Secretaría General de la Presidencia ²⁷³, la segunda, es considerada como un órgano de coordinación administrativa que lleva a cabo la preparación de las reuniones gubernamentales, información y estudios, así como instrumento de organización y dirección en que se apoya dicho funcionario ²⁷⁴.

En Gran Bretaña, por su parte, a nivel ministerial existe otro secretariado para las reuniones de los ministros denominado "cabinet office" que se integra por la Secretaría del Gabinete, el Secretariado, la Oficina Central de Estadísticas y la Sección de Historia, y que a través del Secretariado sirve tanto a los "comités restringidos" como al gabinete en pleno ²⁷⁵ convocando a dichos funcionarios a las reuniones y preparando la orden del día, además de revisar y registrar las actas que contienen las decisiones tomadas y enviar copia de las mismas a los ministros interesados, coordinando así, la acción del

272. François Lavondés, "La Coordinación Vinculada a la Jerarquía Institucional" en Coordinación Administrativa, pp. 71 y 72.

273. Lavondés, op. cit., p. 72. Los cuerpos de apoyo mencionados como gabinete no deben confundirse con el Consejo de Ministros que en ocasiones se le conoce con aquél nombre, ni con la organización administrativa a través de ministerios, de los que dependen las diversas Secretarías de Estado, los cuales, según Osorio Correa, podrían recordar -por su estructura pero no por su poder- a los gabinetes especializados (op. cit., p. 168.).

274. Les "Services du Premier Ministre" Revista Les Cahiers Français, p. I. En dicho artículo se especifica que dicha secretaría también tenía a su cargo labores relativas al procedimiento legislativo y reglamentario, así como a las relaciones con el parlamento. Corroboro lo indicado en el texto principal, Jean Rivero, Droit Administratif, p. 343. Por su parte, François Lavondés abunda en la exposición de las funciones de la Secretaría General del Gobierno: "es, en cierto modo, el centro donde se organiza la coordinación de las labores del gobierno y de las administraciones centrales. Por ejemplo, es la que organiza las reuniones preparatorias a nivel del Primer Ministro, y programa los horarios, cuidando de que haya un sitio en el cual esas reuniones puedan celebrarse. También organiza los comités interministeriales entre diferentes ministerios y los convoca, cuida que los expedientes estén preparados para que el Primer Ministro esté enterado del asunto que va a tratarse. Sin embargo, su tarea esencial tomando en cuenta la importancia de dicho organismo, es la organización de los trabajos del Consejo de Ministros.

Esta secretaría, y en particular el Secretario General de Gobierno, es quien establece semanalmente, en acuerdo con el Presidente de la República, la orden del día para los consejos de ministros; él es quien debe ver que ante el Consejo de Ministros no se presenten sino los asuntos que puedan encontrar ahí realmente una solución; es él también quien empuja un poco a los distintos ministros y a los distintos servicios, cuando se tratan asuntos de difícil solución, de tal manera que el Consejo de Ministros pueda estudiarlos a su debido tiempo". La Coordinación Administrativa a Nivel Gubernamental, en Coordinación Administrativa, p. 108.

275. Philippe O. Hood, Constitutional and Administrative Law, p. 306.

gabinete y de los comités especializados que gravitan en torno al último y que tienen intereses comunes²⁷⁶ aunque "el primer ministro conserva el derecho ... de modificar la agenda ..." ²⁷⁷.

Por último, los Estados Unidos de América, con un sistema presidencial similar al nuestro, cuentan con un importante número de unidades de plana mayor agrupadas dentro de la Oficina Ejecutiva del Presidente (que se considera como un Secretariado)²⁷⁸, que auxilia a dicho funcionario, brindándole asesoría, coordinación y control administrativo en diversas ramas del Poder Ejecutivo, y entre las cuales destacan, por el parecido de sus funciones en relación a la que trata este trabajo, el Consejo de Asesores Económicos y la Oficina de la Casa Blanca.

De este modo, es posible encontrar en las administraciones de los países indicados, elementos que complementan y apoyan lo expuesto en relación a la Oficina a que se refiere este trabajo. Entre estos destacan los de ciertas áreas, que además de organizar las labores del jefe de gobierno, le asesoran, son intermediarias entre éste y otros departamentos de la administración, le ayudan en la coordinación de la acción del gabinete (consejo de ministros) y por tanto, en la coordinación y control administrativo, aunque sin autoridad intrínseca de estas áreas en sí.

Una vez señaladas las principales propiedades características de la Oficina de la Presidencia de la República de acuerdo al Derecho, la administración y la conjunción de ambos, resulta prudente volver a reunir las, a fin de concretar en definitiva su naturaleza jurídico - administrativa.

Partiendo de lo anterior, es posible establecer que la esencia de la Oficina multialudada es la de:

1. Formar parte de la administración pública federal centralizada por ser parte integrante de una dependencia: la Presidencia de la República.
2. Ser una estructura administrativa de plana mayor - y por tanto con funciones asistenciales y separada de la línea jerárquica -, que brinda asesoría en casi una infinidad de temas, apoyo técnico y servicios de coordinación al Presidente de la República.

276. Gerard Timsit, *La Coordinación Administrativa en Gran Bretaña, Alemania Federal y Suecia*, en *Coordinación Administrativa*, p. 321.

277. André Hauriou, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, p. 396.

278. Cfr. John H. Ferguson y Dean E. Mc Henry, *The American System of Government*, p. 302.

3. Tener una estructuración diseñada conforme a los requerimientos del cargo de titular del Poder Ejecutivo Federal y de quien lo personifica, pero ajustándose al presupuesto que determina el Legislativo de la Unión.
4. Ser un órgano centralizado directamente dependiente y adscrito al Presidente de la República; independiente de otros similares situados en la Presidencia de la República, aunque cuenten con una ubicación de igual o inferior nivel en la estructura orgánica de dicha dependencia.
5. Contar con una estructura interna en la que sus unidades no la hacen un área con actividades totalmente homogéneas, pues algunos de sus componentes no guardan una relación funcional adecuada con otras (v. gr. la Unidad de la Crónica Presidencial con el Secretariado Técnico del Gabinete Agropecuario).
6. Auxiliar al Presidente de la República:
 - a) Brindándole elementos de juicio para decidir, a través de la realización de estudios e investigaciones.
 - b) Proporcionándole servicios y elementos en diversas cuestiones técnicas e instrumentales para el ejercicio y desarrollo institucional y personal del cargo presidencial, así como para su historiografía.
 - c) Proveyéndole esencialmente, dos tipos de servicios de coordinación administrativa ²⁷⁹ en su sentido más amplio y trascendente por sus efectos.-

279. Propiamente, los servicios que presta la Oficina de la Presidencia de la República no son exclusivamente de carácter administrativo, sino político-administrativos si se considera que el Poder Ejecutivo Federal realiza funciones de ese tipo y la unidad en cita puede brindar asesoría y apoyo técnico-político, siendo además indubitable que la coordinación que provee es también política-administrativa, toda vez que auxilia al Jefe del Ejecutivo no solamente en la administración de sus tareas y en la armonización del trabajo que las dependencias deben realizar para que la prestación de los servicios públicos se realice conforme a las prescripciones presidenciales, sino que coordina la realización de los fines políticos dentro de la administración pública federal - también dispuestas por el titular del Ejecutivo y lo asiste en la realización de los actos de alta dirección, de impulso necesarios para asegurar el mantenimiento del Estado y orientación de su desarrollo de acuerdo con cierto programa que tienda a la consecución de un objetivo determinado de orden político, económico o social (como contempla Gabino Fraga al acto de gobierno - op. cit., p. 65) aunque dicho auxilio sea primariamente hacia el interior de la administración pública como se ha indicado, pero indirecta a través de ésta última en sus vínculos con otros poderes, y cuando van dirigidos en las relaciones políticas del Ejecutivo de la Unión con la sociedad civil.

En tal virtud, la Oficina en análisis es un órgano político-administrativo y por tanto, sus principales integrantes llevan a cabo actividades de ese tipo. Corroboran esta opinión varias circunstancias, primeramente, el representar parcialmente la evolución de la antigua Secretaría Particular presidencial, misma que se tenía como una unidad que realizaba funciones de la clase que se trata, específicamente de carácter político -cfr. Acosta Romero, op. cit., p. 134- y tener como antecedente inmediato a la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes, cuyo titular gozaba, de un

-
- En la etapa de coordinación - control de los programas, instrucciones y órdenes presidenciales que derivan de la dirección y coordinación que el propio titular del Ejecutivo ejerce personalmente y,
 - En la coordinación administrativa de los acuerdos emanados de los gabinetes especializados.

7. No ser autoridad administrativa, pudiendo serlo únicamente en situaciones muy eventuales y remotas.
8. Su potestad en relación a los órganos operativos de la administración pública federal proviene de su competencia técnica, de su carácter de área de auxilio directo y transmisora de la autoridad del Presidente de la República.
9. Ser intermediaria y enlace técnico - material entre el Presidente y la administración pública federal y entre el primero y la sociedad civil, esto es, conducto coordinador para el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Estos caracteres esenciales de la Oficina de la Presidencia permiten así, no sólo auxiliar al Presidente de la República en la preparación y atención de los asuntos que debe considerar personalmente como titular del Ejecutivo Federal (descargándolo de innumerables tareas), sino que, más importante aún, le dan la oportunidad de atender y despachar con especial cuidado - y por sí mismo -, los aspectos más trascendentes de sus dilatadas atribuciones derivadas de su calidad de Jefe de Estado, de gobierno, de la administración pública y de otras condiciones especiales que derivan de nuestro sistema presidencial vistas en la primera parte de este trabajo.

gran poder político derivado de ser un colaborador directo del Presidente de la República. Osornio Correa, op. cit., p. 170; y por otro lado, y de tomar en cuenta que por política puede entenderse "la dirección o la influencia en la dirección de una asociación política, es decir ... de un Estado" -Max Weber, El Político y el Científico, p. 82- entonces se tendrá que convenir en que es inconcuso, que esta unidad ejerce este tipo de actividad, pues aunque eventualmente suceda, influye en dicha dirección.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga amplias facultades al titular del Poder Ejecutivo de la Unión, para determinar la estructura y funciones de las unidades integrantes de la dependencia denominada Presidencia de la República. Esta situación propicia, en ocasiones, el descuido en el establecimiento de regulaciones que brinden certidumbre en torno a la composición y atribuciones de las unidades mencionadas; en tal virtud, resulta aconsejable modificar el contenido del ordenamiento citado, para el efecto de que, como ocurre con las secretarías de estado y departamentos administrativos, tratándose de órganos directamente adscritos al Presidente, se formalicen en el texto de la ley, las obligaciones de:

1. Contar al frente de cada unidad, con un titular que ejerza sus funciones por acuerdo del Jefe del Ejecutivo;
2. Expedir un reglamento interior, así como manuales de organización y de servicios al público;
3. Establecer sus correspondientes servicios de apoyo administrativo;
4. Formular, en su seno, en los asuntos de su competencia y respecto de sus propias atribuciones, los correspondientes proyectos normativos; y,
5. Atender el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, así como el atributo de recibir información y cooperación de parte de otras dependencias.

SEGUNDA.- Dentro de la administración pública existen diversas clases de órganos: los directamente adscritos al titular del ejecutivo o a los titulares de las dependencias y entidades; los operativos, y los que ejercen una consulta institucional. Los primeros brindan esencialmente, servicios de asesoría, apoyo técnico, coordinación y control a la dirección; los operativos llevan a cabo tareas eminentemente ejecutivas; y los últimos están separados de la dirección o del

órgano activo, dando a éstos, de manera forma y solemne, consejos específicos sobre problemas que le son planteados: sin embargo, a pesar de existir esta división, a mi juicio, dentro de la teoría jurídico-administrativa no ha sido debidamente desarrollada, por lo que resulta necesario pugnar para que dentro de ella sea establecida, con mayor rigor, esta distinción.

TERCERA.- En el Acuerdo por el que se creó la Oficina de la Presidencia de la República le fueron atribuidas, entre otras cuestiones, facultades para ejercer la administración de los recursos humanos, materiales y financieros de la dependencia designada como Presidencia de la República; sin embargo, en la actualidad dichas labores las realiza otra unidad adscrita al titular del Poder Ejecutivo: la Dirección General de Administración. Adicionalmente, resulta preciso destacar que no existe ningún instrumento jurídico que prevea la constitución y funciones de la Dirección citada, por lo que tiene una existencia de hecho.

En consecuencia, resulta pertinente proponer que, o bien la unidad citada se adscriba a la Oficina de la Presidencia a través del Manual de Organización respectivo, o se reforme el Acuerdo que creó a la última, derogando las atribuciones referidas, o se expida el acuerdo que cree a la Dirección multialudada, para el efecto de garantizar la legalidad de las acciones de gobierno.

CUARTA.- La Secretaría Privada del Presidente de la República es una de las unidades que integran a la Presidencia de la República, por lo que está adscrita a dicho titular ejecutivo y realiza sus funciones con independencia de las demás áreas que conforman a la dependencia mencionada; no obstante, su existencia carece de fundamento jurídico, toda vez que no ha sido expedido instrumento legal o normativo alguno que la constituya y, por otro lado, de conformidad con el Acuerdo creador de la Oficina de la Presidencia, las tareas que aquélla realiza le corresponde atenderlas a la Oficina citada.

En vista de lo anterior, y con el objeto de dotar de una mayor seguridad jurídica a la actividad de la administración pública federal, deberá expedirse el instrumento jurídico que erija y establezca las atribuciones de esta Unidad, o bien, tendrá que adscribirse a la Oficina mencionada.

QUINTA.- Dentro de la legislación, la normatividad y la doctrina administrativa, existen diversas denominaciones para los diferentes tipos de reuniones que el Presidente de la República celebra con sus principales colaboradores; así, se habla de acuerdos colectivos totales, parciales o para la suspensión de garantías constitucionales; reuniones del gabinete, ya sea legal, en pleno, ampliado o especializados, funcionales o sectoriales; y otras distintas a las anteriores que en este trabajo se han denominado como "concilios presidenciales

parciales eventuales", sin que entre los diversos autores exista coincidencia en torno a la denominación de la junta de acuerdo al tipo de elementos que hubieren caracterizado a la misma; por consiguiente, resulta recomendable proponer la unificación de criterios dentro del léxico que sobre la materia se utilice.

SEXTA.- El Acuerdo que constituye a la Oficina de la Presidencia de la República únicamente contempla la existencia de secretariados técnicos para los distintos gabinetes especializados que allí se especifican, aunque no se prevé la operación de dicha clase de secretariados para los otros tipos de reuniones que el Jefe del Ejecutivo Federal realiza con sus colaboradores; esta situación puede propiciar la existencia de un deficiente sistema de seguimiento, coordinación y control de las decisiones que de tales reuniones emanen; en tal virtud, sería pertinente modificar el documento aludido, para el efecto de que se creara, o bien un área técnica del tipo mencionado, con el carácter de auxiliar, o varias de estas unidades, con el objeto de dar atención especial a las diversas clases de juntas presidenciales.

Asimismo, el Acuerdo referido no prevé -como lo hacía el que creó a la ahora desaparecida Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes-, la existencia de comisiones o grupos de trabajo integradas por los inmediatos colaboradores de los titulares de las distintas dependencias y entidades que se reúnen en el seno de los gabinetes especializados; por lo cual, convendría introducir nuevamente esta atinada figura, dentro de la estructura de los citados gabinetes.

SEPTIMA.- La Oficina de la Presidencia de la República tiene de entre sus variadas atribuciones una de las más relevantes por sus efectos hacia el resto de la administración pública federal: la coordinación. Esta facultad puede ser ejercida por la Unidad señalada, en dos vertientes: como apoyo a la coordinación que ejerce personalmente el titular del Ejecutivo de la Unión, al participar en la etapa supervisora de las decisiones y órdenes presidenciales, y por otra parte, como coordinadora directa y por sí misma, tanto respecto de sus propias funciones como, eminentemente, de las directrices e instrucciones emanadas de los acuerdos tomados en el seno de los gabinetes especializados.

OCTAVA.- Los principales elementos conformadores de la naturaleza jurídico-administrativa de la Oficina de la Presidencia de la República son los de ser un órgano de auxilio directo a la Jefatura; ubicado en la administración centralizada; concebido para brindar asesoría, apoyo técnico y coordinación al Presidente de la República a través de la prestación de servicios de consultoría en una infinidad de materias, así como secretariales, historiográficos y de atención ciudadana; pero, principalmente, en importantes facetas de la coordinación administrativa de decisiones presidenciales y, dentro de éstas, sustancialmente las

prioritarias e interdependenciales surgidas de los gabinetes especializados, lo que, en conjunto, la convierte en intermediaria singular y enlace técnico y técnico-material entre la persona titular del Poder Ejecutivo de la Unión y el resto de la sociedad, en el ejercicio de las tareas de gobierno.

Justamente, las características arriba señaladas y la importancia que esta clase de unidades tienen dentro de la administración pública federal, hace necesario proponer que, en los escasos estudios nacionales que sobre la materia existen, o en los que en el futuro se formulen, se adopte o profundice en el concepto definitorio de la esencia de la Oficina de la Presidencia de la República.

BIBLIOGRAFIA

OBRAS

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo (Primer Curso), 7a. ed., México, Porrúa, 1986, 750 pp.

Alderfer, Harold Fred, La Administración Pública en Las Naciones Nuevas, México, Centro Regional de Ayuda Técnica, 1971, 251 pp.

Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 6ª. ed., México, Porrúa, 1985, 1034 pp.

- Las Garantías Individuales, 20ª. ed., México, Porrúa, 1986, 768 pp.

Carpizo, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, 9ª. ed., Siglo XXI Editores, 1989, 240 pp.

- Carpizo (coord.), Fix-Zamudio, Héctor, et. al., Las Experiencias del Proceso Político Constitucional en México y España, (Serie B. Estudios comparativos b). Estudios Especiales, núm. 15) México, UNAM, 1979, 466 pp.

Colín Sánchez, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 10ª. ed., México, Porrúa, 1986, 724 pp.

Congres International des Sciences Administratives (14: 1968 Dublin), XIV International Congress of Administrative Science, General Report by André G. Delion, Administrative Problems of Co-ordination in Economic and Social Development, Brussels, International Institute of Administrative Science (ILAS), 1970, 149 pp.

Cosío Villegas, Daniel, El Sistema Político Mexicano Las Posibilidades de Cambio, 13a. ed., México, Joaquín Mortiz S. A., 1982, 117 pp.

Chellet Osante, Roberto, Organización Administrativa y Política de la República Mexicana, México, Ediciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Academia de Capacitación), 1955, 205 pp.

Diccionario Enciclopédico Ilustrado Sopena, Barcelona, Editorial Ramón Sopena, S. A., 1977, 5 tomos.

Estrena Cuesta, Rafael, Curso de Derecho Administrativo, 5ª. ed., Madrid, Tecnos, 1975, 718 pp.

Faya Viesca, Jacinto, Administración Pública Federal. La Nueva Estructura, 2a. ed., México, Porrúa, 1983, 795 pp.

Ferguson, John H. and Mc Henry, Dean E., The American System of Government, 7th. ed., New York, Mc Graw Hill Book Co. Inc., 1963, 779 pp.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 27ª. ed., México, Porrúa, 1988, 506 pp.

García de Enterría, Eduardo, La Administración Española. Estudios de Ciencia Administrativa, (El Libro de Bolsillo, Sección Humanidades), Madrid, Alianza Editorial, 1972, 165 pp.

González Oropeza, Manuel, El Presidencialismo, (Col. Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas), México, UNAM, 1986, 20 pp.

Hauriou, André, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, trad. José Antonio González Casanova, Barcelona, España, Ariel, 1971, 958 pp.

Hernández Vila, Enrique, La Coordinación: Un Elemento Administrativo, tesis presentada en la Escuela de Comercio y Administración para la obtención del grado de licenciado en Administración de Empresas en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1973, 127 h.

Laris Casillas, Francisco Javier, Administración Integral, 8a. imp., México Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V. (CECSA), 1990, 329 pp.

León-Portilla, Miguel, La Filosofía Náhuatl Estudiada en sus Fuentes, (Instituto de Investigaciones Históricas, Serie de Cultura Náhuatl, Monograf.: 10) 3ª. reimp. México, UNAM, 1983, 411 pp.

Madrid Hurtado, Miguel de la, Estudios de Derecho Constitucional, (Serie Estudios I), 3a. ed., México, Instituto Mexicano de Capacitación Política-PRI, 1981, 223 pp.

-Presidencia de la República, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Dirección General de Comunicación Social, EL Marco Legislativo para el Cambio, diciembre de 1982, México, mayo de 1983, varios tomos, tomo 3, 473 pp.

-EL Marco Legislativo para el Cambio, septiembre a diciembre de 1986, México, 1986, varios tomos tomo 27, 1170 pp.

Mendieta y Núñez, Lucio, La Administración Pública en México, México, UNAM, 1942.

México (Estados Unidos Mexicanos), Poder Ejecutivo Federal (Miguel de la Madrid), Dir. Gral. de Com. Soc., Gabinete Legal, México, P.E.F., D.G.C.S., s.f., 110 pp.

México, Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1987, 841 pp.

-Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano 1989, 3a. ed., México, Diana, 1989, 1020 pp.

México (Estados Unidos Mexicanos), Srfa. de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, Dir. Tec. de Org., Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1947, México, s.f., 536 pp.

-Directorio del Gobierno Federal, 1949, México, s.f., 720 pp.

-Directorio del Gobierno Federal Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial 1950, México, s.f., 591 pp.

-Directorio del Gobierno Federal Poderes Legislativo Ejecutivo y Judicial 1951, México, s.f., 652 pp.

-Directorio del Gobierno Federal Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial 1956, s.f., 632 pp.

México (Estados Unidos Mexicanos), Secretaría del Patrimonio Nacional, Directorio del Poder Ejecutivo Federal 1968, s.e., 1968, 347 pp.

México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal (autores extranjeros), (Col. Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie: B bibliográfica Núm. 4), México, Srfa. de la Presidencia, 1976, 547 pp.

-Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Mexicana (autores mexicanos). (Col. Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie B Bibliográfica Núm. 5), México, Secretaría de la Presidencia, 1977, 646 pp.

- Coordinación Administrativa, (Col. Seminarios, Núm. 6-Seminario Franco-Mexicano sobre Coordinación Administrativa, 1975-) Srfa. de la Presid., D.G.E.A., 1977, 374 pp.

México, UNAM, III, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie A. Fuentes b) Textos y Estudios Legislativos Núm. 59), México, UNAM, 1985, 358 pp.

Mijares Palencia, José, El Gobierno Mexicano. Su Organización y Funcionamiento, México, Sociedad Mexicana de Publicaciones Editores, 1936, 345 pp. ahora en: México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976, 53 pp. (Col. Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie: B bibliográfica Núm. 3.)

Mosher, Frederick C. & Cimmino, Salvatore, Elementi de Scienza dell'Amministrazione, (Ciencia de la Administración, trad., adap., y prólogo de José A. Escalante y Francisco Anson, Madrid, Ediciones Rialp, 1961, 577 pp.)

Moreno Rodríguez, Rodrigo, La Administración Pública Federal en México, (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales 45), México, UNAM, 1980, 253 pp.

Moya Palencia, Mario, Temas Constitucionales, 1a reimp., México, UNAM, 1983, 102 pp.

O. Hood, Philips, Constitutional and Administrative Law, 4th. ed., 2nd. impression, London, Sweet and Maxwell, 1990, 865 pp.

Osornio Corres, Francisco Javier, La Administración Pública en el Mundo, (Col. Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas), México, UNAM, 1986, 31 pp.

-Madrazo Jorge; Orozco Henríquez, J. Jesús, et. al. (edición al cuidado de Miguel López Ruiz), EL Sistema Presidencial Mexicano (Algunas Reflexiones), (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 116), México, UNAM, 1988, 465 pp.

Piffner, John Mc Donald and Presthus R. Vance, Public Administration, 3th. ed., New York, The Ronald Press Co., 1953, 616 pp.

-
-
- Pichardo Pagaza, Ignacio, Introducción a la Administración Pública de México, México, INAP, 1984, (2 tomos), Tomo 1 (Bases y Estructura), 357 pp.
- Pina, Rafael de, y Pina Vara, Rafael de, Diccionario de Derecho, 12^a. ed., México, Porrúa, 1984, 510 pp.
- Reyes Heróles, Federico, Transfiguraciones Políticas del Estado Mexicano, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, 161 pp.
- Rivero, Jean, Droit Administratif, 9^o. ed., Paris, Précis Dalloz, 1980, 546 pp.
- Rossiter, Clinton, The American Presidency, (trad. Andrés M. Mateo, La Presidencia de los Estados Unidos, Colec. Moderna Núm. 41), México, Diana, 1965, 203 pp.
- Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios Jurídicos sobre la Nueva Administración Pública Mexicana, México, Limusa, 1981, 293 pp.
- Ruiz Massieu, Mario, Derecho Agrario Revolucionario. Bases para su Estudio, (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales 91), México, UNAM, 1987, 350 pp.
- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, 13^a. ed., México, Porrúa, 1985 (2 tomos) tomo I, 773 pp.
- Sharkansky, Ira, Public Administration. Policymaking in Government Agencies, 4th. ed., Chicago, Rand Mc Nelly College Publishing Company, 1978, XVI. 386 pp.
- Administración Pública (Establecimiento de Normas en las Dependencias del Gobierno), Trad. Agustín Contín, México, Editores Asociados, 1972.
- Simon, Herbert Alexander, Smithburg, Donald W. y Thompson A. Victor, Administración Pública (trad.-versión española-Martín Esteve) México, Letras, 1968, XV, 527 pp.
- Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 21a. ed., México, Porrúa, 1985, 649 pp.
- Valadés, Diego, La Constitución Reformada, (Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales, Núm.108), México, UNAM-III, 1978, 282 pp.
- Villalpando César, José Manuel, Introducción al Derecho Militar Mexicano, México, Escuela Libre de Derecho y Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, 1991, 134 pp.
-
-

Weber, Max, Politik als Beruf, Wissenschaft als Beruf, Berlin Munich Verlag Duncker & Humboldt (El Político y el Científico, Trad. de Francisco Rubio Llorente, intr. Raymond Aron, -Col. El Libro de Bolsillo-, 8a. reimp., España, 1986, 233 pp.)

Zamora Rodríguez, Tomás, La Presidencia del Gobierno en Francia, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1965, 222 pp.

PUBLICACIONES PERIODICAS Y ARTICULOS DIVERSOS

Castellanos Coutiño, Horacio, "Comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" en: Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXXIX, núms. 166-167-168, México, UNAM, jul-dic. 1989.

Castro Jaime, "Funciones del Presidente de la República en Colombia", en: Revista de la Universidad Externado de Colombia, Vol. IX, No. 3, Bogotá, Colombia, 1968.

Córdoba, José, "Diez Lecciones de la Reforma Económica en México", en: Nexus, año 14, Vol. XIV, Núm. 158, febrero de 1991.

México, Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de diciembre de 1976.

-26 de diciembre de 1981.

-29 de diciembre de 1981.

-30 de diciembre de 1981.

-22 de diciembre de 1982.

"Les 'Services du Premier Ministre'", en: Les Cahiers Francais, No. 94, avril 1964.

México, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Manual de Organización del Gobierno Federal 1982, México, Presidencia de la República, Coord. Gral. de Estudios Administrativos, 1982, 886 pp.

México, Presidencia de la República, Dirección de Administración, Organización de la Dirección de Administración (folleto), s.l., s.e., s.f. (ca. 1983).

LEGISLACION Y NORMATIVIDAD

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Dirección General de Gobierno, Diario Oficial de la Federación, México, 1990 y sus reformas.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 26a. ed., México, Porrúa, 1991 y las reformas a dicha Ley publicadas en el Diario Oficial desde 1976 a 1992.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, DOF 26/XII/86 Fe de Erratas 13/II/87.

Ley Orgánica de la Armada de México, DOF 14/I/85.

Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, DOF, 31/XII/75 y sus reformas.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, DOF 28/XII/63 y sus reformas.

Reglamento del Estado Mayor Presidencial, DOF, 4/IV/86 Fe de erratas 8/IV/86.

Reglamento para el Uso y Conservación de las Areas, Objetos y Colecciones de Palacio Nacional, 26a. ed., México, Porrúa, 1991.

Acuerdo que señala los nombramientos de empleados superiores de Hacienda, que requieren la ratificación del Senado de la República, o de la Comisión Permanente, DOF 7/XII/87.

Acuerdo por el que se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República.

Acuerdo por el cual se crea la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República.

Acuerdo por el que se crea la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República.

Acuerdo que deroga las disposiciones que dieron origen a la Unidad de Coordinación General de Programas para Productos Básicos. Acuerdo que deroga las disposiciones que dieron origen a la Coordinación de Servicios de Salud Pública.

Acuerdo que deroga las disposiciones que dieron origen a la Coordinación para el Desarrollo de Centros Turísticos.

Acuerdo que deroga las disposiciones que dieron origen a la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación.

Acuerdo que deroga las disposiciones que dieron origen a la Coordinación de Proyectos de Desarrollo.

Acuerdo que deroga las disposiciones que dieron lugar a la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos.

Acuerdo por el que se deroga el acuerdo presidencial por el que se creó la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados; todos en (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal)

-Leyes y Códigos de México-, 19a. ed., México, Porrúa, 1988.

Acuerdo por el que se crea el Comité de Asesores Económicos de la Presidencia de la República, DOF 2/II/85.

Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, 26a. ed., México, Porrúa, 1991.

Acuerdo por el que se reforma la fracción I del Artículo Cuarto del Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, DOF 28/II/89.

Acuerdo por el que se crea la Secretaría Ejecutiva del Consejo Consultivo de Ciencias, como unidad de asesoría y apoyo técnico del Ejecutivo Federal, DOF 24/II/89.

Acuerdo por el que se crea la Oficina de la Presidencia de la República, DOF 5/VI/92.