



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA OFICINA DE LA PRESIDENCIA DE LA
REPÚBLICA**

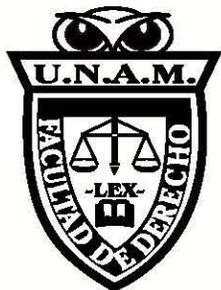
TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO

GUSTAVO ANTONIO RIVERA HERNÁNDEZ

DIRECTORA DE TESIS

DRA. SONIA VENEGAS ÁLVAREZ



CD. UNIVERSITARIA, 2019
CD. MX.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

Ofrezco esta Tesis a la memoria de mis bisabuelos, DOÑA CONCEPCIÓN BARANDA y DON PEDRO MORALES; también a mis tíos abuelos, DOÑA JULIA MORALES y DON DANIEL MORALES, a quienes guardo afecto y estimación.

En especial atención y dedicación a mi padre, el PROFR. ANTONIO RIVERA, y a mis abuelos, DOÑA CECILIA MORALES y el PROFR. AGUSTÍN RIVERA.

A mi madre, la PROFRA. SUSANA HERNÁNDEZ, mis hermanas CENTLI RIVERA y PAULINA RIVERA, y sus hijos.

A mis tías ANA BERTHA RIVERA y OLGA RIVERA, y sus esposos, GILDARDO GUTIÉRREZ y PEDRO MONTAÑO respectivamente, y mis primos hermanos.

A mi familia entera.

A todas aquellas personas que me han honrado y distinguido con su amistad y compañerismo. Los saludo fraternalmente.

AGRADECIMIENTOS

Mi gratitud hacia la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, la FACULTAD DE DERECHO, y a sus catedráticos.

Mi mayor reconocimiento a la DRA. SONIA VENEGAS ÁLVAREZ, de quien este trabajo se vio beneficiado de su consejo y apoyo.

Agradezco también al SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO – TURNO VESPERTINO, por el auxilio y la buena disposición para avanzar el presente trabajo.

Índice

Índice	3
Introducción.....	5
Capítulo I. Administración Pública Federal	9
I.I. Breves Antecedentes y Evolución de la Administración Pública.	9
I.I.I. Concepto de Administración Pública.	12
I.II. Administración Pública Centralizada.....	14
I.II.I. Secretaría de Estado.....	17
I.II. II. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.....	19
I.II.III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia de Energía.....	21
I.III. La Oficina de la Presidencia de la República dentro de la Administración Pública Centralizada	26
I.IV. Órgano Desconcentrado.....	26
I.V. Administración Pública Paraestatal	28
I.V.I. Empresa de Participación Estatal.....	30
I.V. II. Fideicomiso Público	31
I.V.III. Organismo Descentralizado.....	33
I.VI. Empresa Productiva del Estado.....	36
Capítulo II. Marco Histórico de la Oficina de la Presidencia de la República	44
II.I. Breves Antecedentes Generales	44
II.II. Evolución histórica de la Oficina de la Presidencia de la República	52
II.II.I Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República	52
II.II.II. Coordinación de Asesoría	54
II.II.III. Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República	55
II.II. IV. Oficina de la Presidencia de la República (2006-2012)	57
II.II.V. Oficina de la Presidencia de la República (2012-2018)	58
Capítulo III. Marco jurídico de la Oficina de la Presidencia de la República.....	63
III.I. Fundamento Constitucional.....	63
III.II. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	67
III.III. Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República	70
Capítulo IV. Análisis jurídico de la Oficina de la Presidencia de la República	71
IV.I. Oficina de la Presidencia de la República. Concepto.....	71
IV.I.I. Políticas Públicas	75
IV.I. II. Proceso de políticas públicas	78
IV.II. Naturaleza Jurídica.	82
IV.III. Finalidad.....	84
IV.IV. Facultades	84
IV.IV.I. Facultades de Apoyo Técnico.	84

IV.IV. II. Facultades de Asesoría.....	85
IV.IV. III. Facultades de Coordinación.....	86
IV.IV. IV. Facultades de Difusión.....	86
IV.IV.V. Otras Facultades.....	87
IV.V. Estructura Orgánica.....	87
IV.V.I. Jefatura de la Oficina de la Presidencia.....	88
IV.V.I.I. Unidades adscritas.....	88
IV.V. II. Secretaría Particular del Presidente.....	91
IV.V.II.I. Unidades adscritas.....	92
IV.V.III. Coordinación General de Política y Gobierno.....	92
IV.V.III. I. Unidades Adscritas.....	93
IV.V. IV. Coordinación de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República.....	94
IV.V.IV.I. Unidades Adscritas.....	97
IV.V.V. Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional.....	98
IV.VI. Titular, el Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República.....	99
IV.VII. Representación Jurídica.....	100
IV.VIII. Oficina de la Presidencia de la República, escenario a futuro.....	100
Capítulo V. La Oficina de la Presidencia de la República en el Derecho Comparado	104
V.I. Oficina Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos de América.....	104
V.II. Breves Antecedentes.....	109
V.III. Estructura Vigente	111
V.III.I. Oficina de la Casa Blanca.....	111
V.III. II. Oficina de Administración y Presupuesto.....	114
V.III.III. Consejo de Seguridad Nacional	115
V.III. IV. Consejo de Asesores Económicos.....	115
V.III. V. Oficina de la Política Nacional de Control de Drogas	116
V.III.VI. Oficina de Política Científica y Tecnológica	116
V.III.VII. Consejo de Calidad Ambiental	117
Conclusiones	119
Fuentes de Consulta	122
Bibliografía.....	122
Diccionarios	123
Legislación.....	123
Jurisprudencia	124
Otras fuentes	124

Introducción

La Constitución Federal vigente consagra el principio esencial de la llamada “División de Poderes”, al establecer, en términos generales, que el poder público del Estado mexicano se encuentra dividido, para su ejercicio, en el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.¹ Dicho principio se rige por la idea de que los anteriores órganos estatales deben limitarse entre sí, como medida de peso y contrapeso, para que haya un determinado control y equilibrio; y aún cuando se piense que alguno de éstos órganos este impedido para ejercer la atribución que corresponde a otro, se advierte que “se les confirieron, indistintamente, atribuciones que materialmente corresponden a un diverso poder, reservándose a los Poderes Legislativo y Judicial la potestad para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y judiciales de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional.”²

No obstante, algunos doctrinarios son conscientes de que “el presidente de la República constituye el centro del poder político, y que ha ejercido una posición preponderante sobre los órganos legislativo y judicial.”³ Y la realidad demuestra que dentro del sistema político mexicano aún persiste esa idea, a pesar del surgimiento de los “órganos constitucionales autónomos.”⁴

Debe apuntarse que el Ejecutivo Federal, se distingue principalmente por el carácter unipersonal, es decir, dicho poder reside exclusivamente en un solo individuo: el Presidente de la República, designado por elección directa universal,⁵

¹ El órgano legislativo desarrolla la función de elaborar las leyes, el órgano ejecutivo desempeña la función de ejecutarlas leyes; actúa sobre los ciudadanos, y éstos lo legitiman. Por último, el órgano judicial adquiere la función de dirimir las controversias que se susciten entre los ciudadanos o entre éstos y los poderes públicos, además de interpretar las leyes.

² Tesis 2a. CXXVIII/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, Agosto de 2001, Pág. 227.

³ Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1991, p. 64.

⁴ “Frente al predominio del poder ejecutivo sobre los otros dos, la instauración de estos entes se explica como una medida para delimitar el ejercicio administrativo del Presidente de la República.” Contreras Bustamante, Carlos, “*Órganos autónomos*”, *Excelsior*, México, marzo de 2014, <https://www.excelsior.com.mx/opinion/raul-contreras-bustamante/2014/03/08/947574>.

⁵ En México, además de la elección universal directa del titular del Poder Ejecutivo, la duración del periodo de gestión es de seis años. No obstante, para el periodo presidencial que corresponde a

e investido de facultades de nombramiento y remoción de diversos colaboradores. Otro aspecto, no menos importante es que el titular del Poder Ejecutivo, ejerce funciones de Jefe de Gobierno y Jefe de Estado.

Es sabido que en el Poder Ejecutivo radica la función estatal que no desarrollan los poderes Legislativo y Judicial, es decir, la función administrativa. Según la teoría, dicha función es definida como la actividad del Estado, realizada por el Ejecutivo, “bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos y particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le correspondan en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, regulados por el interés general y bajo un régimen de policía y control.”⁶ Al respecto, la SCJN, ha determinado que la función administrativa:

“Desde el punto de vista formal, se trata de la actividad que realiza en Estado por medio de los órganos que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo. Desde el punto de vista material, la función administrativa del Estado se refiere únicamente a la naturaleza del acto, que debe ser de tipo administrativo sin que intervenga con el fin de resolver una controversia y sin que pretenda establecer un orden jurídico.”⁷

los años de 2018 al 2024, tendrá una duración de 5 años 10 meses, es decir, iniciará el 1 de diciembre de 2018 y concluirá el 30 de septiembre de 2024. gracias a la reforma política electoral aprobada en 2014. El argumento principal para llevar a cabo dicho cambio resultó ser que el periodo de la transición gubernamental aminoraba eficacia a las acciones del gobierno entrante e impedía al futuro Presidente incidir de manera decisiva en la elaboración del Presupuesto para su primer año de mandato. De acuerdo con el decreto publicado en el DOF el día 10 de febrero de 2017, se prevé que el próximo jefe del Ejecutivo entre en funciones a partir de 1 de octubre del 2024.

⁶ Andrés Serra Rojas, *Primer curso de derecho administrativo*, México, Porrúa, 2016, p. 61.

⁷ Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Manual del Justiciable*, México, 2004, p.9. No obstante, para otro sector de la doctrina administrativa se considera que la función administrativa “comprende toda la actividad de los órganos administrativos centralizados o descentralizados y también abarca la actividad de los órganos legislativo y judicial en la medida que no se refiere a las funciones específicas de tales órganos.” Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo t. I*, Argentina, F.D.A., 2017, p. 234.

El Poder Ejecutivo Federal, para el desempeño esta función, cuenta con el auxilio de órganos y organismos que, respectivamente, integran la Administración Pública Federal.⁸

Ahora bien, es momento de indicar que la motivación real de la presente investigación versa en torno a dos cuestiones principales. Primero, sobre la idea de precisar la naturaleza jurídica de la Oficina Presidencial. En principio, se sabe que la Oficina formalmente goza de la naturaleza de dependencia federal, pero sólo porque la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) le otorgue tal calidad, no puede concluirse que su naturaleza jurídica reviste dicha forma. Por esta razón, y para evitar confusiones con otros modelos tradicionales y categorías propias de la Administración Pública Federal Centralizada, se requiere concretar la naturaleza real de la Oficina Presidencial.

Segundo, tratar de resolver la falta de preceptos que permitan hablar de la Oficina a nivel constitucional. Cabe puntualizar que dentro de la Constitución no se prevé mención alguna de la Oficina. No obstante, de la propia Ley Suprema se pueden establecer preceptos necesarios, que de alguna u otra forma, condicionan el surgimiento de esta institución. Para confirmar esta hipótesis, se realizará un análisis constitucional completándolo con la perspectiva doctrinal y jurisprudencial.

Ahora bien, teniendo estas consideraciones presentes, la investigación se encuentra articulada de la siguiente manera: Capítulo I, Administración Pública Federal. Capítulo II, marco histórico de la Oficina de la Presidencia de la República. Capítulo III, Marco jurídico de la Oficina de la Presidencia de la República. Capítulo IV, Análisis jurídico de la Oficina de la Presidencia de la República. Capítulo V, La Oficina de la Presidencia de la República en el Derecho Comparado.

El primer capítulo inicia con la descripción y explicación de la Administración Pública en su estado histórico y actual, seguido de un conjunto de nociones con la

⁸ Es necesario resaltar la circunstancia de que el Poder Ejecutivo corresponde únicamente al Presidente de la República, por tal motivo, los funcionarios y empleados de la Administración no forman parte, propiamente, de dicho Poder, sino del aparato administrativo que lo auxilia, por ello, sólo pueden ejercer autoridad delegada, conforme a lo que autorice la normatividad, y a lo que disponga el Presidente, de acuerdo a ella.

finalidad de permitir, en última instancia, comprender el concepto de Administración Pública Federal, y sus componentes centrales.

El segundo capítulo, orientado al análisis del marco de referencia histórica, tiene interés particular en identificar las instituciones que precedieron a la figura de la Oficina presidencial, en función de sus respectivos contextos históricos contemplando como punto de inicio la época prehispánica.

El tercer capítulo está centrado en un análisis del marco jurídico vigente que regula la organización y facultades de la Oficina de la Presidencia de la República para el cumplimiento de sus fines, como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la LOAPF, y el Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

El cuarto capítulo desdobra características de la Oficina como concepto, finalidad, estructura orgánica, etc. También desarrolla un apartado en el marco de las políticas públicas que, gracias a la reforma de la LOAPF en 2012 la Oficina adquirió importantes incursiones en dicha materia. Por último, ante el nuevo gobierno federal, se contemplan una serie de reflexiones en torno al escenario a futuro de la Oficina.

El quinto capítulo esboza el estudio de la Oficina Presidencial en el derecho comprado, a partir del punto de vista histórico, estructural y funcional de la Oficina Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos. En suma, se agregan diversas conclusiones acerca de los temas de estudio tratados en la presente investigación.

Por último, la realización de esta tesis constituyó una tarea ardua y compleja, a causa del escaso tratamiento doctrinal en el tema, a pesar que en años recientes se han centrado sobre la misma, cambios significativos. Frente a este escenario que bien pudiera considerarse negativo, en realidad sirvió de impulso para profundizar en el tema, y que, una vez cumplida con suficiencia, la investigación procura destacar singular importancia y actualidad de la Oficina.

Capítulo I. Administración Pública Federal

I.I. Breves Antecedentes y Evolución de la Administración Pública

Pareciera sencillo establecer que la Administración Pública nació en las civilizaciones antiguas,⁹ sin embargo, los conocedores del tema saben que ésta no tiene sus raíces en dicha época, sino que se remonta a mucho tiempo atrás. Para algunos, las raíces de la “Administración Pública se puede rastrear hasta los pueblos más primitivos, puesto que no es inimaginable una convivencia de hombres sin división de trabajo, ni sin la organización de actividades para la consecución de sus fines como sociedad.”¹⁰

En la Antigua Grecia, la Administración Pública conllevó una organización sencilla, que no estaba “claramente diferenciada ni contaba con un personal numeroso. Los funcionarios públicos se mantenían en sus puestos durante periodos cortos y eran más aficionados que profesionales.”¹¹ Por tanto, no era “un sistema comparable con el de un servicio público permanente.”¹² Situación que implicaría “graves consecuencias para la supervivencia de la Ciudad-Estado como entidad política al verse limitada por la incapacidad de su propia estructura para resolver satisfactoriamente distintas demandas políticas y administrativas.”¹³

Al tiempo del despotismo oriental, la Administración Pública se ubicó como una poderosa organización administrativa, fuertemente centralizada que logró monopolizar la mayor parte del sobreproducto social. Dicho de otro modo, la Administración llevó la conducción y control de importantes actividades económicas como el comercio, la producción agrícola y artesanal; así como la disposición y

⁹ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2000, p. 261.

¹⁰ Valls, Sergio y Matute, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2014, p. 559.

¹¹ Heady, Ferrel, *Administración Pública: una perspectiva comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 217.

¹² *Ídem*.

¹³ *Ibidem*, p. 218.

distribución de los recursos en agua gracias al establecimiento de oficinas burocráticas de planificación, construcción y suministros de trabajos hidráulicos.¹⁴

Los primeros antecedentes de la Administración Pública moderna se encuentran en la época Bonapartista, cuando cobran significado nuevas formas, procedimientos y principios de organización política y administrativa, haciendo total “énfasis en el orden, la jerarquía, la especialización y la rendición de cuentas.”¹⁵

Por lo anterior, la normatividad jurídica transitaría a ser cimiento de toda acción administrativa, por tanto, la Administración quedaría en una condición de subordinación al Derecho. Todo ello encarna el principio de legalidad.

En consecuencia, la Administración Pública corresponde a institucionalizarse jurídicamente en su aspecto organizativo y práctico. Asimismo, dicha transformación se completa con la creación de una jurisdicción contencioso-administrativa, esto es, un mecanismo de control y anulación de los actos de la propia Administración Pública, cuyo fin sería la defensa del particular.¹⁶

A fines de siglo XIX y principios del siglo pasado, en Estados Unidos de Norteamérica emerge la Administración Pública progresiva, que supondría en primer lugar, una estructura administrativa grande, fuerte y efectiva, en la cual el gobierno tomaría como soporte para convertirse en el principal vehículo dirigido en dirección alcanzar el desarrollo y progreso.¹⁷

Es un hecho que después de la Segunda Guerra Mundial, el paradigma de la Administración Pública “progresiva” gozó de predominio casi absoluto, desarrollándose hasta inicios de los años setenta, en países de corte socialdemócratas cuyos gobiernos incidieron en regular, controlar actividades económicas; e implementar prestaciones públicas hacia el colectivo.¹⁸

¹⁴ Guerrero, Omar, *La administración pública del Estado capitalista*, México, Fontamara, 1991, p.p. 58-59.

¹⁵ Heady, Ferrel, *op. cit.*, p. 234.

¹⁶ Salvador Martínez, María, *Autoridades independientes*, España, Ariel, 2002, p.p. 190-191.

¹⁷ Arrellano Gault, David. “Nueva Gestión Pública. ¿El meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México” en Cejudo, Guillermo (Comp.), *Nueva Gestión Pública*, México, Siglo XXI Edit., 2013, p. 192.

¹⁸ Concepción Montiel, Luis, *El discurso presidencial en México*, México, UABC, 2006, p. 57.

A lo largo de los años setentas y ochentas proliferó la impresión de que había algo adverso en el funcionamiento gubernamental, y por tanto debía corregirse. El debate se concentró en cuestiones como tratar la reorganización del sector público, y realizar adecuaciones a las políticas estatales. Es decir, por estos años se va preparando camino para la oleada neoliberal sobre la Administración Pública, siendo escenarios principales, el Reino Unido y los Estados Unidos de América.¹⁹

En virtud de ello, durante las siguientes décadas se extendió marcadamente una tendencia a la desregularización y liberalización; la incorporación de principios de gestión empresarial; la modernización y reformas en la Administración Pública con el propósito de reducir su complejidad, y convertirla en una organización ágil y eficiente.²⁰

En esta tesitura, para tener una idea de la aplicación de las políticas neoliberales, existen en México ejemplos claros de lo anterior:²¹

- La sistematización de la estructura gubernamental con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976
- El redimensionamiento de la Administración Descentralizada del gobierno con la Ley Federal de Entidades Paraestatales de 1986
- La incorporación de la visión gerencial en el sector público con el PROMAP de 1996-2000

Para Fernández Ruiz, “la terminación de la Segunda Guerra Mundial creó el ambiente propicio para el desarrollo a nivel mundial de un Estado intervencionista, solidario y benefactor, o sea, un Estado social de derecho que procura el bienestar de su pueblo.” Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo*, McGraw Hill, México, 1997, p. 7.

¹⁹ Concepción Montiel, Luis, *op. cit.*, p. 58.

Entre las razones adicionales que motivaron a los gobiernos realizar cambios en sus administraciones públicas destacan: a) crisis económicas, b) acuerdos o tratados internacionales de apertura económica, c) rescates financieros condicionantes, d) recomendaciones o exigencias de organismos financieros internacionales, e) altos niveles de endeudamiento, f) decisiones de política interna.

²⁰Pichardo Pagaza, Ignacio, *Modernización Administrativa: propuestas para una reforma inaplazable*, México, El Colegio Mexiquense, 2004, p. 55.

²¹ Matute González, Carlos, “La reducción de las actividades estratégicas y la privatización”, *El Universal*, México, abril de 2017, <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/carlos-f-matute-gonzalez/nacion/2017/04/7/la-reduccion-de-las-actividades>.

- El impulso de la transparencia y rendición de cuentas de 2003-2012
- La implantación de un Sistema Nacional Anticorrupción y la aprobación de la reforma energética (constitución de las Empresas Productivas del Estado, y Órganos Reguladores Coordinados en Materia de Energía, etc).

I.I.I. Concepto de Administración Pública

La palabra Administración proviene de la voz latina *administratio*, *onis administratio*, que llevan a la idea de administrar, a su vez compuesta de los vocablos “*ad*” y “*ministrare*” que quiere decir servir, cuidar, regir. Gramaticalmente se le considera como la actividad consistente en servir o prestar servicios. De manera más precisa, Administración alude a “un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva y esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas.”²²

El concepto Administración envuelve dos enfoques, clasificándose en objetivo y subjetivo. El primero, indica que la Administración es la acción o la realización de actividades para un fin determinado. En tanto, el segundo refiere que la Administración involucra una estructura orgánica, cuya competencia le conduce en “diferentes ámbitos de aplicación, como la iniciativa privada, la iglesia, el Estado y la comunidad internacional.”²³

De entrada, Acosta Romero señala que la Administración Pública Federal se presenta, ligada al Poder Ejecutivo Federal, y manera jerarquizada; a la cual le corresponde una función estatal distante de los otros poderes, cuya expresión concreta, en pro del interés general, resulta continua y permanente, añadiendo que los elementos que deben darse en la Administración para que se forme, son de índole personal, patrimonial además de la estructura jurídica y procedimiento técnico.²⁴

²² Andrés Serra Rojas, *Liberalismo Social*, México, Porrúa, 1993, p. 11.

²³ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, 2014, p. 278.

²⁴ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 263.

Serra Rojas indica, por un lado, que la Administración Pública Federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado, que depende del Poder Ejecutivo Federal, conformada por órganos centralizados y desconcentrados y, entidades paraestatales; y, por otro lado, tiene a su cargo dar atención a “las necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos.”²⁵

De igual manera, Sánchez Gómez, indica que “la Administración Pública es aquella actividad que se encuentra escenificada por el Estado a través de una serie de dependencias y organismos que integran los sectores Centralizado y Paraestatal y que lleva como finalidad atender las necesidades de interés social o colectivo.”²⁶

Estos conceptos previos circunscriben a la visión tradicional de la Administración Pública, y es posible resumir esta visión por medio de los siguientes elementos:

- La Administración Pública se considera una estructura política con alta concentración de poder, auxiliar del Poder Ejecutivo.
- La finalidad de la Administración Pública, es solventar ciertos intereses y necesidades de la sociedad.
- En el plano de su configuración tiende a ser a una estructura piramidal, altamente formalizada y rígida, con infinidad de niveles jerárquicos, con dependencia del Poder Ejecutivo.

Acontece en la actualidad que los fundamentos teóricos anteriores posiblemente han sido superados por una realidad totalmente distinta. En otras palabras, las alternancias sociopolíticas, económicas y culturales que se expresan con la globalización, la competitividad, la reestructuración administrativa y económica, el crecimiento demográfico, la innovación tecnológica, hacen que se considere el concepto Administración Pública desde una perspectiva mucho más amplia.

Al respecto, Valls y Matute, sostienen que hoy es posible afirmar que la *nueva Administración Pública* debe estar integrada por unidades acordes y susceptibles a

²⁵ Andrés Serra Rojas, *Primer curso derecho administrativo, cit.*, p.p. 86-87.

²⁶ Sánchez Gómez, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2000, p.74.

las exigencias de cambio de la sociedad; y si bien, a lo anterior, se agrega que el ciudadano es sujeto principal de toda acción pública, esto supone que sea su agente crítico, y no un espectador. Una Administración Pública responsable señalan los autores, debe ser receptiva, sensible, que rinda cuentas y que funcione con criterios de ética pública.²⁷

Siguiendo esta línea, Rodríguez Arana sostiene que la *buena Administración Pública* es “aquella que cumple con las funciones que le son propias en democracia. Es decir, una Administración Pública que sirva a la ciudadanía, que realice su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y que se oriente continuamente al interés general. Un interés general que en el Estado social y democrático de Derecho reside en la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas.”²⁸

Por ello resulta entendible, en palabras de Fernández Ruiz, se considere que el conjunto de instituciones donde tiene lugar y actúa la Administración Pública Federal no se encuentra totalmente situada en el ámbito del Poder Ejecutivo, sino que aparece “en menor medida en las esferas del poder legislativo y del poder judicial, lo mismo que en los de los órganos constitucionales autónomos.”²⁹

I.II. Administración Pública Centralizada

Es importante iniciar este apartado aclarando que las expresiones “*órgano*” y “*dependencia*” se manejan como sinónimos, puesto que ambos términos están conectados al esquema del poder central. Del otro lado de la moneda está el término “*organismo*” o “*entidad*”, que alude aquellos entes presentes en la Administración Pública Paraestatal, que gozan de autonomía. De este modo, para remitirse a los

²⁷ Valls, Sergio y Matute, Carlos, *op. cit.*, p. 4.

²⁸ Rodríguez Arana, Jaime, *El derecho a una buena Administración para los ciudadanos: un modelo global de administración*, España, Ed. NetBiblo, 2013, p. 18.

Cabe señalar que la “*buena Administración Pública*”, es reconocida como derecho fundamental desde hace un par de décadas por el sistema normativo comunitario europeo; En México, ha sido inscrita en la Constitución Política de la capital.

²⁹ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública, cit.*, p. 281.

órganos centralizados, “no debe emplearse la palabra organismo, pues éste implica una autonomía que no poseen los órganos”.³⁰

La LOAPF en su primer artículo enuncia que la Administración Pública Centralizada se configura por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados.

No obstante, el segundo artículo de la ley en comento, precisa que, a excepción de la Oficina de la Presidencia de la República, las dependencias restantes mencionadas en el artículo primero serán responsables de las atribuciones y el despacho de los negocios relativos al orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo.

En términos generales, la centralización administrativa “se caracteriza porque sus órganos se encuentran agrupados y concentrados en forma tal que integran entre sí una relación de jerarquía. Así, habrá órganos superiores e inferiores con funciones distintas, dependientes unos de otros.”³¹ No está por demás resaltar que el vocablo centralizar “significa reunir o agrupar distintas cosas en un centro o lugar común”³².

Por su parte, Serra Rojas menciona que la centralización administrativa es “un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el poder central, que es la persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico.”³³ Dentro del régimen centralizado puede darse la posibilidad que dicha unidad que le caracteriza se resquebraje, así pues, para preservación de la misma entra en juego una serie de facultades, enunciadas por la doctrina de esta manera:³⁴

³⁰ Martínez Morales, Rafael, *Diccionario jurídico teórico práctico*, México, Iure, 2008, p. 589.

³¹ Alfonso Nava Negrete, *Derecho Administrativo Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 199.

³² Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 74.

³³ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 525.

³⁴ Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo: 1er curso*, México, Oxford, 2011, p.p. 54-55.

- El poder de decisión apunta a que el superior puede tomar resoluciones para señalar en qué sentido habrá de actuar el subordinado.
- El poder de nombramiento comprende la decisión que constriñe al superior para designar los empleados subalternos, conforme el sistema previsto en la ley.
- El poder de mando constituye la facultad de ordenar al inferior en qué sentido debe conducirse cierto acto de orden administrativo.
- El poder de revisión es la potestad de examinar los actos del subordinado a efecto de corregirlos, confirmarlos o cancelarlos. Se ejerce solamente cuando el acto no es definitivo, si ha concluido podrá examinarlo a petición de parte del particular, conforme a la ley.
- El poder de vigilancia refiere a la debida inspección y supervisión del superior sobre la actuación del inferior.
- El poder disciplinario implica la facultad de sancionar al servidor público ante el incumplimiento o la falta de un mandamiento Estas sanciones van desde una amonestación, hasta una suspensión temporal o cesa definitivo.
- El poder de resolución de conflictos de competencia, es la facultad que radica en el Ejecutivo federal, que, por conducto de la Secretaría de Gobernación, se encarga de la resolución de un conflicto entre dependencias de la Administración Pública Federal.

Con lo anterior expuesto, es necesario apuntar que la Administración Pública Federal, es una “pirámide que tiene en su vértice superior al Presidente de la República, y en los grados siguientes a los órganos inferiores de la Administración”³⁵ congregándose en aquél, los poderes descritos con anterioridad, necesarios para mantener la unidad administrativa.³⁶

Ahora, como bien señala Acosta Romero, no es suficiente para la institución presidencial desarrollar en forma personal, el despacho de las labores del Ejecutivo Federal, por lo que se ponen en práctica órganos decisivos y trascendentales en el auxilio de las funciones administrativas, previstos conforme al orden jurídico.³⁷

³⁵ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 536.

³⁶ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2000, p. 174.

³⁷ Acosta Romero, *op. cit.*, p. 309.

I.II.I. Secretaría de Estado

Según lo dispuesto por la doctrina, la Secretaría de Estado es aquella “unidad administrativa de alto rango, de carácter político-administrativo, adscrita a la administración pública centralizada, prevista en el artículo 90 constitucional, para apoyar al Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus atribuciones políticas y administrativas, así como para el despacho de los negocios del orden administrativo que tiene encomendados.”³⁸

En términos del artículo 10 de la LOAPF, la Secretaría de Estado reviste igualdad de rango, sin preeminencia entre otras secretarías,³⁹ no obstante que “la estatura de una secretaría crece por la grandeza de su titular, no por el número y ni por la calidad de sus atribuciones.”⁴⁰

En cuanto a la estructura interna de una secretaría de Estado, es de señalarse que a la cabeza estará un Secretario, posteriormente, se ubicarán los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y demás funcionarios públicos que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales, a modo de atender el despacho de los asuntos de su respectiva competencia.

Acorde con el artículo 92 constitucional, el secretario de Estado detenta la facultad de refrendar todos los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República.⁴¹ El siguiente artículo constitucional establece que el

³⁸ Fernández Ruiz, Jorge, *op.cit.*, p. 285.

³⁹ La LOAPF señala, una excepción a esta situación al establecer que la secretaría de Gobernación resulta la encargada de coordinar las acciones de la Administración Pública Federal para dar cumplimiento a los acuerdos y órdenes del titular del Ejecutivo Federal.

⁴⁰ Alfonso Nava Negrete, *op. cit.*, p. 253.

Un ejemplo ilustrativo a la anterior idea es cuando el escritor y diplomático Jaime Torres Bodet fue secretario de Educación Pública la dependencia adquirió mayor importancia que muchas otras, como ocurrió antes con otro titular, José Vasconcelos. De modo que, si la mediocridad viste al funcionario, como sucede con frecuencia, la dependencia se desiguale, aminora su tamaño.

⁴¹ “Así pues, las funciones del refrendo dentro de nuestra legislación, se asemeja a las que desempeña dentro del régimen parlamentario, puesto que además de constituir una limitación material a la voluntad del Presidente es la base de la responsabilidad ministerial.

secretario de Estado, adquiere la obligación de dar cuenta al Congreso sobre el estado que guarda la secretaría que encabeza.

Por último, cabe mencionar que la Secretaría de Estado como institución ha evolucionado, en cuanto a sus funciones, composición y estructura como resultado de los cambios o modificaciones ocurridos con el tiempo.⁴² La cifra actual, según lo dispuesto por el artículo 26 de la LOAPF incluye 18 secretarías que el Presidente de la República requiere para el despacho de los asuntos del orden administrativo:

Artículo 26. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación;

Secretaría de Relaciones Exteriores;

Secretaría de la Defensa Nacional;

Secretaría de Marina;

Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

Secretaría de Desarrollo Social;

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

Secretaría de Energía;

Secretaría de Economía;

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

Secretaría de la Función Pública;

Secretaría de Educación Pública;

Secretaría de Salud;

Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;

Secretaría de Cultura;

Secretaría de Turismo, y

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.⁴³

Sin embargo, ambas funciones las realiza de modo imperfecto puesto que la falta de conformidad de un secretario no impide al Presidente que lleve a cabo su determinación, pues con la facultad que tiene para remover libremente a sus Secretarios, podrá sustituir al reacio con otro que esté dispuesto a refrendar.” Fraga, Gabino, *op. cit.*, p.179.

⁴² Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Ejecutivo*, México, Porrúa, 2008, p. 529.

“Al inicio del México independiente se establecieron cuatro secretarías de Estado y del Despacho, a saber: de Hacienda, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Relaciones Exteriores e Interiores, y de Guerra y Marina”. *Ídem*.

⁴³ El nuevo gobierno federal, cuenta con la Secretaría de Bienestar Social, en reemplazo de la Secretaría de Desarrollo Social. Asimismo, dispone de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural

I.II. II. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

De acuerdo con la Constitución Federal Mexicana y la LOAPF, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal adopta el carácter de dependencia del Ejecutivo Federal, aunque en opinión del autor Martínez Morales “ese calificativo no corresponde a su verdadera naturaleza; se trata del asesor jurídico del titular del Ejecutivo, tarea que anteriormente realizaba el procurador general de la república.”⁴⁴

En este sentido, no debe ignorarse que a la vista de los artículos 43 y 43 bis de la LOAPF, se refleja que la Consejería no resulta ser una dependencia comparable a otras, ni en rango ni en cuanto a la naturaleza de sus funciones. Para corroborar lo anterior se requiere considerar las circunstancias siguientes:

- La Constitución Federal, en su artículo 90 trata la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación, el cual sólo se refiere de manera expresa a las Secretarías de Estado.
- El artículo 92 constitucional no señala que el titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal deba ejercer el refrendo.

y la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. En este sentido, la nueva Administración se sirve de un total de 20 secretarías para el despacho de los asuntos del orden administrativo.

⁴⁴ Martínez Morales, Rafael, *op. cit.*, p. 63. En efecto, la Procuraduría General de la República, a la par de otras encomiendas desempeñaba la función de consejero jurídico. Esto, en consecuencia, ocasionó una carga en el desarrollo de dichas responsabilidades. Por lo que, fue previsible establecer un órgano destinado atender exclusivamente la atribución de asesoría jurídica al titular del Ejecutivo Federal. En este contexto, con la reforma constitucional publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1994 se resolvió separar dicha función del Procurador General. En este sentido, la reforma modificó, el artículo 102 apartado A, estableciendo que “la función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto establezca la ley.” Actualmente, dicho contenido forma parte del artículo 90, en su tercer párrafo, gracias a la reforma político-electoral publicada el día 10 de febrero de 2014 en el DOF.

- El artículo 93 constitucional no incorpora al titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, entre los funcionarios que deban dar cuenta al Congreso, del estado que guarde la respectiva dependencia a su cargo.⁴⁵

Así pues, gracias a estas consideraciones se concluye que la Consejería Jurídica existe como “dependencia de la Administración Pública Centralizada, pero con rango inferior y naturaleza distinta a la de una Secretaría de Estado.”⁴⁶

Ahora bien, al frente de esta Consejería Jurídica estará un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, de quien dependerá el nombramiento y remoción del cargo.

El artículo 43 de la LOAPF establece las atribuciones de la Consejería Jurídica, que a la letra dice:

Artículo 43. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

I.- Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende;

II.- Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos;

III.- Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales;

IV.- Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República;

V.- Prestar asesoría jurídica cuando el Presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional;

VI.- Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades;

VII.- Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de

⁴⁵ Fernández Ruiz, Guadalupe, “Base constitucional de la administración pública”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *La Constitución el derecho administrativo*, México, UNAM, IIJ, CONACYT, 2013, p. 70.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 71.

cada dependencia de la Administración Pública Federal, la que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. El Consejero Jurídico podrá opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VIII.- Participar, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico;

IX.- Prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias;

X. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas;

XI. Ejercer, cuando así se lo haya solicitado algún Secretario de Estado, y atendiendo a las leyes reglamentarias y a los acuerdos generales que al efecto emita el Presidente de la República, la facultad a que se refiere el noveno párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicitando al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atención prioritaria de los juicios de amparo, controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, y

XII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

I.II.III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia de Energía

Es preciso mencionar que los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, se establecen en el párrafo octavo del artículo 28 constitucional, que a la letra dice:

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos tiene a su cargo, licitar y suscribir los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos; promover el conocimiento del subsuelo y la evaluación del potencial petrolero; incrementar la capacidad de respuesta, la eficiencia y la transparencia de las licitaciones de contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos; apoyar la selección de áreas, el manejo de las licitaciones, asignaciones y contratos y la evaluación de los planes de exploración y extracción.

Asimismo, la Comisión Reguladora de Energía debe regular y promover el desarrollo de las actividades, como el transporte, almacenamiento, distribución, así como el expendio al público de hidrocarburos; y el transporte, almacenamiento, generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica.⁴⁷

Según dicta el artículo 43 Ter de la LOAPF y los artículos primero y segundo de la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 28 de la Constitución,⁴⁸ que los Órganos Reguladores serán aquellas dependencias del Poder Ejecutivo Federal, dotadas de autonomía técnica, operativa y de gestión y además, contarán con personalidad jurídica y, con la posibilidad de disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades.⁴⁹

De acuerdo con el artículo 22 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, dichos Órganos se valen de las siguientes atribuciones:

Artículo 22.- Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Emitir sus actos y resoluciones con autonomía técnica, operativa y de gestión, así como vigilar y supervisar su cumplimiento;
- II. Expedir, a través de su Órgano de Gobierno, supervisar y vigilar el cumplimiento de la regulación y de las disposiciones administrativas de carácter general o de carácter interno, así como las normas oficiales

⁴⁷ Es importante resaltar que dichas Comisiones, inicialmente funcionaron como órganos desconcentrados de la Secretaría de Energía. La Comisión Nacional de Hidrocarburos fue instituida por ley publicada en el DOF el 28 de noviembre de 2008, por su parte, la Comisión Reguladora de Energía fue creada mediante decreto presidencial publicado en el DOF el 4 de octubre de 1993. No obstante, por virtud de la reforma energética de 2013, en aras de otorgarles mayor autonomía e independencia, la naturaleza jurídica de uno y otro cambió para organizarlos en una nueva categoría del derecho administrativo, por lo que en el desempeño de sus funciones se desenvuelven plenamente como autoridades en materia de electricidad e hidrocarburos.

⁴⁸ Es decir, la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

⁴⁹ Ambas Comisiones tienen un órgano de gobierno compuesto por siete comisionados, dentro de los cuales figura el comisionado presidente, además de un secretario técnico. Dichos comisionados son propuestos por el Ejecutivo Federal dentro de una terna, de la cual uno es seleccionado y ratificado por el Senado, y pueden ser removidos únicamente por faltas establecidas en la ley.

mexicanas aplicables a quienes realicen actividades reguladas en el ámbito de su competencia;

III. Emitir resoluciones, acuerdos, directivas, bases y demás actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;

IV. Interpretar para efectos administrativos y en materia de su competencia, esta Ley y las disposiciones normativas o actos administrativos que emitan;

V. Imponer las sanciones respecto de los actos u omisiones que den lugar a ello, así como imponer y ejecutar sanciones no económicas, en el ámbito de su competencia, de conformidad con las leyes aplicables;

VI. Disponer de los ingresos derivados de los derechos y aprovechamientos que se establezcan para financiar su presupuesto;

VII. Expedir su Reglamento Interno;

VIII. Solicitar al Diario Oficial de la Federación la publicación de las disposiciones de carácter general que expida y demás resoluciones y actos que estime deban publicarse;

IX. Tramitar ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria todo lo relativo al impacto regulatorio;

X. Otorgar permisos, autorizaciones y emitir los demás actos administrativos vinculados a las materias reguladas;

XI. Solicitar a los sujetos regulados todo tipo de información o documentación y verificar la misma respecto de las actividades reguladas;

XII. Requerir información directamente a los terceros que tengan cualquier relación de negocios con los sujetos regulados, en el ámbito de su competencia;

XIII. Ordenar y realizar visitas de verificación, inspección o supervisión, requerir la presentación de información y documentación y citar a comparecer a servidores públicos y representantes de empresas productivas del Estado y particulares que realicen actividades reguladas, a fin de supervisar y vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables, así como de la regulación, autorizaciones y permisos que hubieran emitido, y de los contratos y convenios relativos a las actividades reguladas;

XIV. Realizar las visitas de inspección que le soliciten las Secretarías de Energía y de Hacienda y Crédito Público, entregándoles los informes correspondientes;

XV. Participar en foros, organismos y asociaciones internacionales respecto de las materias de su competencia, con la participación que corresponda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, pudiendo celebrar convenios y asociaciones con órganos reguladores de otros países;

XVI. Proponer a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal las actualizaciones al marco jurídico, en el ámbito de su competencia, así como participar con las dependencias competentes en la formulación de los proyectos de iniciativas de leyes, decretos, disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas relativas o relacionadas con las actividades reguladas;

XVII. Actuar, si lo considera conveniente, como mediador o árbitro en la solución de controversias respecto de las actividades reguladas;

XVIII. Expedir las disposiciones aplicables al servicio profesional que regirán las condiciones de ingreso y permanencia de los servidores públicos adscritos al Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética de que se trate;

XIX. Expedir el código de conducta al que deberán sujetarse los servidores públicos adscritos al Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética;

XX. Aportar elementos técnicos al Ejecutivo Federal sobre la formulación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, el programa sectorial en materia de energía y demás instrumentos de política pública en la materia;

XXI. Realizar estudios técnicos dentro del ámbito de su competencia;

XXII. Contratar servicios de consultoría, asesoría, estudios e investigaciones que sean requeridos para sus actividades, incluyendo aquéllos que tengan por objeto apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y de administración técnica de permisos, contratos y asignaciones;

XXIII. Autorizar a servidores públicos de los propios Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética y acreditar a terceros para que lleven a cabo las actividades de supervisión, inspección y verificación, así como de certificación y auditorías referidas en la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables;

XXIV. Iniciar, tramitar y resolver los procedimientos administrativos de toda índole, que con motivo de sus atribuciones se promuevan;

XXV. Resolver, a través de su Órgano de Gobierno, los recursos de reconsideración que se interpongan en contra de sus actos y resoluciones;

XXVI. Establecer y mantener actualizado, para efectos declarativos, un Registro Público en el que deberán inscribirse, por lo menos:

- a) Las resoluciones y acuerdos tomados por su Órgano de Gobierno;
- b) Los votos particulares que emitan los Comisionados;
- c) Las actas de las sesiones del Órgano de Gobierno;
- d) Los dictámenes, opiniones, instrucciones, aprobaciones y estudios emitidos en cumplimiento de sus atribuciones;
- e) Los permisos, autorizaciones y demás actos administrativos que emita, y
- f) Los demás documentos que señalen otros ordenamientos y disposiciones legales. En la gestión del Registro Público se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información, tomando en consideración lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y

XXVII. Las demás que le confieran esta Ley y otros ordenamientos jurídicos aplicables.

En un hecho entonces que, a través de los Órganos Reguladores Coordinados el Ejecutivo Federal ejercita las facultades de regulación técnica y económica, a fin de promover el desarrollo eficiente del sector energético.⁵⁰ Para ello, dichos Órganos Reguladores deberán coordinarse con la Secretaría de Energía y demás dependencias, a fin de que sus actos y resoluciones se emitan de conformidad con las políticas públicas del titular del Ejecutivo Federal.⁵¹

Ahora bien, como se menciona a inicios de este apartado, los Órganos Reguladores, previstos en el texto constitucional, y los ordenamientos que los regula, son dependencias del Ejecutivo Federal y, por lo tanto, situadas en la esfera de la Administración Pública Centralizada; a pesar que dichos Órganos, muestran ciertos atributos característicos del organismo descentralizado, como bien pudiera ser la personalidad jurídica.

Resulta necesario reiterar que la organización administrativa centralizada se fundamenta en la existencia de un vínculo jerárquico entre el órgano superior e inferior, de modo que así conserven la unidad necesaria para la viabilidad del poder central. En ese orden de ideas, el Presidente de la República, a la cabeza de la Administración Centralizada, concentra en sus manos los poderes de nombramiento, remoción, mandato, dirección, vigilancia, disciplina, revisión y de resolver conflictos de competencia, que en el ámbito de los Órganos Reguladores se ven socavados, puesto que el Presidente carece del poder de nombramiento respecto de los comisionados, debido a lo cual, tampoco dispone de la facultad de destituirlos.⁵²

De igual forma, el Ejecutivo Federal está incapacitado para ejercer facultades de revisión, respecto de las resoluciones de los citados Órganos, de manera que, teniendo estas consideraciones presentes, y para no hacer de este tema algo más extenso de lo que amerita, la doctrina exhorta al legislador a corregir dicha disfuncionalidad.⁵³

⁵⁰ Artículo 4 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

⁵¹ Artículo 3 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

⁵² Fernández Ruiz, Guadalupe, *op. cit.*, p. 71.

⁵³ *Ibidem*, p. 72.

I.III. La Oficina de la Presidencia de la República dentro de la Administración Pública Centralizada

A partir del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LOAPF publicado en el DOF el 2 de enero de 2013, la Oficina de la Presidencia de la República es una dependencia más que conforma la Administración Pública Centralizada.

En este sentido, se ubica jerárquicamente dentro del ámbito del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos al cual asiste, apoya en sus tareas de manera directa. Asimismo, se le atribuye el seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación periódica, con el objeto de aportar elementos para la toma de decisiones.⁵⁴

I.IV. Órgano Desconcentrado

El artículo 17 de la LOAPF establece que, para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

De acuerdo con esto, la desconcentración implica aquel órgano al que se le ha asignado facultades exclusivas sobre una determinada materia o territorio, a fin de “aligerar la acumulación de asuntos del poder central en beneficio del propio servicio público y de los particulares”,⁵⁵ sin perder de vista que la Administración central retiene facultades de mando, decisión, vigilancia y competencia.

En consecuencia, el órgano desconcentrado no se desvincula del poder central, sino que al contrario, se sitúa dentro del esquema de la Administración Pública Centralizada por medio de la Secretaría de Estado correspondiente.

⁵⁴ Artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁵⁵ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 545.

En virtud de ello, la vinculación jerárquica y de subordinación -rasgo principal de la centralización- se mantiene o bien, disminuye relativamente, por lo que facilita al órgano desconcentrado mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos administrativos que le atañen.⁵⁶ En definitiva, se dice que el órgano desconcentrado dispone y funciona con cierta autonomía técnica.

Es crucial tener en cuenta que el órgano desconcentrado suele producir cierta confusión con la “delegación administrativa”, circunstancia que conduce a ciertos inconvenientes. No obstante, la doctrina es clara, al señalar que el órgano desconcentrado es “un modo específico de organización institucional por la cual se asignan órganos determinados un conjunto de funciones” específicas y limitadas. En cambio, tratándose de la delegación administrativa, hace referencia a “un acto de investir facultades que efectúan un órgano dotado de ellas a otro que carece de las mismas.”⁵⁷

Por otra parte, suele haber diferencia de criterios para ordenar las clases de desconcentración. Desde el punto de vista de Acosta Romero los tipos a saber: vertical, horizontal y regional.⁵⁸

El tipo vertical estriba en transferir a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior para que el inferior actúe con eficacia y flexibilidad, mientras que el tipo regional además de existir una transferencia de facultades hacia los órganos inferiores, éstos se ciñen a una distribución geográfica dentro de un territorio, abarcando un área superficial de éste, que demanda la acción regional. Finalmente, el tipo horizontal plantea la creación de oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas.

Por último, los órganos desconcentrados exhiben las características siguientes:

- Forman parte de la centralización administrativa
- Mantienen línea jerárquica con algún órgano centralizado (Secretaría de Estado)

⁵⁶ *Ídem.*

⁵⁷ Roldan Xopa, José, *Derecho Administrativo*, México, Oxford, 2011, p. 232.

⁵⁸ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p.p. 462-463.

- Poseen cierta libertad de actuación y operativa (Autonomía Técnica)
- Su creación, modificación o extinción corresponde por Ley del Congreso o por reglamento, decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal
- Cuenta con competencia limitada a cierta materia o territorio
- No poseen personalidad jurídica propia
- Los bienes que emplean no les pertenecen, son patrimonio del Estado.

I.V. Administración Pública Paraestatal

Gutiérrez y González señala que el vocablo “paraestatal” presupone una palabra compuesta de la preposición “*para*”, proveniente del idioma griego antiguo que significa “*junto a*” o “*al lado de*”, mientras que la palabra “*estatal*”, significa relativo o referente al Estado, cuyo significado del vocablo resulta ser junto al Estado o al lado del Estado.⁵⁹

Por esta razón, se dice que el empleo del término “paraestatal” para hacer alusión a las entidades que conforman dicho sector, resulta erróneo puesto que, en la realidad, “de ninguna manera actúan al lado del Estado o al margen de él”,⁶⁰ teniendo en cuenta que con el propio Estado “mantiene estrictas relaciones de control y vigilancia.”⁶¹

Dentro de los estudios del derecho administrativo mexicano, la Administración Pública Paraestatal se presenta como la aglomeración de entidades de diversa naturaleza, procedentes del derecho privado; impropio y distante del régimen de subordinación y dependencia del poder central, no obstante que cuando éste ejerce

⁵⁹ Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho administrativo mexicano*, México, Porrúa, 2003, p. 197.

⁶⁰ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 489.

De la misma forma, Gabino Fraga considera que “la expresión paraestatal no corresponde al contenido de la sección en que se emplea y que sólo debe tomarse como una expresión cómoda, aunque arbitraria y a veces inexacta, para denominar a los organismos que, aun formando parte de la administración estatal, no son considerados como los tradicionales elementos de la Administración Centralizada.” Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 198.

⁶¹ Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 729.

cierto control y vigilancia, cada entidad que constituye el sector paraestatal se halla provista de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión.

Las entidades paraestatales esencialmente encuadran su total atención en brindar apoyo al titular del Ejecutivo Federal, en cuanto a la dirección y el manejo de las áreas estratégicas y prioritarias.

Constituyen áreas estratégicas aquellas actividades económicas de producción y distribución de bienes y servicios que de conformidad con el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política comprende los correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional así como la transmisión y distribución de energía eléctrica; y la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión, se consideran áreas estratégicas. No debe olvidarse que dichas áreas están basadas en imperativos de seguridad nacional, interés general y beneficio social básico para el desarrollo nacional.

Por otro lado, se estiman áreas prioritarias aquellas actividades económicas orientadas al desarrollo económico nacional, tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares, llevadas a cabo entre el sector público, el sector social y el sector privado. De conformidad con el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Federal, la comunicación vía satélite y los ferrocarriles conforman ejemplos de estas áreas.

Se puede observar en la experiencia actual, que las entidades paraestatales carecen de total autonomía, sello distintivo que las identificaba con anterioridad. No obstante, la Universidad Nacional Autónoma de México se erige como una auténtica entidad paraestatal en vista de que “la administración central no está representada en su junta de gobierno, tampoco hay jerarquía de las de las autoridades universitarias respecto de las centrales; la Universidad cuenta con el patrimonio que el propio Estado le asignó y con el subsidio que anualmente le otorga la Federación.”⁶²

⁶² Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 499.

Es imprescindible indicar que la Administración Pública Paraestatal se encuentra regulada tanto por la LOAPF, como por la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP). Conforme la primera legislación, la Administración Pública Paraestatal se integra por:

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

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos.⁶³

I.V.I. Empresa de Participación Estatal

Se sabe que la Empresa de Participación Estatal hace referencia a la entidad de la Administración Pública Paraestatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituida en virtud del contrato de sociedad que el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Estado correspondiente, celebra con particulares con el fin de producir bienes o prestar servicios. Asimismo, de conformidad con determinados autores, la empresa de participación estatal es apreciada de igual manera por empresa de economía mixta.

En esta tesitura, la empresa de economía mixta presupone la asociación entre el Estado y el capital privado para la fundación y aprovechamiento de una empresa, que como bien señala Acosta Romero, “son aquellas en las cuales los intereses públicos y los intereses capitalistas se encuentran asociados en vista de un interés común.”⁶⁴

Se debe recalcar que la Empresa de Participación Estatal Mayoritaria considerando la naturaleza de su actividad, puede catalogarse en agropecuaria,

⁶³ Para fines de la presente investigación, sólo serán considerados a continuación los temas de empresa de participación estatal, el fideicomiso público y el organismo descentralizado excluyéndose las entidades restantes.

⁶⁴ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 521.

comercial, de comunicación, cultural, energética, financiera, industrial e inmobiliaria.⁶⁵

Así las cosas, en términos del artículo 46 de la LOAPF, se estipula lo siguiente:

Artículo 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

En caso de no cumplir con su objeto o representarse una carga para el fisco, la Secretaría de Hacienda -a juicio de lo que considere la dependencia Coordinadora del Sector, a la que atañe la empresa-, propondrá al titular del Ejecutivo Federal enajenarla,⁶⁶ disolverla, fusionarla o liquidarla.

I.V. II. Fideicomiso Público

A decir de Acosta Romero, el fideicomiso público es aquel:

“contrato por medio del cual el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos, a través de sus dependencias centrales o

⁶⁵ Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo, cit.*, p.p. 120-121.

⁶⁶ En este primer supuesto, los trabajadores organizados de la empresa, tendrán la preferencia para adquirir los títulos representativos del capital cuya titularidad corresponda al Gobierno Federal.

paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público.”⁶⁷

Por otro lado, la LOAPF en su artículo 47 alude a los fideicomisos públicos, como aquellos organismos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En relación con los elementos del fideicomiso público, es conveniente puntualizar con base en la doctrina, lo conducente:⁶⁸

- El fideicomitente. En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.
- Patrimonio fiduciario. Denominado también patrimonio fideicomitado, estará constituido por el conjunto de bienes y derechos que el estado transmita a la institución fiduciaria para el cumplimiento de sus objetivos. Este patrimonio consiste en: bienes del dominio público (previa desincorporación), del dominio privado, inmuebles y muebles, así como dinero en efectivo, subsidios y derechos
- Fiduciario. Será cualquier sociedad nacional de crédito.
- Objeto. Será la realización de actividades prioritarias, tales como la prestación de servicios, ejecución de obras públicas, organización de eventos, realización inversiones de los fondos públicos, etc.
- Duración. Tienen una vigencia indefinida.

⁶⁷ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 557.

⁶⁸ Martínez Morales, Rafael, *op. cit.*, p.p. 130-131.

I.V.III. Organismo Descentralizado

En conformidad con lo previsto por el artículo 45 de la LOAPF y los artículos 11, 14, 17, 18, 60 de la LFEP, el organismo descentralizado existe como aquella entidad pública creada por medio de una ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal; provista de personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, la prestación un servicio público o social, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad.⁶⁹

Adicionalmente cuenta con autonomía de gestión; posee una estructura y administración propia, por más que haya control y vigilancia por parte del aparato central de la Administración Pública.

En otro orden de ideas, la categorización del organismo descentralizado, por parte de los teóricos del derecho administrativo, es diversa. Así, por ejemplo entre ellas se enlista al organismo por colaboración, región y servicio.⁷⁰ El primer tipo de organismo descentralizado, plantea una colaboración entre el Estado y el sector privado, en el cual éste desarrolla una actividad pública y aquél sólo autoriza, verifica e inspecciona la ejecución de dicha actividad.

De esta manera, la descentralización por colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas. Las escuelas incorporadas al sistema educativo mexicano constituyen este tipo de descentralización.

⁶⁹ Con motivo de la evolución histórica del organismo descentralizado es conveniente hablar de dos formas de organización a saber, el establecimiento público francés y la comisión norteamericana. Con la creación de dichos organismos se procuró resolver la manifiesta ineficacia, rigidez y lentitud de la burocracia centralizada. Por lo que fueron consideradas en su momento, como una nueva forma que ofrecieron mejor respuesta, para funcionar como organismos determinados a la prestación de servicios públicos.

En México, la primera institución descentralizada se creó en 1830 con el nombre de Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional. La finalidad de su existencia fue facilitar el desarrollo de la industria textil por medio del otorgamiento de fondos, maquinaria y ayuda técnica a las compañías del respectivo ramo.

⁷⁰ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 198.

Por el contrario, el organismo descentralizado por región consiste en el establecimiento de una organización destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial.

Por último, el organismo descentralizado por servicio refiere aquella entidad pública creada por acto del derecho público, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propios con el objeto de prestar servicios públicos.

Si bien, la creación de un organismo descentralizado corresponde por ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo federal, parte del artículo 15 de la vigente LFEP determina que en la creación de una entidad descentralizada se establecerán los siguientes elementos:

ARTICULO 15.- En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

I. La denominación del organismo;

II. El domicilio legal;

III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley;

IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;

V. La manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;

VI. Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;

VII. Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;

VIII. Sus Órganos de Vigilancia así como sus facultades; y

IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

El órgano de Gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización, así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo, mismo que deberá inscribirse en el Registro Público de organismos descentralizados. En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.⁷¹

⁷¹ Artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

En este sentido, según el artículo siguiente de la Ley en comento determina que si algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo dejara de cumplir sus fines o su funcionamiento resultase contrario al punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo, la susodicha Secretaría podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.⁷²

Ahora bien, dentro de las principales características que se atribuyen a los organismos descentralizados, destacan las siguientes:

- Entidades auxiliares del Ejecutivo federal de manera indirecta.
- Gozan estructura separada del aparato central de Estado
- Su creación es por decreto o ley del Congreso de la Unión; o por decreto del Ejecutivo federal
- Cuentan con personalidad jurídica propia y patrimonio propio
- Sujetos a dirección, tutela y vigilancia por parte de la administración central.
- Finalidad corresponde a realizar actividades concernientes a áreas estratégicas o prioritarias, Prestar un servicio público o social y obtener o aplicar recursos para fines de asistencia o seguridad social.

⁷² La década de los ochentas representó el inicio de diversos procesos de privatización y liberalización económica que propiciaron ajustes al interior de la Administración Pública, en particular sobre el sector paraestatal. En este contexto, es preciso señalar que el gobierno del presidente De la Madrid Hurtado inició con 1155 entidades paraestatales y al término de su mandato sólo dispuso de 412 entidades. ⁷² Flores Caballero, Romeo, *Administración y política en la historia de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 360.

Actualmente, la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, publicada en el DOF 15 de agosto de 2017, indica que dicho sector concentra 174 entidades, es decir, 101 organismos descentralizados, 45 empresas de participación estatal mayoritaria, 19 fideicomisos públicos, 2 empresas productivas del Estado y 7 empresas productivas subsidiarias.

I.VI. Empresa Productiva del Estado

El 2 de diciembre de 2012 se firmó el “Pacto por México”, entre las principales fuerzas políticas del país de aquel momento (PRD, PRI y PAN) y el Presidente de la República. Susodicho acuerdo político hizo latente la necesidad de realizar una reforma energética para generar inversión y desarrollo. Entre los cambios de mayor importancia que el pacto promovía, tratándose del sector energético, sería el de ampliar la capacidad de ejecución de las actividades de exploración y producción para maximizar la renta; y de transformar a PEMEX en una empresa de carácter productivo, propiedad del Estado, dotada de reglas de gobierno corporativo y de transparencia⁷³ para que tenga la capacidad de competir en la industria.

El 20 de diciembre de 2013 se publicó en el DOF, el decreto por el que se reformaron y adicionaron los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía.⁷⁴ Esta reforma, hizo evidente la

⁷³ Véase las “*Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas.*”

⁷⁴ Al respecto, es conveniente estimar que “la aprobación de las reformas constitucionales (art 27 y28) representa un cambio de paradigma en la composición del modelo energético mexicano. Desde esta perspectiva, la reforma energética constituye no sólo una reorganización del mercado y una segmentación de la cadena productiva, sino también un ajuste cuyo significado histórico refleja la recomposición de fuerzas sociales y políticos y la redefinición de la acción del Estado en la regulación del mercado energético, pero también la desmitificación de la empresa pública nacionalizada en tanto que el marco discursivo que legitimó el control del Estado sobre el sector energético, en el periodo conocido como sustitución de importaciones (soberanía, seguridad energética, desarrollo del mercado nacional), se agotó como principal contrargumento ante los intereses privatizadores dada la incapacidad de ofrecer “respuestas” a los cambios productivos y tecnológicos que operan en el sector.

Desde esta perspectiva, las estrategias discursivas empleadas en México para sustentar la liberalización del mercado recurrían a las tesis de que el marco constitucional representaba un obstáculo para la modernización del sector y que la empresa era deficiente y costosa”. Belmont Cortés, Edgar, “La modernización del servicio público y los ajustes en los compromisos productivos. Un balance en el sector eléctrico mexicano”, en Guajardo Guillermo, Labrador Alejandro (comp.), *La empresa pública en México en México y en América Latina: Entre el mercado y el Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2015, p. 105.

Una de las principales críticas que recibió la reforma energética, es que provee por la satisfacción de poderosos intereses de una minoría, por encima de las preferencias de la mayoría. Cárdenas, Jaime, “Variables jurídico constitucionales de la Reforma Energética”, en Carbonell, Miguel (coord.),

inversión privada y extranjera, en los campos de la exploración, producción, almacenamiento y transportación de hidrocarburos.

Al respecto, cabe mencionar que este proceso de apertura conocido por liberalización, consiste, de acuerdo con Cortes Campos, en la voluntad estatal puesta en práctica con intención de nulificar el monopolio en la gestión o titularidad de una actividad a fin de auspiciar “la competencia en un mercado determinado mediante una regulación que propicie la participación de presentes y futuros competidores bajo los principios de no discriminación, transparencia y plena competencia.”⁷⁵

Además, en consideración de la citada autora, “la liberalización no es el acta de defunción de los fines de interés público que el servicio público pretende conseguir; en realidad es otra forma de conseguir esos mismos fines en un contexto de competencia”. Es así que la liberalización “no excluye medidas públicas de intervención en garantía de la satisfacción de necesidades públicas esenciales.”⁷⁶

Así las cosas, el reformado párrafo quinto del artículo 25 del máximo ordenamiento mexicano establece que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Así a través de la respectiva ley se establecerán las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos

et. al., Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 363.

La SCJN ha pronunciado, mediante criterio jurisprudencial en la tesis aislada 2a. XLV/2017 (10a.), que la reforma constitucional en materia energética representa un nuevo modelo que reconoce la participación de terceros en la cadena de valor de los hidrocarburos, es decir, su participación en actos posteriores a la exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos, para lo cual se cuenta actualmente con la normativa que tiene como objetivo crear las condiciones adecuadas para un mercado abierto y competitivo en el mercado de combustibles, su comercialización y lo que ésta conlleva. Tesis 2a. XLV/2017, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 40, t. II, marzo de 2017, p. 1392.

⁷⁵ Cortés Campos, Josefina, *Derecho administrativo y sector energético*, México, Porrúa, 2007, p. 172.

⁷⁶ Cortés Campos, Josefina, *Ídem*.

de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

Asimismo, el artículo 27 de la Constitución, párrafo séptimo señala que corresponde a la Nación, la propiedad del petróleo y demás hidrocarburos contenidos en el subsuelo, por lo que será la encargada de la exploración y extracción de dichos recursos, mediante las asignaciones y los contratos con Empresas del Estado o con particulares, sin embargo, no podrá hacerlo a través de concesiones, todo ello, con el propósito de obtener ingresos que contribuyan al desarrollo de largo plazo del país.

Con arreglo al numeral dos de sus respectivos ordenamientos, la CFE y PEMEX se posicionan como Empresas Productivas del Estado, únicamente propiedad del Gobierno Federal, que contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios; y con autonomía técnica, operativa y de gestión.⁷⁷

En otro orden de ideas, el artículo cuarto de sus legislaciones en comento, señalan que tanto CFE como PEMEX tienen por aspiración el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano. Por su parte, el artículo quinto señala las actividades que las empresas productivas del Estado podrán realizar para la consecución de su objeto.

⁷⁷ A propósito, Valls y Matute afirman que la Empresa Productiva del Estado, al lado de las entidades paraestatales como los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos son personas controladas por la Administración que realiza actividades económicas, estatales o privadas. En términos generales, se trata de una empresa pública. No obstante, los propios autores consideran que la Empresa Productiva particularmente se manifiesta como entidad del Estado no entidad paraestatal, en razón que reviste una forma especial de organización y régimen jurídico distinto al sector estatal. Valls, Sergio y Matute, Carlos, *op. cit.*, p. 368.

Así, con la finalidad de ilustrar lo anterior, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

EMPRESA PRODUCTIVA DEL ESTADO	
OBJETO	
Comisión Federal de Electricidad	Petróleos Mexicanos
<p>Artículo 5.- La Comisión Federal de Electricidad tiene por objeto prestar, en términos de la legislación aplicable, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por cuenta y orden del Estado Mexicano. Asimismo, dentro de su objeto público, la Comisión Federal de Electricidad podrá llevar a cabo las actividades siguientes:</p> <p>I. La generación dividida en unidades y comercialización de energía eléctrica y productos asociados, incluyendo la importación y exportación de éstos, de acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica, y en términos de la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía;</p> <p>II. La importación, exportación, transporte, almacenamiento, compra y venta de gas natural, carbón y cualquier otro combustible;</p> <p>III. El desarrollo y ejecución de proyectos de ingeniería, investigación, actividades geológicas y geofísicas, supervisión, prestación de servicios a terceros, así como todas aquellas relacionadas con la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica y demás actividades que forman parte de su objeto;</p> <p>IV. La investigación, desarrollo e implementación de fuentes de energía que le permitan cumplir con su objeto, conforme a las disposiciones aplicables;</p> <p>V. La investigación y desarrollo tecnológicos requeridos para las actividades que realice en la industria eléctrica, la comercialización de productos y servicios tecnológicos resultantes de la investigación, así como la formación de recursos humanos altamente especializados;</p>	<p>Artículo 5.- Petróleos Mexicanos tiene por objeto llevar a cabo, en términos de la legislación aplicable, la exploración y extracción del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, así como su recolección, venta y comercialización. Asimismo, Petróleos Mexicanos podrá llevar a cabo las actividades siguientes:</p> <p>I. La refinación, transformación, transporte, almacenamiento, distribución, venta, exportación e importación de petróleo e hidrocarburos y los productos que se obtengan de su refinación o procesamiento y sus residuos, y la prestación de servicios relacionados con dichas actividades;</p> <p>II. El procesamiento de gas y las actividades industriales y comerciales de la petroquímica;</p> <p>III. El desarrollo y ejecución de proyectos de ingeniería, investigación, actividades geológicas, geofísicas, supervisión, prestación de servicios a terceros y todas aquellas relacionadas con la exploración, extracción y demás actividades que forman parte de su objeto, a precios de mercado;</p> <p>IV. La investigación, desarrollo e implementación de fuentes de energía distintas a las derivadas de los hidrocarburos que le permitan cumplir con su objeto, así como la generación y comercialización de energía eléctrica conforme a las disposiciones aplicables;</p> <p>V. La investigación y desarrollo tecnológicos requeridos para las actividades que realice en las industrias petrolera, petroquímica y química, la comercialización de productos y servicios tecnológicos resultantes de la investigación, así como la formación de</p>

<p>VI. El aprovechamiento y administración de inmuebles, de la propiedad industrial y la tecnología de que disponga y que le permita la prestación o provisión de cualquier servicio adicional tales como, de manera enunciativa, construcción, arrendamiento, mantenimiento y telecomunicaciones. La Comisión Federal de Electricidad podrá avalar y otorgar garantías en favor de terceros;</p>	<p>recursos humanos altamente especializados; estas actividades las podrá realizar directamente, a través del Instituto Mexicano del Petróleo, o a través de cualquier tercero especializado;</p>
<p>VII. La adquisición, tenencia o participación en la composición accionaria de sociedades con objeto similar, análogo o compatible con su propio objeto, y</p>	<p>VI. El aprovechamiento y administración de inmuebles, de la propiedad industrial y la tecnología de que disponga;</p>
<p>VIII. Las demás actividades necesarias para el cabal cumplimiento de su objeto.</p>	<p>VII. La comercialización de productos de fabricación propia a través de redes de comercialización, así como la prestación de servicios vinculados a su consumo o utilización;</p>
	<p>VIII. La adquisición, tenencia o participación en la composición accionaria de sociedades con objeto similar, análogo o compatible con su propio objeto, y</p>
	<p>IX. Las demás actividades necesarias para el cabal cumplimiento de su objeto.</p>

Es preciso hacer referencia que uno y otra Empresa podrá llevar a cabo las actividades a que se refiere este artículo en el país, en su zona económica exclusiva o en el extranjero.⁷⁸ De igual manera, podrán realizar actividades, operaciones o servicios, por sí mismas; con apoyo de sus empresas productivas subsidiarias⁷⁹ y filiales; o bien, con personas físicas o morales del sector público, privado o social; nacional o internacional gracias a la realización de contratos, convenios, asociaciones o cualquier acto jurídico.⁸⁰

⁷⁸ Artículos 5 de la ley de Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.

⁷⁹ Las productivas subsidiarias son aquellas empresas que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidas para apoyar en la consecución del objeto de la empresa productiva estatal, por lo que quedan sujetas a ésta, en cuanto a la conducción estratégica, dirección y coordinación.

En el caso de CFE, las empresas productivas subsidiarias son: CFE Generación I-VI, CFE Distribución, CFE Suministrador de Servicios Básicos y CFE Transmisión. Por su parte, PEMEX, cuenta con las siguientes subsidiarias: Pemex Cogeneración y Servicios, Pemex Etileno, Pemex Exploración y Producción, Pemex Fertilizantes, Pemex Logística, Pemex Perforación y Servicios y Pemex Transformación Industrial.

⁸⁰ Artículos 6 de la ley de Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.

Para cumplir con su objeto, las Empresas Productivas poseen la potestad de celebrar con el Gobierno Federal y con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios, contratos, suscribir títulos de crédito y otorgar todo tipo de garantías reales y personales de obligaciones contraídas por sí o por sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, con sujeción a las disposiciones legales aplicables. Estos contratos y, en general, los actos jurídicos que celebren podrán incluir cualquiera de los términos permitidos por la legislación mercantil, común; y deberán cumplir con la regulación aplicable en las materias que corresponda.⁸¹

Ante esto, en el caso concreto de PEMEX resulta apropiado remitirse a la ley de Hidrocarburos que expresa lo siguiente:

Artículo 14.- Petróleos Mexicanos y las demás empresas productivas del Estado podrán celebrar alianzas o asociaciones para participar en los procesos de licitación de Contratos para la Exploración y Extracción, conforme a las disposiciones previstas en la Ley de Petróleos Mexicanos o la que regule a la respectiva empresa productiva del Estado. Las alianzas o asociaciones a que se refiere el presente artículo se regirán por el derecho común.

Las alianzas o asociaciones podrán realizarse bajo esquemas que permitan la mayor productividad y rentabilidad, incluyendo modalidades en las que podrán compartir costos, gastos, inversiones, riesgos, así como utilidades, producción y demás aspectos de la Exploración y la Extracción.⁸²

CFE, PEMEX, y las empresas productivas subsidiarias podrán celebrar contratos con particulares bajo esquemas que les reditúen mayor productividad y rentabilidad, incluyendo modalidades que les permitan asociarse y/o compartir costos, gastos, inversiones, riesgos y demás aspectos de las actividades de los que sea titular.⁸³

Por lo que respecta al gobierno corporativo de la empresa, tanto el Consejo de Administración como el director general llevarán las riendas de la misma. Antes que

⁸¹ Artículos 7 de la ley de Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.

⁸² Así, por ejemplo es de observar en la licitación de la Ronda 2.4, realizada por la Comisión Nacional de Hidrocarburos, el día 30 de enero de 2018, la petrolera mexicana concretó la adjudicación de cuatro contratos, de nueve ofrecimientos para la exploración y extracción de petróleo y gas en aguas profundas del Golfo de México; dos de manera individual y dos en consorcio, uno con la anglosajona Shell y otro con la estadounidense Chevron y la japonesa Inpex.

⁸³ Artículo 8 de la ley de Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.

nada, el Consejo de Administración es el órgano supremo de administración de la Empresa y, por ende, es responsable de la conducción central y de establecer la planeación, directrices, prioridades, y visión estratégica de la misma.⁸⁴

Por otra parte, el régimen jurídico especial determina que la Empresa Productiva estará sometida a su correspondiente legislación y respectivos reglamentos, además, en forma supletoria, a las disposiciones del derecho privado (mercantil, civil, corporativo o medios alternativos de solución de controversias, cláusulas o compromiso arbitrales).⁸⁵ En ese sentido, se puede decir que la Empresa Productiva opera bajo principios de derecho privado y no público. Ahora bien, en las controversias que sea parte la Empresa, la resolución podrá ventilarse en instancias nacionales e internacionales.⁸⁶ Por otro lado, la vigilancia y auditoría interna de la Empresa Productiva se pondrá en funcionamiento a través del Comité de Auditoría, la auditoría interna y el Auditor externo,⁸⁷ no obstante que la Auditoría Superior de la Federación podrá ser competente para fiscalizar a la Empresa.⁸⁸

⁸⁴ Artículo 13 de la ley de Petróleos Mexicanos y artículo 12 de la Ley de Comisión Federal de Electricidad.

El Consejo se conforma por diez consejeros. En el caso de PEMEX quedará integrado por el Secretario de Energía, quien presidirá el Consejo; el Secretario de Hacienda; tres consejeros del Gobierno Federal y cinco consejeros independientes a propuesta del Presidente de la República y refrendados por el Senado. Por su parte el Consejo de Administración de CFE estará integrado por el Secretario de Energía, quien presidirá el Consejo; el Secretario de Hacienda; tres consejeros del Gobierno Federal y cuatro consejeros independientes propuestos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado y un consejero designado por los trabajadores de Comisión.

⁸⁵ Artículo 3 de la ley de Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.

⁸⁶ Artículo 115 de la ley de Petróleos Mexicanos y artículo 118 de la Ley de Comisión Federal de Electricidad. Esta situación para Cárdenas evidencia que “Pemex y CFE estarán en plano de igualdad jurídica con las empresas transnacionales del sector energético y el Estado perderá cualquier poder de imperio en caso de suscitarse conflictos jurídicos.”⁸⁶

⁸⁷ Artículo 50 de la ley de Petróleos Mexicanos y artículo 49 de la Ley de Comisión Federal de Electricidad.

⁸⁸ Artículo 58 de la ley de Petróleos Mexicanos y artículo 56 de la Ley de Comisión Federal de Electricidad.

En definitiva, la reforma energética de 2013⁸⁹ conllevó un cambio sustancial sobre PEMEX y CFE, para organizarlos jurídica y administrativamente como Empresas Productivas del Estado. Es decir, transmutaron en nuevas figuras del derecho administrativo, con carácter empresarial propiedad del gobierno federal; atribuidas de un mecanismo de transparencia, diverso al de las entidades paraestatales, y de un régimen corporativo especial a manera de que sus decisiones sean llevadas a cabo de manera autónoma, desde el punto de vista de la lógica empresarial y de negocios, libre de presiones políticas y coyunturales que les permita alcanzar mejor rendimiento y productividad posible; cuyo objeto a perseguir no sea otro que el crear valor económico, desprendidas por completo, de la actividad pública de fomento.

De esta manera compiten ante otras empresas dentro del mercado energético bajo exigencias de igualdad, carentes de privilegios y favoritismos que trasgredan las reglas de libre competencia. Teniendo estas consideraciones presentes, se determina el status de la Empresa Productiva del Estado en una sencilla frase: “instrumento fiscal producto de rentas para las arcas públicas y en ningún caso, instrumento de política económica o política social.”⁹⁰

⁸⁹ Anteriormente, se llevó a cabo una reforma energética publicada en el DOF, el 28 de noviembre de 2008, no obstante, dicha reforma no logró eliminar las principales barreras de PEMEX a saber; eliminar su condición de monopolio estatal y disminuir la dependencia de la paraestatal hacia la SHCP.

⁹⁰ Fernández, Tomás, *cit. por* Valls, Sergio y Matute, Carlos, *op. cit.*, p. 375.

Capítulo II. Marco Histórico de la Oficina de la Presidencia de la República

II.I. Breves Antecedentes Generales

Antídoto de la amnesia, es la Historia. De ello depende, el conocimiento de las propias raíces y también la comprensión del presente. Así que, primeramente, en la organización política y social de los aztecas, un primer antecedente es el *Tlaltocan*, en cuanto a que actuó como órgano consejero del *Tlaotani* en asuntos políticos, religiosos, judiciales, entre otros.⁹¹ Otro testimonio de interés, resultaría la figura del *Tlacaehlel*, que desempeñó el papel de asesor del *Tlatoani*.⁹²

En la época colonial, parte de los asuntos de la función gubernamental se desahogaban con el auxilio de la Real Hacienda, la Audiencia y el Tribunal de Cuentas. Por su parte, la figura del virrey, dispuso del apoyo de una plana de colaboradores, denominados secretarios, y un consejero legal nombrado como asesor.⁹³

Durante el inicio de la lucha independista, el máximo dirigente de la causa insurgente Miguel Hidalgo y Costilla Gallaga ordenó, para su apoyo el establecimiento de una secretaría particular.⁹⁴

⁹¹ Katz, Friedrich, *Situación Social y Económica de los aztecas durante los siglos XV y XVI*, México, UNAM, p. 128.

Burgoa Orihuela menciona que el Tlatocan tenía como misión aconsejar al monarca en todos los asuntos importantes del pueblo, además de atribuírsele a dicho consejo aristócrata ciertas funciones judiciales. Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2009, p. 58.

Se dice que durante el periodo de gobierno del tlatoani Acamapichtli, el Tlatocan era considerado una figura de enorme relevancia, a tal grado “que sólo después de haberlo consultado, se tomaban las decisiones.” Pero, a medida que el poder del Tlatoani adquiría mayor significación en la vida del pueblo mexicana, la jerarquía del Consejo Supremo, disminuía. Katz, Friedrich, *op. cit.*, p.p. 129-130.

⁹² León-Potrilla, Miguel, *La filosofía náhuatl*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 2001, p.p. 252-253.

⁹³ Quijano Torres, Manuel, *op. cit.*, p. 75.

⁹⁴ Araujo Alfonso, Méndez Oscar, *Los secretarios particulares en el Bicentenario de la historia de México 1810-2010*, México, Porrúa, 2011, p. 11.

Dicha secretaría se concentraba básicamente en dos personajes: Ignacio López Rayón y José María Chico Linares. Aquellos eran responsables del seguimiento de acuerdos, audiencia, y correspondencia, al igual que manejaban los asuntos públicos y privados del dirigente.

El Poder Ejecutivo, con arreglo de la Constitución de Apatzingán, -promulgada el 22 de octubre de 1814- se depositó en un Supremo Gobierno,⁹⁵ mismo que estuvo apoyado por las secretarías de Gobernación; de Hacienda; de Marina y Guerra, así como de un asesor.⁹⁶

En 1821, con la consumación de la Independencia nacional, la Junta Provisional Gubernativa, encargada del ámbito legislativo, en conjunto con la primera Regencia del Imperio Mexicano, titular de la rama ejecutiva, establecieron las primeras dependencias: la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda; la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos; la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina, y la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores.⁹⁷

Por otro lado, la Constitución federal de 1824 concretó la creación de determinadas oficinas presidenciales encargadas de proporcionar asistencia directa al Presidente, es decir, de atender sus asuntos personales, su seguridad personal y los recintos presidenciales.

Durante la experiencia del proyecto de monarquía nombrado a si mismo imperio, se instauró un cuerpo asesor, dividido en dos departamentos a saber, civil y militar que, sin atribuciones ejecutivas, debía encausar los asuntos que llegaban a manos de Maximiliano de Habsburgo.⁹⁸

⁹⁵ Este órgano colegiado recayó en José María Coss, José María Morelos y José María Liceaga.

⁹⁶ Si bien dicho documento histórico nunca adquirió vigencia, sin duda alguna representó una importante visión de lo que pretendía la insurgencia, en cuanto se refiere a la organización administrativa, política y territorial del país. Para las tareas asesoría se designó a José Manuel de Herrera, quien además se le nombró comisionado diplomático ante los Estados Unidos de América a fin de solicitarle apoyo y reconocimiento al movimiento insurgente.

⁹⁷ Quijano Torres, Manuel, *op. cit.*, p. 75.

Asimismo, se reconoce que, como la cabeza del primer imperio mexicano, Agustín de Iturbide contaba con una ayudantía general integrada por un mayordomo o mayor, caballero mayor; capitán de guardia; ayudantes del emperador; brigadieres; limosnero mayor; capellán mayor; confesores, escogidos entre los individuos más estimables del clero; mayordomos de semana y pajes y médicos y cirujanos de cámara. Rives Sanchez, Roberto, *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940*, México, INAP, p. 36.

⁹⁸ Quijano Torres, Manuel, *op. cit.*, p. 76.

Una vez logrado el triunfo de la organización republicana, se sabe que el Presidente Juárez, contó con una Secretaría Particular,⁹⁹ conservándose durante el periodo del Porfiriato.¹⁰⁰

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, la Ley de Secretarías de Estado de aquel año, constituyó el punto de arranque una nueva organización administrativa. Ello facilitaría el establecimiento de diversos órganos auxiliares como determinadas Secretarías de Estado¹⁰¹ y los departamentos administrativos. Más tarde, se dio lugar a nuevas dependencias, y colaboradores adscritos al titular del Ejecutivo Federal.¹⁰²

En esta tesitura, se encuentra el caso del Departamento del Presupuesto, creado por el Congreso en virtud de la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación de 1928. Dicho departamento - situado como unidad administrativa adscrita al Poder Ejecutivo- sería responsable de asuntos relativos al presupuesto federal.¹⁰³

⁹⁹ Secretaría de la Presidencia, *La Administración Pública en la Época de Juárez, t. III*, México, Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos, 1974, p. 645. La Secretaría estaría constituida austeramente por un secretario y un escribiente.

¹⁰⁰ Tello Díaz, Carlos, *El Exilio: Un relato de familia*, México, Cal y arena, 1996, p. 196.

Rafael Chousal y Rivera Melo, fungió como secretario particular del presidente Porfirio Díaz por más de veinte años. Él secretario sería responsable de la de la correspondencia dirigida al primer mandatario en cuanto a su clasificación, revisión y síntesis, para su posterior presentación. Ponce Alcocer, Eugenia y Pérez Rosales, Laura (Coord.), *El oficio de una vida Raymond Buve, un historiador mexicanista*, México, Universidad Iberoamericana, 2009, p. 149.

Por otro lado, en cuanto al tema de asesoría se refiere, José Yves Limantour, miembro prominente de “los científicos” además de ejercer como el principal encargado de la hacienda pública por más de quince años, desempeñó labores de consejero del Presidente Díaz.

¹⁰¹ Siete Secretarías conformarían en aquel momento, la Administración Pública Federal: la de Gobernación; la de Relaciones Exteriores; la de Hacienda; la de Guerra y Marina; la de Agricultura y Fomento; la de Comunicaciones y Obra Pública y la de Industria, Comercio y Trabajo.

¹⁰² Quijano Torres, Manuel, *op. cit.*, p. 70.

¹⁰³ Carrillo Castro. Alejandro, *Génesis y evolución de la Administración Pública Federal Centralizada*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2011, p. 100.

Por otro lado, retomando a la Secretaría Particular, quedaría de manifiesto su no carácter de autoridad administrativa, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939, aunque sirvió en la práctica como ministerio sin cartera.¹⁰⁴

En la Administración de Manuel Ávila Camacho, la Secretaría Particular se denominaría oficialmente Secretaría de la Presidencia,¹⁰⁵ aunque en el gobierno de Miguel Alemán, dicha Secretaría retomaría su antiguo nombre, sin embargo, continuaría conociéndose por Secretaría de la Presidencia.¹⁰⁶

El Presidente de la República, Adolfo López Mateos, con fecha 10 de diciembre del año de 1958, enviaría a la Cámara de Senadores el proyecto de una nueva Ley bajo la idea de que ésta era más que necesaria para mejorar y hacer más eficiente la organización del Administración Pública Federal. En lo que respecta a la Secretaría de la Presidencia, la iniciativa señalaba que anteriormente había estado trabajando con ese nombre sin ser realmente asimilada dentro de la Administración Pública, por lo que dicha iniciativa promovería transformar la Secretaría en una Secretaria de Estado, provista de facultades de planeación, coordinación y vigilancia, más no de ejecución. Asimismo, detentaría a su cargo la programación

¹⁰⁴ Mendieta y Núñez, Lucio, *La Administración Pública en México*, México, Imprenta Universitaria, 1942, p. 122

La Secretaría estaría integrada por áreas encargadas de asuntos de prensa e información interna y externa, de acuerdos presidenciales, teléfonos, telégrafos y radiotelecomunicaciones, de correspondencia y documentación enviada al presidente. Instituto Nacional de Administración Pública. *La organización de la administración pública en México*. México, Limusa, 2000, p. 29.

¹⁰⁵ Presidencia de la República, *Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-1970*, México, Comisión de Administración Pública, 1970, p. 135.

¹⁰⁶ La Secretaría de la Presidencia quedaría encargada de facultades y atribuciones de auxilio en asuntos y trámite que el titular del Ejecutivo Federal estimara pertinentes. Además, debía darle cuenta de las peticiones verbales y escritos formulados por la ciudadanía. También tenía por responsabilidades atender aquellos asuntos que tratara con titulares de otras secretarías de Estado; y por último, las audiencias públicas y privadas del Presidente.

de las actividades generales o determinadas del gobierno federal que serían ejecutadas por las demás secretarías.¹⁰⁷

La nueva ley resultó hecha pública el 24 de diciembre del mismo año en el DOF, y entraría en vigor hasta el 10 de enero del siguiente año.¹⁰⁸ De conformidad con el artículo 16 de Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, a la Secretaría de la Presidencia le correspondieron las siguientes tareas:

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

I.- Estudiar y dar formas a los acuerdos presidenciales, para su debida ejecución;

II.- Recabar los datos para elaborar el plan general de gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República;

III.- Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República, para el mayor provecho general;

IV.- Coordinar los programas de inversión de los órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse;

V.- Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal;

VI.- Registrar las leyes y decretos promulgados por el Ejecutivo, y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República, y

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

Lo anterior lleva a confirmar finalmente que la Secretaría de la Presidencia resultó ser la dependencia encargada de labores de planeación y coordinación presidencial, y diseño estratégico del conjunto del gobierno.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Izaguirre Rojo, César Augusto, "Legislación administrativa mexicana, La nueva ley de secretarías y departamentos de Estado", *Revista De Administración Pública*, México, núm. 10, 1958, p. 21.

¹⁰⁸ Cabe mencionar que por vez primera se corrobora la existencia de la Secretaría de la Presidencia en un ordenamiento legislativo.

¹⁰⁹ Por otra parte, actuaría de manera simultánea como brazo auxiliar del Presidente, es decir asumiría atribuciones en ciertas áreas, antes encomendadas a la Secretaría Particular como prensa, intervención y seguimiento del acuerdo presidencial, servicios administrativos, elaboración e integración de informes presidenciales; el presupuesto; integración de la agenda de trabajo dentro y fuera del país; la coordinación de las visitas de jefes de Estado extranjeros; la convocatoria del gabinete y la remisión de la correspondencia oficial.

En este sentido, es de suma trascendencia resaltar las palabras del historiador Daniel Cosío Villegas, transcritas a continuación:

“No se saben a punto fijo cuáles fueron los verdaderos propósitos que se persiguieron con la creación de la Secretaría de la Presidencia. Su antecedente lejano fue una comisión que, operando dentro de la Secretaría de Hacienda, tuvo como función armonizar las inversiones del Poder Ejecutivo. El Presidente Ruiz Cortines la sacó de allí para ponerla bajo su autoridad inmediata, ampliando sus funciones a una incipiente fiscalización de las inversiones aprobadas. Entonces se pasó a la Secretaría de la Presidencia que, por seguir con esa función, dio pábulo a creer que se trataba de una supersecretaría encargada, no sólo de coordinar y vigilar las inversiones del sector público, sino de hacer del poder ejecutivo un instrumento de acción unitaria, y no, como siempre había ocurrido, una serie de feudos, cada uno de los cuales tiraba por su lado. Nótese que en estos antecedentes no asoma siquiera el propósito de institucionalizar los dones presidenciales; pero de cualquier manera, e independientemente de todo, es un hecho que esta secretaría ha resultado una unidad burocrática más, con facultades mal definidas y en conflicto continuo con otras, sobre todo las Secretarías de Hacienda y del Patrimonio Nacional.”¹¹⁰

En los gobiernos posteriores, la Secretaría de la Presidencia constituyó el principal centro de estudio, diagnóstico y evaluación de la Administración Pública Federal, con el objetivo de reordenar y modernizar dicho aparato administrativo. En este sentido, durante la presidencia de Díaz Ordaz, la Secretaría elaboró planes enfocados al desarrollo económico y social, que indicarían los pasos para avanzar hacia la modernización administrativa.¹¹¹ En la gestión del presidente Echeverría Álvarez, la Secretaría propondría revisar de manera global las actividades del sector público e instaurar sistemas administrativos orientados a la racionalización de la acción pública.¹¹²

¹¹⁰ Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Editorial Joaquín Mortiz, 1981, p. 33.

¹¹¹ Rives, Roberto, *La administración pública de México en su bicentenario*, México, FUNDAP, 2009, p. 297.

¹¹² *Ibidem*, p. 308.

El 11 de julio de 1973 se daría a conocer en el DOF el reglamento interior de la Secretaría de la Presidencia, en el cual se estableció la estructura administrativa necesaria para organizar y dirigir sus atribuciones.¹¹³

Muy pronto, la Administración del Presidente López Portillo estableció un nuevo marco normativo en sustitución de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. La principal razón de la LOAPF de 1976 fue moldear las instituciones de la Administración Pública Federal a las nuevas circunstancias del país.

En este sentido, la Ley Orgánica resolvió organizar a la Administración Pública en dos categorías; centralizada y paraestatal, además de incorporar la desconcentración, como nueva forma de organización administrativa, a la vez que acorde con sus propósitos, establecería, fusionaría, transformaría alguna que otra dependencia federal.

Vale la pena comentar que la Administración Pública Centralizada quedaría constituida por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría general de la República.¹¹⁴

Otro referente importante de la Ley Orgánica, en su artículo 8 determinaba la posibilidad al Presidente de establecer oficinas que dependieran directamente de él. En este sentido, la redacción original del citado artículo señalaba:

“ARTICULO 8º.- Para estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, compilar las leyes y decretos promulgados, los reglamentos, acuerdos y

¹¹³ En este sentido, la Secretaría de la Presidencia quedaría conformada por un Secretario, Subsecretario del Ramo, Subsecretario, Oficial Mayor, la Dirección General de Administración, Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social, Dirección General de Inversiones Públicas, Dirección General de Documentación e Informe Presidencial, Dirección General de Estudios Administrativos, Dirección General de Asuntos Jurídicos y de Legislación, Dirección General de Quejas, Dirección General de Información así como por la Comisión de Estudios del Territorio Nacional y la Comisión Interna de Administración.

¹¹⁴ Para Castellanos Coutiño, incluir a la Presidencia de la República dentro del ámbito de la Administración Centralizada, resultaría una circunstancia innecesaria puesto que la Presidencia de la República se advierte como una unidad administrativa de apoyo, asesoría y consulta circunscrita al Presidente, desprovista de facultades de decisión y ejecución, reservadas propiamente aquellos órganos con carácter de autoridad Castellanos Coutiño, Horacio, “Comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 71-72, 1987, p. 92.

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.”¹¹⁵

Al respecto, Ruiz Massieu señala que dicho numeral no poseía antecedentes en legislaciones antepasadas con relación a la Administración Pública Federal, y gracias a susodicho artículo, la creación de las unidades administrativas bajo la dependencia directa del Presidente, únicamente enfrentó dos obstáculos: uno, el presupuesto destinado a la Presidencia de la República; y dos, el no afectar la distribución de competencias con otras dependencias. Además, el autor hace énfasis en que algunas de esas unidades de apoyo, -constituidas con base al artículo en comento- adquirieron tareas específicas, antes llevadas a cabo por la Secretaría de la Presidencia.

Aún así, era de esperarse que la Administración del Presidente Miguel de la Madrid procediera hacer cambios. El 29 de diciembre de 1982, fue puesta en marcha mediante decreto publicado en el DOF diversas modificaciones y adiciones a la LOAPF. En ese sentido, la redacción del artículo en comento quedaría de la siguiente manera:

¹¹⁵ En virtud del referido artículo se establecieron diversas unidades administrativas en materia de estudios administrativos, comunicación social, asuntos jurídicos, información y relaciones públicas, y otras oficinas de carácter técnico y asesoría, además de reestablecer de nueva cuenta la Secretaría Particular con sus respectivas atribuciones y funciones.

Al respecto, Ruiz Massieu señala que en legislaciones antepasadas no existía un artículo explícito que pretendiera la creación de las unidades administrativas bajo la dependencia directa del Presidente y gracias a esta circunstancia, la creación de dichas unidades, enfrentó dos obstáculos: uno, el presupuesto destinado a la Presidencia de la República; y dos, el no afectar la distribución de competencias con otras dependencias. Además, el autor hace énfasis en que algunas de esas unidades de apoyo, -constituidas con base al artículo en comento- adquirieron tareas específicas, antes llevadas a cabo por la Secretaría de la Presidencia. Ruíz Massieu, José Francisco, Estudios jurídicos sobre la nueva administración pública mexicana, México, Limusa, 1981, p. 50.

“ARTÍCULO 8º.- 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”¹¹⁶

II.II. Evolución histórica de la Oficina de la Presidencia de la República

II.II.I Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República

El día 7 de diciembre de 1988, mediante acuerdo publicado en el DOF, se creó una oficina dependiente directamente del Titular del Ejecutivo Federal, cuya atribución central sería el ejercicio las funciones de coordinación, asesoría y apoyo técnico, argumentando:

“Que en la Presidencia de la República existen diversas unidades administrativas que tienen a su cargo funciones de asesoría, apoyo técnico y coordinación;

Que entre estas unidades existen algunas que se han venido creando de acuerdo con las necesidades propias de la Presidencia de la República, cuyas atribuciones revisten singular importancia, ya que han contribuido a la eficiente realización de las altas funciones encomendadas al Titular del Ejecutivo Federal. Tales son: la unidad encargada de coordinar el seguimiento de los acuerdos y resoluciones adoptados en el seno de los gabinetes especializados; la que tiene a su cargo prestar asesoría Presidente de la República en materia económica; la de la crónica presidencial y el área de la secretaría particular;

Que para el mejor desempeño de las funciones que les corresponde desarrollar a las unidades y áreas mencionadas, es conveniente aprovechar las estructuras administrativas existentes, introduciendo las adecuaciones necesarias para lograr una mayor eficiencia y precisión de responsabilidades, así como para fortalecer la coordinación de las acciones a su cargo.”

Asimismo, cabe destacar que el artículo segundo del acuerdo en comento, señalaría las siguientes funciones transcritas a continuación:

ARTICULO SEGUNDO.- La Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República tendrá las siguientes funciones:

I.- Coordinar, en los términos del presente Acuerdo, las acciones de apoyo técnico y asesoría del Ejecutivo Federal;

¹¹⁶ Gracias a lo anterior, el primer mandatario dispondría de la facultad para crear y transformar diversas unidades auxiliares como la dirección general de asuntos jurídicos, dirección general de secretariado técnico de gabinetes, la dirección general de comunicación social, entre otras.

- II.- Prestar al Ejecutivo Federal el apoyo y la asesoría que no estén expresamente encomendados a otras áreas de la Presidencia de la República.
- III.- Hacer el seguimiento del debido cumplimiento de los acuerdos y órdenes presidenciales;
- IV.- Verificar la realización de los programas e instrucciones que expresamente señale el Titular del Ejecutivo Federal cuando abarquen a más de una dependencia;
- V.- 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;
- VI.- 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;
- VII.- Recibir las quejas de los particulares e informar al Presidente de la República de las mismas; turnándolas a las dependencias competentes, según su esfera de competencia, procurando su expedita resolución y hacer el seguimiento correspondiente;
- VIII.- Considerar, preparar y coordinar conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial las giras de trabajo y los eventos especiales que realiza el Presidente de la República por las entidades federativas y el extranjero;
- IX.- Coordinar y supervisar la administración del personal y de los recursos financieros y materiales asignados a la Presidencia de la República, conforme a los lineamientos que determine el Ejecutivo Federal;
- X.- Recibir, registrar y enviar la correspondencia del Titular del Poder Ejecutivo Federal y servidores públicos adscritos a la Presidencia de la República;
- XI.- Realizar la crónica escrita y fílmica del quehacer del Gobierno de la República;
- XII.- Las demás que le encomiende expresamente el Titular del Ejecutivo Federal.

Por último, es importante mencionar que la existencia de esta Oficina Presidencial trajo por conjeturas; la ausencia de una base constitucional, y dado el peso político que representaba la gran cercanía al titular del Poder Ejecutivo, constituyó una herramienta de gran capacidad y poder, con facultades que fueron más allá de la LOAPF.

“prácticamente coordina las acciones de las secretarías de estado, vigila el cumplimiento de acuerdos y órdenes presidenciales se entienden que, de los colaboradores del presidente, secretarios de estado, procuradores y directos de organismos descentralizados. De donde el poder real del

jefe de esa oficina es muy grande, tan es así que analistas políticos, consideraron en su momento que la persona designada para ese cargo entre 1988 y abril de 1994, era de hecho un vicepresidente no electo por el pueblo que tuvo una influencia política muy trascendente y que fue objeto de opiniones, crítica en diversos foros.”¹¹⁷

II.II.II. Coordinación de Asesoría

El 19 de diciembre de 1997, se publicó en el Diario Oficial un acuerdo que erigió dos Coordinaciones de Asesoría. La primera Coordinación estuvo orientada hacia asuntos de política exterior e interior; y la segunda Coordinación, en torno asuntos de política económica y social, debido a que la otrora Oficina de la Presidencia de la República no respondía a la distribución de responsabilidades en materia de asesoría y coordinación. En virtud de lo anterior, el referido acuerdo señalaría que:

Artículo 4o.- El Coordinador de Asesores para Asuntos de Política Interior y Política Exterior de la Presidencia de la República tendrá a su cargo el secretariado de los gabinetes de Política Interior, de Política Exterior, de Seguridad Nacional, y los demás que el Presidente de la República indique, así como el seguimiento de los acuerdos tomados en dichos gabinetes.

El Coordinador de Asesores para Asuntos de Política Económica y Política Social tendrá a su cargo los secretariados de los gabinetes Agropecuario, de Desarrollo Social, Económico, de Salud, de Turismo, y los demás que el Presidente de la República indique, así como el seguimiento de los acuerdos tomados en dichos gabinetes

Artículo 5o.- En las materias relacionadas con los gabinetes bajo su coordinación, los coordinadores de asesores de la Presidencia de la República tendrán las funciones siguientes:

- I.- Preparar las reuniones y recabar y revisar la documentación pertinente;
- II.- Dar seguimiento a los acuerdos que se tomen en los gabinetes, así como a los demás acuerdos y órdenes presidenciales, e informar al Presidente de la República sobre su cumplimiento;
- III.- Coordinar el apoyo técnico y la asesoría al Titular del Ejecutivo Federal;
- IV.- Proveer los mecanismos de coordinación con las demás unidades de la Presidencia de la República, para asegurar la aplicación uniforme de los criterios que fije el Ejecutivo Federal, y
- V.- Las demás que les encomiende expresamente el Presidente de la República.

¹¹⁷ *cfr.*, Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p.p. 311-316.

II.II.III. Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República

En el marco del inicio del nuevo gobierno proveniente de la oposición partidaria, el 4 de diciembre del año 2000 se creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República mediante acuerdo publicado en el DOF, con el fin de lograr innovación y calidad gubernamental al interior de la Administración Pública Federal;¹¹⁸ y tendría una estructura integrada, en un primer momento por doce unidades administrativas, resultando ser las siguientes; Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental; Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas, la Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional, Oficina de Representación para el Desarrollo de los pueblos indígenas, Oficina de Promoción e Integración Social para Personas Discapacitadas; Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México Americanos; Comisión de Orden y Respeto; Comisión para el Crecimiento con Calidad; Comisión de Desarrollo social y Humano; Coordinación presidencial para la Alianza Ciudadana, Dirección General de Administración; y Secretariado Técnico.¹¹⁹

¹¹⁸ Hay quienes señalan que el propósito real de la Oficina de la Presidencia, inspirada en su contraparte norteamericana, sería dar atención e impulsar ciertos temas relevantes relativos a grupos vulnerables que en gobiernos anteriores fueron ignorados. Aziz Akberto, Sanez, Jorge, *El Estado mexicano: sociedad civil y diversidad*, México, CIESAS, 2005, p. 27.

¹¹⁹ Nueve días después, la Comisión de Desarrollo Social y Humano cambia su denominación dentro de la estructura de la Oficina, por Comisión de Desarrollo Social. Pero en marzo de 2001, retoma nuevamente su primer nombre. El primero de agosto de 2003, se publicó en el DOF el establecimiento como una unidad administrativa de la Oficina, de la Secretaría Particular, Coordinación de la Red Federal de Servicios a la Ciudadanía y Coordinación General de Opinión Pública e Imagen. Por su parte desaparecen la Oficina de la Presidencia para la Planeación estratégica y desarrollo regional, la Oficina de representación para mexicanos en el exterior y México americanos, la Oficina de Representación para el Desarrollo de los pueblos indígenas, la Comisión de Desarrollo social y Humano, la Comisión de orden y respeto y la Coordinación presidencial para la alianza ciudadana. Y por último, en fecha 13 de diciembre de 2004 se publica en el DOF la creación de la Coordinación General de Comunicación Social dentro de la Oficina presidencial.

“El amplio staff original y su posterior reducción durante la presidencia de Vicente Fox han sido objeto de opiniones principalmente de tipo periodístico, que más que erróneas han resultado bastante incompletas. Dichas opiniones destacaron las disputas y diferencias que un staff así implicó, y que, en el caso particular de la presidencia de Vicente Fox, tuvo al menos dos costos importantes;

Esta Oficina sostenía por atribuciones la planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción en los asuntos que directamente le encomendara el Presidente de la República. Esta Oficina, ocupaba en realidad, ciertos asuntos por encima del propio gabinete, y dadas sus atribuciones, logró considerable poder político-administrativo. Se sabe que su existencia ocasionó fuertes críticas, muchas de ellas justificadas en varios sentidos. Una primera, proviene del jurista Acosta Romero señala que:

“Lo que resulta muy claro es que estas oficinas que carecen de una clara fundamentación legal e implican un gasto presupuestal son ya parte de la pesada burocracia sexenal que vendrá costando al pueblo \$1,452,000.00 mensuales, únicamente que respecta al salario de los titulares y a esto debemos agregarle el sueldo del personal que cada oficina tendrá, el costo de las instalaciones físicas, equipamiento, etcétera.”¹²⁰

Una segunda crítica señala:

“que los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón continuaron con la tendencia política y administrativa de sus antecesores, manteniendo y creando una enorme burocracia, cuya constitucionalidad es discutible, dando margen a más derroche de recursos públicos para sostener a nuevas oficinas en particular en la Presidencia de la República, sin respaldo en la Ley Suprema y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como lo son los casos de dependencias coordinadoras de políticas públicas, seguridad nacional, reforma del Estado, apoyo a los marginados, de problemas migratorios, de las comunidades indígenas, el Plan Puebla Panamá, para la región fronteriza, y demás que son un reflejo de la improvisación y la atención de compromisos partidistas y amiguismo, duplicidad de funciones con otras dependencias y organismos federales, en consecuencia, se repiten vicios del pasado.”¹²¹

Finalmente:

“El amplio staff original y su posterior reducción durante la presidencia de Vicente Fox han sido objeto de opiniones principalmente de tipo periodístico, que más que erróneas han resultado bastante incompletas.

uno, la dificultad para lograr una mejor coordinación de acciones y una mayor claridad en cuanto a las prioridades de la administración, que comprendieran una orientación y una consecución de resultados óptimas; y, dos, en términos de opinión pública, ya que, después de varios años, las diferencias entre los miembros del staff trascendieron a la sociedad”. Méndez, José Luis, "La oficina presidencial y el liderazgo político en México y Estados Unidos: ¿incertidumbre competitiva o certidumbre cooperativa?", *Foro Internacional XLVII*, octubre-diciembre de 2007, p. 858.

¹²⁰ Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 318

¹²¹ Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, p. 156.

Dichas opiniones destacaron las disputas y diferencias que un staff así implicó, y que, en el caso particular de la presidencia de Vicente Fox, tuvo al menos dos costos importantes; uno, la dificultad para lograr una mejor coordinación de acciones y una mayor claridad en cuanto a las prioridades de la administración, que comprendieran una orientación y una consecución de resultados óptimas; y, dos, en términos de opinión pública, ya que, después de varios años, las diferencias entre los miembros del staff trascendieron a la sociedad.¹²²

II.II. IV. Oficina de la Presidencia de la República (2006-2012)

El 4 de diciembre de 2006 apareció publicado en el DOF el acuerdo a través del cual se creó la Oficina de la Presidencia de la República, asignándole por encomienda la coordinación de las distintas unidades administrativas de asesoría y de apoyo técnico del titular del Ejecutivo Federal; el dar seguimiento a las tareas que éste le encomendará con respecto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y el requerirles su cumplimiento, así como de llevar a cabo eficazmente la relación interinstitucional con otras instancias de los sectores público, privado y social. En atención a lo cual, la Oficina contaría con las siguientes unidades administrativas; Secretaría Particular, Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales, Coordinación de Imagen y Opinión Pública, Coordinación de Comunicación Social; Coordinación de Asesores y Coordinación General de Administración.

La única modificación que aconteció en lo que respecta al funcionamiento y organización de la Oficina, ocurrió el 21 de enero de 2008, cuando las necesidades operativas de la Presidencia de la República hicieron necesario realizar dicho ajustamiento en la Oficina.¹²³

¹²² Méndez, José Luis, *op. cit.*, p. 858.

¹²³ Por consiguiente, la estructura de la Oficina quedaría integrada por una coordinación de gabinetes y proyectos especiales, una coordinación de estrategia y mensaje gubernamental, una coordinación de opinión pública, una coordinación de asesores y una coordinación general de administración.

II.II.V. Oficina de la Presidencia de la República (2012-2018)

El día el 15 de noviembre de 2012, fue presentada en la Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la LOAPF. En ese tenor, es necesario citar parte de la exposición de motivos de dicha iniciativa para comprender más a fondo la necesidad trasfigurar parte de la Administración Pública Federal. El preámbulo de la antedicha exposición de motivos cita textualmente:

“Al iniciar todo período de gobierno, es óptimo que el primer asunto a definir sea el de la estructura de la Administración Pública Federal con la que dicho gobierno pretenda impulsar sus políticas públicas y compromisos. Es por ello que quienes presentamos esta iniciativa tenemos el propósito de efectuar cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal antes del 1o de diciembre de 2012, a fin de que a partir de esa fecha el gobierno pueda contar con las dependencias que le permitan desde un principio cumplir debidamente con sus objetivos prioritarios.

A lo largo de las últimas décadas, desde la última reforma administrativa de 1976, resulta hoy evidente la necesidad de transformar de manera integral la funcionalidad de la Administración Pública Federal, tanto para categorizar adecuadamente a los organismos vigentes en los ámbitos centralizado, desconcentrado y paraestatal, como para redefinir múltiples procesos y mecanismos de decisión del gobierno. Con independencia del trabajo a realizar en el futuro para llevar a cabo dichas adecuaciones, la presente iniciativa constituye un primer paso relevante que permitirá al nuevo gobierno llevar adelante su gestión sustentada en la configuración de un gobierno debidamente coordinado, eficaz y orientado a resultados.”

Sobre la Oficina de la Presidencia de la República, la exposición de motivos de la iniciativa argumentó lo conducente:

“Sin perjuicio de las atribuciones con que cuentan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Presidencia de la República ha coadyuvado con la organización y seguimiento técnico de las tareas gubernamentales, en la comunicación institucional con la ciudadanía y en el apoyo a las labores del presidente de la República.

Por tal motivo, se propone consolidar la Oficina de la Presidencia de la República para que sea la instancia de apoyo técnico y de asesoría al presidente para sus tareas cotidianas, así como para la toma de decisiones, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas, programas y proyectos prioritarios, con la posibilidad de estar presente en las reuniones de gabinete que coordine el presidente de la República o el Secretario de Gobernación, por acuerdo del propio Ejecutivo.”

El punto medular de susodicha iniciativa lo constituyó ampliar las facultades de la Oficina en el seguimiento y evaluación de políticas del gobierno federal, independientemente de las de soporte a la actividad presidencial.

Por otro lado, llama la atención, las adecuaciones terminológicas previó la iniciativa realizar entre “Presidencia de la República”, por el término actual de “Oficina de la Presidencia de la República”, no obstante, cabe distinguir que el primer término no hacía alusión al titular del Ejecutivo, más bien resultaba una apreciación que correspondía propiamente a las oficinas auxiliares adscritas al Ejecutivo Federal.

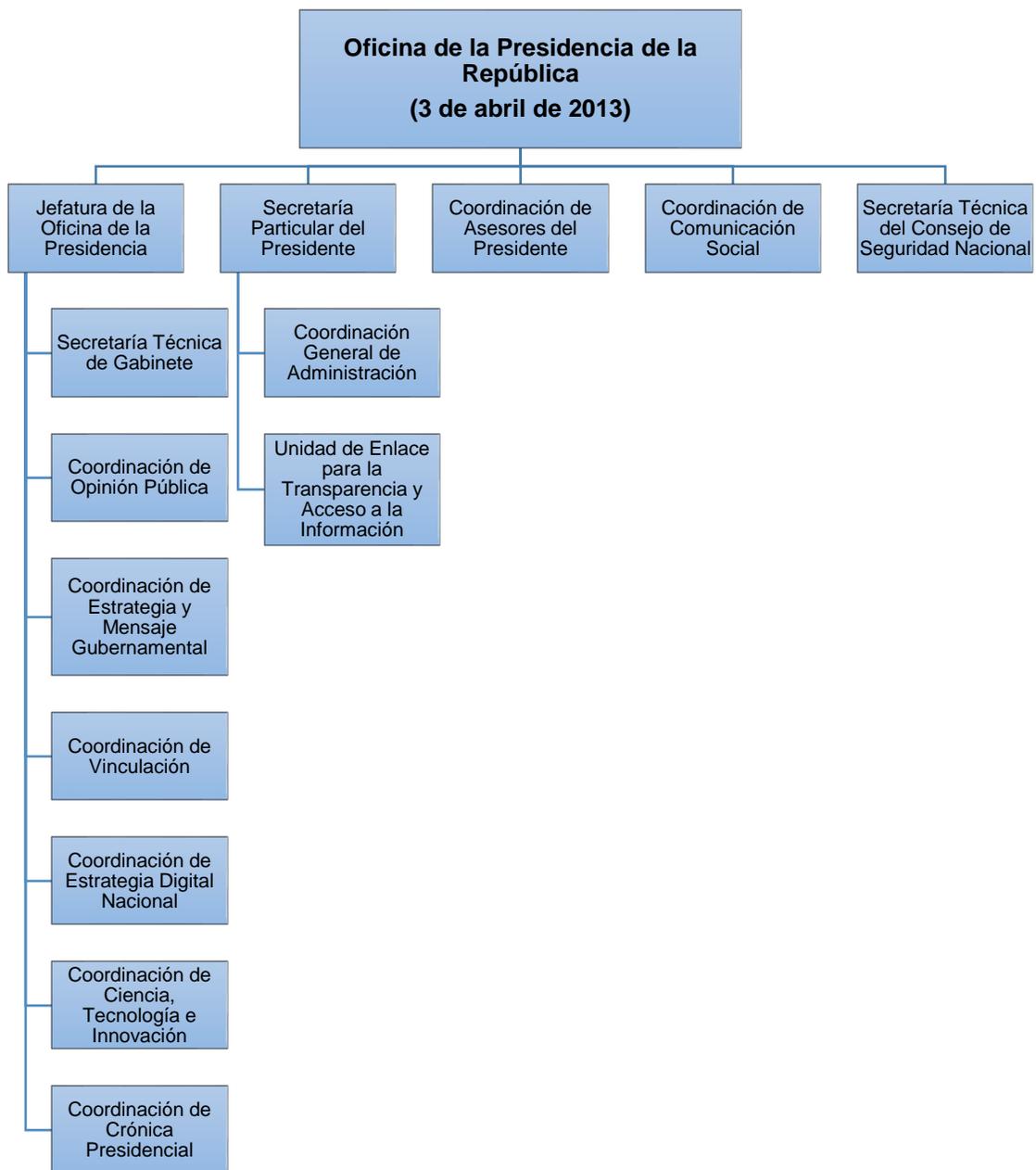
La reforma fue avalada con cambios forzados por la oposición hasta el día 13 de diciembre, en un primer momento, se pretendía contar con los cambios aprobados antes del 1 de diciembre de 2012 de suerte que, a partir de esa fecha el titular del Ejecutivo Federal pudiera cumplir debidamente con sus objetivos prioritarios.¹²⁴

Dicho decreto que modificó algunas disposiciones de la Ley Orgánica, en su tercer transitorio dispuso que el titular del Poder Ejecutivo expidiera el respectivo reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República, en un plazo no mayor a noventa días, contado a partir de la entrada en vigor del decreto.

Así, el día 27 de marzo del mismo año, el Presidente de la República en uso de la potestad reglamentaria expidió el Reglamento de la Oficina de la Presidencia,¹²⁵ con el propósito de presentar la arquitectura institucional, que a continuación se muestra:

¹²⁴ Una vez aprobada el decreto, corrió su posterior publicación en el DOF con fecha de 2 de enero de 2013. El decreto reformó los artículos 1o., segundo párrafo; 7o.; 8o.; 10; 13, primer párrafo; 16, primer párrafo; 25; 26; 27; 31, fracciones XII, XIX, XXI, XXIV y XXV; 32, fracciones I, II, IV, V, IX, X, XI, XII, XIII, XIV y XV; 41 y 50; adicionó los artículos 31, con las fracciones XXII, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII y XXXIV; 32, con las fracciones VII y VIII y el 44 y derogó los artículos 30 Bis; 32, fracciones XIV, XV y XVII; y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹²⁵ El día 3 de abril de 2013 el reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República, se publicó en el DOF.



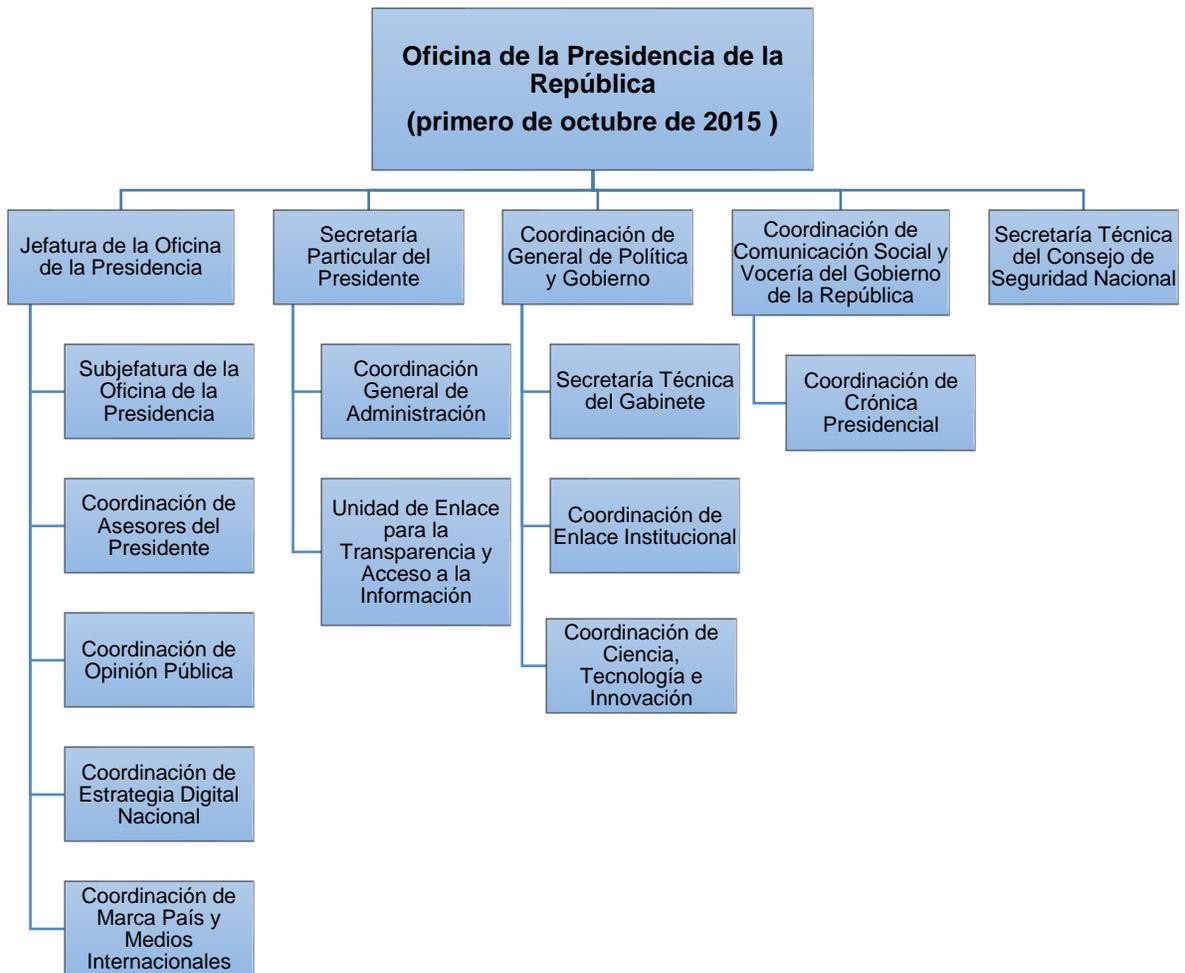
El citado reglamento fue modificado un par de veces con el objetivo de lograr mayor eficacia y eficiencia en el desarrollo de la Oficina Presidencial

Con tal medida, mediante decreto publicado en el DOF, a partir del 22 de noviembre de 2013, la Jefatura de la Oficina de la Presidencia contaría con un Vocero del Gobierno de la República, quien a su vez tendría participación en el diseño e implementación de las estrategias de información gubernamental, bajo los principios de transversalidad, congruencias, transparencia y rendición de cuentas.

El 30 de abril de 2015 se publicó en el DOF un decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Oficina. La dinámica operativa y funcional de la misma, orientó la exigencia de modificar su estructura básica. En primer lugar, desaparecen la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental y la Coordinación de Vinculación, cuyas funciones fueron reasignadas a otras unidades administrativas. Entraron en funciones la Coordinación General de la Oficina de la Presidencia y la Coordinación de Marca País y Medios Internacionales. Por último, se realizó el cambio de nomenclatura de la Coordinación de Comunicación Social por el de Coordinación de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República.¹²⁶

Más tarde, el primero de octubre de 2015, tuvo a lugar la última reforma hecha pública en el DOF, que hace presente adecuaciones a la estructura de la Oficina, quedando el organigrama de la siguiente manera:

¹²⁶ El surgimiento de la Vocería del Gobierno Federal deriva de la Administración de Vicente Fox. El entonces titular del Ejecutivo Federal consideraba que la figura y función del portavoz de la Casa Blanca resultaba interesante y aplicable en México, y surge como una estrategia para “dar nota” y estar presente en los medios. La idea era que el portavoz “peleara” la agenda con los medios y no fueran éstos los únicos que la propusieran.



Capítulo III. Marco jurídico de la Oficina de la Presidencia de la República

III.I. Fundamento Constitucional

Es un hecho que la Oficina de la Presidencia de la República carece de mención o soporte dentro de la Norma Suprema mexicana que justifique su constitución. No obstante, su fundamento implícito se encuentra en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vale la pena aclarar que el artículo 90 constitucional es uno de los trece artículos que forma parte del Tercer Capítulo denominado del Poder Ejecutivo, que comprende los artículos 80 al 93.

Se advierte que el citado artículo constitucional establece las bases para la organización de la Administración Pública Federal, constituida por dependencias y entidades, que dependen de manera directa o indirecta –según sea el caso- del Poder Ejecutivo. En este punto, es imprescindible indicar que la base normativa de la Administración Pública Federal, es decir la LOAPF, atribuye al Presidente de un órgano de asesoría, apoyo técnico y de coordinación para su eficiente auxilio.

En otros términos, es precisamente que en seguimiento de lo que establece el reiterado artículo 90 constitucional, que en la ley expedida por el Congreso se establece la existencia de la Oficina presidencial como parte de la Administración Pública Centralizada, de ahí, se sigue que su existencia sea constitucional.¹²⁷

Ahora bien, de la interpretación relacionada de dicho precepto constitucional con el artículo 73, fracción XXX, de la Ley Fundamental, que otorga al Congreso de la Unión la atribución de expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades que la Constitución concede a los Poderes de la Unión, se concluye que en el ejercicio de esas facultades, conferidas de manera amplia al Congreso de la Unión, éste puede crear aquellas dependencias u órganos de la Administración Pública Federal que estime necesarios, -como la Oficina Presidencial-, puesto que

¹²⁷ Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

su facultad no se agota o limita a la expedición de la Ley Orgánica,¹²⁸ por lo que dicho artículo 73, fracción XXX, constituye otra base para justificar la existencia de la Oficina.

Al respecto Burgoa Orihuela señala que las facultades implícitas o complementarias “son medios normativos para que este organismo (Congreso) realice, a través del poder o función legislativa, las atribuciones que expresamente consigna en su favor la Constitución o las que ésta instituye para los demás órganos del Estado federal mexicano.”¹²⁹

De igual manera, Tena Ramírez refiere como facultad implícita aquella que el poder legislativo dispone por sí o para los poderes restantes como medio necesario para ejecutar alguna de las facultades explícitas otorgadas por la Constitución.¹³⁰

Según menciona el autor en cita, dicha facultad sólo puede justificarse si reúne los siguientes requisitos:

- La existencia de una facultad explícita
- La relación de medio necesario respecto al fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda.
- El reconocimiento por el Congreso de la Unión, de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo congreso o al poder que de ella necesita.¹³¹

¹²⁸ Tesis 170675. P./J. 48/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 1080.

¹²⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 667.

¹³⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1980, p. 116.

¹³¹ “El primer requisito engendra la consecuencia que la facultad implícita no es autónoma, pues depende de una facultad principal, a la que está subordinada y sin la cual no existiría.

El segundo requisito presupone que la facultad explícita quedaría inútil, estéril, en calidad de letra muerta, si su ejercicio no se actualizara por medio de la facultad implícita; de aquí surge la relación de necesidad entre una y otra.

El tercer requisito significa que ni el Poder Ejecutivo ni el Judicial pueden conferir a sí mismos las facultades indispensables para emplear las que la Constitución les concede, pues tiene que

En este sentido, el legislador por medio de la Ley Orgánica que rige la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Federal, introdujo disposiciones que otorgan al Poder Ejecutivo facultades de auto-organización.

De manera más precisa, el Congreso confiere la facultad al Presidente -prevista en el artículo 8 de la Ley Orgánica en comento- de contar con el apoyo directo de la Oficina de la Presidencia de la República para sus tareas y para el seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación periódica, con el objeto de aportar elementos para la toma de decisiones, sin perjuicio de las atribuciones que ejercen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias. Lo anterior, a criterio del propio Congreso federal se hace necesaria para que, el titular del Poder Ejecutivo pueda dar cumplimiento a parte de sus encomiendas constitucionales. Así, con todo lo anteriormente descrito, se puede determinar como:

“incuestionable que la Presidencia de la República (sic) requiere de órganos de apoyo técnico que auxilien al Ejecutivo Federal en el desempeño de las importantes funciones de Jefe de Estado y de Gobierno de nuestro país. De ahí que el legislador expresamente facultó al Ejecutivo Federal a establecer las unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación que el mismo determine.”¹³²

Ahora bien, corresponde tratar el tema de la potestad reglamentaria consagrada en la facción I del artículo 89 constitucional; es una clásica y natural facultad que todo Poder Ejecutivo goza, y consiste en facilitar la ejecución de las leyes y en la expedición de aquellas disposiciones reglamentarias que se requieran para tal objeto. Desde el punto de vista material es un acto legislativo. En el ámbito formal, resulta un acto administrativo; es indelegable, en cuanto a que el Presidente de la República es el único titular que tiene el uso y ejercicio de susodicha facultad.

recibir las del Poder Legislativo; en cambio, éste Poder no sólo otorga a los otros dos las facultades implícitas, sino que también se las da a sí mismo”. *Ídem*.

Jacinto Faya Viesca apunta que la extensión de actividades de los poderes públicos con base en la facultad implícita ha contribuido a robustecer al Estado mexicano. Añade que, en la circunstancia del Ejecutivo Federal la facultad implícita ha sido utilizada frecuentemente como base de una gran cantidad de entes paraestatales. Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano*, México, INAP, 1988, p. 112.

¹³² Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p.p. 311-312.

También es importante decir que destacan dos principios articuladores de la facultad reglamentaria, esto es, el principio de subordinación jerárquica a la ley, y el principio de reserva de la misma. El primero, señala que el reglamento debe estar precedido de una ley, sin alterar, contrariar o exceder su contenido, en virtud de que de ella, encuentra justificación y medida. El segundo, básicamente establece que el reglamento tiene prohibido abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso de la Unión.¹³³

En otro orden de ideas, la facultad reglamentaria, es únicamente para adecuar, complementar, desarrollar la ley que el Congreso haya dictado dentro del ámbito de su actuación, sin rebasar lo prescrito por la ley a reglamentar.

No obstante, lo anterior, la SCJN mediante tesis jurisprudencial ha señalado que la facultad reglamentaria incluye la determinación de “crear autoridades que ejerzan las atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinado organismo de la administración pública”, puesto que ello “significa proveer a la exacta observancia de la ley reglamentada.”¹³⁴

Para la doctrina, la facultad reglamentaria, deviene de la necesidad de “aligerar la carga del Poder Legislativo, relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar a detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo, puesto que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la ley.”¹³⁵

Por último, el ejercicio de esta facultad “permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del Poder Legislativo, ya

¹³³ Tesis 2a./J. 29/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, abril de 1999, p. 70.

¹³⁴ Tesis 2a./J. 68/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VII, enero de 1998, p. 390.

¹³⁵ López Olvera, Miguel, *Tratado de la facultad reglamentaria*, México, Porrúa, 2007, p. 29.

que éste tiene procedimientos más complicados y periodos reducidos de funcionamiento.”¹³⁶

III.II. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Antes de iniciar con el análisis de los artículos de la LOAPF relativos a la Oficina de la Presidencia, es óbice aclarar que entre ley orgánica, ley reglamentaria y ley ordinaria existen discrepancias. Es común que la utilización de los anteriores términos sea inexacta, esto debido a que dicha tercia resultan ser actos propiamente legislativos. En este sentido, Tena Ramírez señala que tanto la ley orgánica como la ley reglamentaria “tienen por objeto poner los medios para que pueda funcionar un precepto de la Constitución”, por su parte la ley ordinaria es “simplemente el resultado de una actividad del Congreso.”¹³⁷

El citado autor continúa señalado que “entre la ley orgánica y la reglamentaria existe una diferencia evidente. La ley orgánica es la que regula la estructura o el funcionamiento de alguno de los órganos del Estado.”¹³⁸ Además, define que la ley reglamentaria, “desarrolla en detalle algún mandamiento contenido en la Constitución; por ejemplo, la Ley Reglamentaria del art. 27 constitucional.”¹³⁹

En esta tesitura, bien vale manifestar que la LOAPF es fundamental para la Administración Pública Federal puesto que prevé la forma de funcionar y estructurar tanto dependencias como entidades. Ahora bien, en lo que respecta al caso de la Oficina presidencial, la Ley Orgánica refiere aspectos breves pero esenciales.

La LOAPF prevé en su artículo primero, a la Oficina de la Presidencia de la República como unidad integrante de la Administración Pública Centralizada, tal como se transcribe a continuación:

Artículo 1o.-

[...]

“La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y los Órganos

¹³⁶ *Ibidem*, p. 30.

¹³⁷ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 297.

¹³⁸ *Ídem*.

¹³⁹ *Ídem*.

Reguladores Coordinados en Materia de Energía integran la Administración Pública Centralizada.”

Por su parte, el artículo 7 de la citada ley dispone la oportunidad para el titular de la Oficina Presidencial, de participar en las reuniones de gabinete, por acuerdo del Presidente, junto con Secretarios de Estado y funcionarios de la Administración Pública Federal. Las convocatorias del gabinete se harán a partir de tres supuestos: primero, para definir o evaluar la política del gobierno; segundo, cuando las circunstancias políticas, administrativas o estratégicas del gobierno lo ameriten; y finalmente, para tratar asuntos que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Artículo 7o.- El Presidente de la República podrá convocar, directamente o a través del Secretario de Gobernación, a reuniones de gabinete con los Secretarios de Estado y funcionarios de la Administración Pública Federal que el Presidente determine, a fin de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en asuntos prioritarios de la administración; cuando las circunstancias políticas, administrativas o estratégicas del gobierno lo ameriten; o para atender asuntos que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal. Estas reuniones serán presididas por el Presidente o, si éste así lo determina, por el Titular de la Secretaría de Gobernación. El Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República podrá ser convocado a las reuniones de gabinete, por acuerdo del Presidente.

De lo antes citado, se puede desprender que la asistencia del Jefe de la Oficina Presidencial,¹⁴⁰ resulte un mecanismo fundamental que le permite estar en contacto con los altos funcionarios de la Administración Federal, además fortalece su visión, información y conocimientos sobre el entorno interior y exterior del país. Esto motiva a que pueda otorgar opiniones, proponer estrategias en los asuntos requeridos por el Presidente.

El artículo siguiente de la Ley Orgánica prevé dos factores esenciales de la Oficina: le considera una herramienta que por un lado, de soporte a la actividad

¹⁴⁰ Hay que aclarar que, de la lectura al Reglamento de la Oficina, asistir a las reuniones de gabinete que convoque el Presidente o el Secretario de Gobernación, no sólo es una posibilidad del titular de la Oficina, también le corresponde a otros titulares acudir, por ejemplo al Coordinador de Asesores del Presidente y al Coordinador General del Política y Gobierno.

presidencial y, por el otro, lleve a cabo el seguimiento y evaluación de políticas públicas. Asimismo, dicho precepto prevé que el nombramiento del titular, así como el establecimiento de las unidades que conforman la Oficina quede a criterio de lo que determine el Presidente:

Artículo 8o.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con el apoyo directo de la Oficina de la Presidencia de la República para sus tareas y para el seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación periódica, con el objeto de aportar elementos para la toma de decisiones, sin perjuicio de las atribuciones que ejercen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias. El Presidente designará al Jefe de dicha Oficina

La Oficina de la Presidencia de la República contará con las unidades de apoyo técnico y estructura que el Presidente determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a dicha Oficina.

Por su parte, el artículo 9 de la citada Ley Orgánica dispone lo siguiente:

Artículo 9o.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Por planeación nacional del desarrollo debe entenderse, conforme al artículo tercero de la Ley de Planeación, a la ordenación racional y sistemática de acciones que con base el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Es así como se puede afirmar que mediante la planeación se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados. Es por ello, que a través

del Plan Nacional de Desarrollo, el Ejecutivo Federal articula las políticas públicas y las lleva a cabo por conducto de la Administración Pública Federal.

Así que de acuerdo con los ejes de política pública integradas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el papel de la Oficina de la Presidencia junto con la Secretaría de Gobernación y otras instancias competentes será estrechar vinculación con las organizaciones de la sociedad civil y promover la participación ciudadana en la gestión pública.

Finalmente, el artículo 25 de la LOAPF menciona lo siguiente:

Artículo 25.- Cuando alguna Secretaría de Estado o la Oficina de la Presidencia de la República necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra dependencia para el cumplimiento de sus atribuciones, ésta tendrá la obligación de proporcionarlos, atendiendo en lo correspondiente a lo que determine la Secretaría de Gobernación.¹⁴¹

El artículo anterior da muestra del vínculo que debe predominar entre dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Esto, en el caso de la Oficina de la Presidencia debe establecer puentes de contacto, y de entendimiento de manera horizontal con diversos órganos y organismos federales a fin de dar pie a un flujo de intercambio de información y cooperación sobre determinados asuntos; y para lograr un mayor entendimiento, y velocidad en el intercambio de información y cooperación, dicho proceso, deberá ser constante y permanente.

III.III. Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República

El titular del Ejecutivo Federal en uso de la facultad reglamentaria que le confiere la fracción I del artículo 89 constitucional expidió el Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República, posteriormente publicado en el DOF el 2 de abril de

¹⁴¹ Ruiz Massieu comenta al respecto que “Se reitera que las dependencias de la administración centralizada están obligadas a dispersarse apoyo recíproco para el mejor despacho de los asuntos encomendados, ya que al ser partes integrantes del mismo poder, no es posible deslindar tajantemente el sector de actividades que corresponde a cada una de ellas.

Esa obligación, contribuye a que cada dependencia disponga de los elementos informativos con que cuenta las demás”. Ruiz Massieu, José Francisco, *op. cit.*, p. 62.

2013, entró en vigor al día siguiente de su publicación, y abrogó al acuerdo por el que se reestructuran las unidades administrativas de la Presidencia de la República, así como todas aquellas disposiciones administrativas contrarias al vigente Reglamento.

Bajo este escenario, se entiende por reglamento, al documento emanado del ejercicio de la facultad reglamentaria otorgada al titular del Poder Ejecutivo Federal que norma las actividades de cada una de las dependencias y entidades, y señala las atribuciones de las distintas unidades administrativas que las conforman. El reglamento interior enmarca las atribuciones y la adscripción de las unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán suplirse en sus ausencias. Su función básica es organizar las atribuciones legales ya establecidas entre sus distintas unidades administrativas.¹⁴²

El reglamento de la Oficina de la Presidencia se integra por 24 artículos divididos en siete títulos. El capítulo primero, intitulado “*Disposiciones Preliminares*”, abarca del artículo 1 al 2; el segundo capítulo “*De la Jefatura de la Oficina de la Presidencia de la República*”, comprende del artículo 5 al 12; el tercer capítulo “*De la Secretaría Particular del Presidente*”, comprende del artículo 13 al 15; el capítulo quinto lleva por nombre “De la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República” y corresponde a los artículos 18 al 18 Ter. “*De la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional*”, es el sexto y contempla un sólo artículo. Por último, el capítulo séptimo se intitula “*Disposiciones Complementarias*” y ocupa los artículos 20 y 21, además de los transitorios.

Capítulo IV. Análisis jurídico de la Oficina de la Presidencia de la República

IV.I. Oficina de la Presidencia de la República. Concepto

A manera de introducción bien se puede afirmar que la Oficina Presidencial gira en torno al concepto de “*staff*”.¹⁴³ Dicha figura se manifiesta como apoyo a las

¹⁴² López Olvera, Miguel, *op. cit.*, 65.

¹⁴³ Dicho término se define como bastón que se usa como apoyo, soporte cuando se camina, proviene del idioma anglosajón, si bien, en sus comienzos parece haber sido utilizado por las

relaciones de línea y de asesoría que da a los ejecutores de las decisiones administrativas.¹⁴⁴ En otros términos, “*staff*” implica un órgano de naturaleza consultiva o auxiliar cuya finalidad es coordinar y asistir a la autoridad.¹⁴⁵ En este sentido, cabe afirmar que no es un órgano sustantivo que encuentra acomodo en su propio ámbito de actuación respecto del órgano activo y decisorio, sino al contrario se le adhiere como una extensión o apéndice.

Para tratar de contestar la pregunta: ¿Qué es la Oficina Presidencial?, Matus, en primer lugar considera que la Oficina se encuentran “desde hace siglos y en los más diversos sistemas de gobierno”;¹⁴⁶ comprende un catálogo de servidores, habitualmente integrado por “el consejero, el amigo, el maestro de ceremonias, el mayordomo, el bufón, el escudero, el informante y el asistente”,¹⁴⁷ que en los

organizaciones militares, con el paso del tiempo a fines del siglo XIX, tuvo una amplia recepción en el ámbito de la administración civil de los Estados Unidos de América.

¹⁴⁴ Martínez Silva, Mario (Coord.), *Diccionario de política y administración pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1981, p.p. 591-592.

¹⁴⁵ Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política, t. III*, México, Más Actual Mexicana de Ediciones, 1997, p. 237.

¹⁴⁶ Matus, Carlos, *El líder sin Estado mayor: La oficina del gobernante*, Bolivia, Fondo Editorial Altadir, 1997, p. 83.

¹⁴⁷ *Ídem*.

De acuerdo con la clasificación que el citado autor realiza en su estudio, cada uno de los servidores tiene los siguientes atributos y cualidades:

“El consejero ofrece el soporte del cálculo situacional frío; es la fuente cognitiva del líder que lo ayuda a procesar problemas y soluciones.

El amigo, o amiga, le brinda lealtad y el soporte emocional cálido que todo ser humano necesita. El maestro de ceremonias se encarga de los rituales propios de la salida en escena; administra los ritos y la pompa inherente al poder.

El mayordomo asume con humildad y total entrega las tareas rutinarias y, a veces, las tareas sucias.

El bufón se encarga de la gracia, el humor y las limitadas diversiones que permite la jaula de cristal; es el proveedor del esparcimiento y los placeres privados.

El escudero lo protege y cuida que nadie entre en la jaula de cristal, salvo anuencia del consejero, el amigo, el maestro de ceremonias, el mayordomo, el bufón o él mismo.

El informante le abre el acceso a las confidencias y la verificación de los hechos relevantes para prever, decidir, amenazar, negociar y apartar los peligros.

tiempos modernos, revisten “las mismas funciones”,¹⁴⁸ aunque son incorporados y adaptados “con denominaciones más formales y menos llamativas”¹⁴⁹ en la Oficina del Presidente; cuyo efecto directo será facilitar el proceso de toma de decisiones del gobernante, pero también evitar errores en la misma.¹⁵⁰

Por otro lado Matus, explica que el tiempo forma un recurso valioso para todo ser humano. El hombre le da provecho en la medida de sus capacidades, es decir, cada espacio de tiempo de un hombre, puede pasar de representarle una oportunidad o una amenaza, que propiamente convierte o no en acción efectiva tomando en consideración sus destrezas, resultando que la suma de dichos espacios corresponde a toda su vida.

En cambio, precisa el autor en cita, la configuración del tiempo del Presidente resulta de forma distinta y difícil, ello es inevitable puesto que está perfectamente delimitado al enfrentamiento y resolución de las problemáticas que inconforman a un país. A ello debe incorporarse otra dificultad más, la ordenación de su tiempo entre su agenda personal, su agenda como político y su agenda como gobernante.¹⁵¹

El presidente, por la naturaleza de su responsabilidad, y no sólo por lo preciado de su tiempo, debe administrar con vigor los encuentros con distintas personas, y temas abordar. Para ello trabaja su Oficina, puesto que se trata de una instancia

El asistente es un operador de políticas; según sea el grado de autonomía que el líder le concede, actúa a pedido o toma iniciativas; es un compañero de trabajo que le ayuda en todas las tareas que genera el proceso de enfrentamiento de los problemas y se orienta hacia la promoción de las acciones que el líder no se reserva personalmente.” *Idem*.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 83.

¹⁴⁹ *Idem*.

¹⁵⁰ No obstante, por crítica, el citado autor señala que las oficinas constituyen “estructuras con mucha grasa, pero poco músculo; imponentes de fachada, aunque muestran una debilidad manifiesta en su diseño organizativo, como en sus métodos de trabajo” por causa de que “mantienen la estructura clásica de hace cincuenta años, y remodeladas sólo en la forma, naturalmente muestra una razonable o efectiva práctica en el uso de los dispositivos más tradicionales de soporte a la actividad presidencial, mientras son deficientes en el uso de las herramientas básicas de un gobierno moderno.” *Ibidem*, p. 103.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 78.

que frena, limita o condiciona el acceso al presidente cuando así sea necesario; además es un instrumento empujado por hacer prevalecer la racionalidad propia del Ejecutivo.¹⁵²

En este sentido, acorde a lo que establece Liébano Sáenz, se puede entender por Oficina presidencial, la institución encargada de organizar y administrar la agenda del Presidente; distribuir su tiempo; recibir y procesar su correspondencia; organizar sus giras y viajes, preparar la información que requiera en su participación en las reuniones de gabinete y en encuentros con otros jefes de Estado; articular la comunicación entre el mandatario y los miembros del gabinete, y coordinar las relaciones entre titulares de la Administración Pública Federal y ejecutivos estatales.¹⁵³

Por otra parte, señala el reiterado autor, la Oficina estudia, analiza y depura la agenda de riesgos; sugiere soluciones a los problemas de coyuntura sobre asuntos que se están ventilando en la opinión pública nacional. Además, administra la estrategia de relaciones públicas, de allí se siga, que es la principal responsable de orquestar encuentros entre el presidente de la República y los principales liderazgos de los grupos empresarial, religioso, sindical, opinión pública y partidos políticos.¹⁵⁴

De acuerdo con la opinión del expresidente De la Madrid Hurtado, la Oficina Presidencial forma parte fundamental del staff directo del Primer Mandatario; se encuentra integrada por entidades coadyuvantes de la rutina presidencial; y tiene entre sus propósitos fungir como medio de acercamiento entre el Presidente y el resto de la Administración Pública Federal; además, funge como mecanismo de captación de información directa al Presidente de la República, y como emisora de la comunicación social.¹⁵⁵

De esta forma considerando lo anterior, la Oficina es un instrumento el cual procura coordinar las actividades principalmente itinerarias del Presidente de la

¹⁵² Sáenz, Liébano, *La presidencia moderna*, México, Taurus, 2006, p. 172.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 171.

¹⁵⁴ *Ídem*.

¹⁵⁵ De la Madrid Hurtado, Miguel, *“El ejercicio de las facultades presidenciales”*, México, Porrúa, 2004, p. 32.

República, es decir, a encargarse de la gestión del tiempo; a manejar la comunicación, y los procesos de planeación y asesoría; y más importante aún, a erigirse como vínculo con otros poderes e instancias públicas, privadas y sociales por medio de un conjunto de unidades administrativas cuyo número, denominación, dimensión, y funcionalidad suelen ampliarse o reducirse, preservarse o extinguirse cada ciclo presidencial. Esto, invariablemente dependerá de las necesidades, intereses y perspectivas que fije el titular de Poder Ejecutivo Federal, de su proyecto de gobierno, sin olvidar el tema de la asignación presupuestal.

IV.I.I. Políticas Públicas

Por otro lado, como se comentó en anteriores capítulos resulta inequívoco señalar que el titular del órgano supremo en quien se deposita el Poder Ejecutivo, es decir, el Presidente de la República, requiera de colaboradores para el despacho de los distintos ámbitos de la Administración Pública Federal; y de otros auxiliares aún más próximos, es decir, de oficinas para el soporte de la gestión presidencial.¹⁵⁶

En términos del artículo octavo de la LOAPF establece que:

Artículo 8o.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con el apoyo directo de la Oficina de la Presidencia de la República para sus tareas y para el seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación periódica, con el objeto de aportar elementos para la toma de decisiones, sin perjuicio de las atribuciones que ejercen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias. El Presidente designará al Jefe de dicha Oficina.

Del precepto transcrito con anterioridad, no es aventurado manifestar que la Oficina Presidencial vislumbra dos elementos a saber: uno, cumple un papel central

¹⁵⁶ En este punto, Ignacio Burgoa explica en su obra *“Derecho Constitucional Mexicano”*: “Como autoridad administrativa suprema del Estado, al multicitado funcionario compete asimismo la planeación de las actividades socioeconómicas que deban desarrollarse en beneficio del pueblo, así como la implantación de los sistemas, medios y métodos para afrontar su problemática, satisfacer sus necesidades y elevar sus niveles de vida. En un auténtico sistema presidencial, a ningún otro órgano corresponde la realización de esas tareas en la vía administrativa, sin que tal exclusividad entrañe la falta de colaboración de los secretarios de Estado y de asistencia o asesoría jurídica, técnica y científica.” Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 739.

de apoyar al Presidente en sus tareas; y dos, llevar el seguimiento y evaluación de las políticas públicas que el titular del Ejecutivo Federal impulsa a través de su programa de gobierno.

Nuevamente, es menester poner en conocimiento que el ejercicio de la titularidad de la Administración Pública Federal compete únicamente al Presidente de la República. En este sentido, le corresponderá marcar desde las pautas generales de las políticas públicas hasta los mínimos detalles de las mismas. Esto implica diseñar, implementar, evaluar y dar seguimiento a las políticas. Y para hacerlo –en estos dos últimos aspectos- el Presidente debe apoyarse en la Oficina de la Presidencia de la República, que como propósito, aportará elementos para la toma de decisiones de las políticas públicas. Así pues, es conveniente iniciar con la noción de políticas públicas con el objeto de facilitar el análisis de este apartado.

El término política proviene del latín *politice* y éste del griego *politiké*, entre diversas acepciones, refiere al arte de gobernar que comprende la organización y administración de un país en sus asuntos interiores y exteriores. Por su parte, el término público proviene del latín *publicus*, cuyo significado es el asunto común y perteneciente a una comunidad.¹⁵⁷

Según indican Meny y Thoening en su obra “Las políticas públicas” refieren, de manera general que una política pública abarca todo programa de actuación que el gobierno lleva a cabo en diversos ángulos de la vida social o en un determinado espacio territorial, en cuestiones tales como la seguridad, la salud, el empleo, etcétera.¹⁵⁸

La política pública puede ser el intento de reducir el tamaño del Estado, puede ser la privatización de ciertos servicios públicos, puede ser la ayuda para la creación de empresas, el apoyo a los desempleados o a los pensionistas, las mejoras en la inspección alimenticia, la introducción de nuevas líneas de crédito. El desarrollo de

¹⁵⁷ No es óbice considera los vocablo *público* y *político* para los griegos eran cuestiones de gran similitud a tal grado que no había concepción de lo individual, es decir, la política era pública y lo público era político. Sin embargo, al paso del tiempo dichos términos terminaron transformándose de tal modo que en la actualidad puede entenderse de innumerables maneras.

¹⁵⁸ Meny, Ives y Thoening, Jean Claude, *Las políticas públicas*, España, Ariel, 1992, p. 90.

nuevos ámbitos de regulación que van desde la retirada de residuos y el cuidado del medio ambiente hasta las acciones relativas a la conservación de una lengua o de una cultura local.¹⁵⁹

Es importante señalar, a grandes rasgos que el Estado es el actor central de una política pública, puesto que se refleja al participar en la detección de la problemática, a su vez que, analiza y define las acciones con las que pretende enfrentar dicho problema. Además, implementa soluciones y evalúa los resultados obtenidos.

Al mismo tiempo, las políticas públicas no implica únicamente la acción estatal puesto que “los gobiernos no son ya los únicos actores en las fases del ciclo de las políticas, si bien toda política pública es una acción de gobierno, no se reduce a este.”¹⁶⁰ En este sentido resulta viable la intervención de actores ajenos a toda actividad estatal, como las organizaciones civiles las cuales influyen en la conformación del ciclo de políticas públicas.

Resulta entonces que, el origen de una política pública no será en la esfera estatal, sino que proviene de la sociedad misma la cual presiona de diversas formas para que el Estado, en su papel correspondiente lleve a cabo.

De esta forma, como señala Raúl Velázquez, la política pública integra decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, del Estado con la participación de actores no gubernamentales, para solucionar o prevenir una situación decidida como problemática. Es por ello, que la política pública se nutre de un ambiente determinado al cual pretende modificar o mantener.¹⁶¹ Por tanto,

¹⁵⁹ Muñoz Machado, Andrés, “Políticas públicas y modelos de gestión de organizaciones”, en Bañón Martínez, Rafael (comp.), *La Evaluación de la acción y de las políticas públicas*, España, Editorial Díaz de Santos, 2003, p. 90.

¹⁶⁰ Aguilar Astorga y Lima Facio, “¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?” en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 2018, <http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/MIPP.pdf>.

¹⁶¹ Velásquez Gavilanes, Raúl, “Hacia una nueva definición del concepto política pública”, *Desafíos*, Colombia, vol. 20, enero-junio, 2009, p.156.

actores estatales y sociedad en conjunto, son indispensables en la conformación de las políticas públicas.¹⁶²

IV.I. II. Proceso de Políticas Públicas

A ojos de numerosos tratadistas, el proceso de políticas públicas en cuanto a su conformación, resulta diverso. Unos por tradición, sostiene que es conveniente agruparla en tres fases; otros estiman que el proceso se conforma de cinco fases.

Asimismo, el criterio doctrinal es unánime al señalar que el ciclo de políticas públicas no corresponde necesariamente a una secuencia u orden establecido, puede sobreponerse, repetirse o anticiparse, reflejando con ello, que dicho ciclo es un proceso dinámico, cambiante con interacciones simultáneas, debido a que cada fase, cada una de sus funciones, se caracteriza por actividades concretas y particulares en el seno de la autoridad pública; por ejemplo: el trabajo legislativo, la preparación de la decisión en los gabinetes ministeriales, la decisión del gobierno, la gestión burocrática; o en torno a ella, la acción colectiva, los grupos de presión, las campañas de prensa. A cada fase corresponden un sistema de acción específico, actores y relaciones, compromisos y estructuras sociales."¹⁶³

Una vez referido lo anterior, conviene indicar las fases que constituyen, en su conjunto el ciclo ideal de políticas públicas:

1. Visualización del problema e Introducción del mismo en la agenda pública.

Es importante precisar que, en esta primera etapa inicia la construcción de una política pública. De ahí, como señala Bellettini, más que visualización, se habla de identificar, dar reconocimiento al problema que aqueja a la sociedad que

¹⁶² Debe aclararse que, si bien parte de la sociedad mediante sinfín de organizaciones participa al: proveer información; ejercer presión; persuadir al público y a los tomadores de decisiones para así, incidir en las políticas públicas, cabe reconocer que carece de la autoridad para la toma de decisiones en materia de política pública, puesto que dicha cuestión es facultad exclusiva del gobierno.

¹⁶³ Meny, Ives y Thoening, Jean Claude, *op. cit.*, p. 105.

posteriormente se hará del conocimiento a otros a modo de integrarla a la agenda de una autoridad pública.¹⁶⁴

Más adelante, la agenda mediante el impulso de la opinión pública, es incorporada como prioridad en el debate político y en la acción de aquellos actores políticos que, por su posición, tienen la capacidad de impulsarlos que, por último, deberá hallar cabida en la agenda de gobierno, el cual establece y planea la acción gubernamental que busca materializar para resolver el problema. Resulta entonces determinar que el origen de una política pública no será en la esfera del Estado sino en la de la sociedad la cual presiona para que el Estado se haga cargo de ella.

2. Formulación y Diseño de la política pública.

Retomando a Belletini, esta etapa implica “la traducción del problema público en distintos lógico-políticos-instrumentales con el fin de producir un marco normativo o la implementación de servicios públicos, donde es necesario que se defina el problema, se planteen hipótesis sobre sus causas y se adelanten soluciones posibles y prácticas.”¹⁶⁵

Esta fase se aprecia como la más técnica porque requiere de los servicios de profesionales y conocedores del tema a profundidad para el diseño de modelos y soluciones. Amén de lo anterior, será de utilidad herramientas como los reportes de investigación y de diagnóstico; e instrumentos como consultas públicas o comités consultivos.

3. Toma de Decisión.

La toma de decisión constituye la selección entre una o varias opciones de acción para determinar o resolver la problemática. En esta fase se da vida a la política pública, la cual depende de la voluntad política, ya sea del Ejecutivo o Legislativo. Aquí, el impacto e influencia de la sociedad por conducto de

¹⁶⁴ Belletini, Orazio, “El papel de los centros de política pública en las reformas públicas implementadas en América Latina”, en Garce, Adolfo y Uña, Gerardo (comp.), *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*, Argentina, Prometeo, 2007, p. 119.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 121.

organizaciones es casi nulo, puesto que carece de la autoridad para tomar decisiones, característica propia de los órganos estatales.¹⁶⁶

4. Implementación.

La etapa de la Implementación, señala Franco Corzo, se encarga de echar andar la política decidida para solucionar el problema público. Esta etapa, explica el autor en cita, es el momento en que lo resuelto se aplica a la realidad, en la esfera pública con sus ventajas y desventajas.¹⁶⁷ Asimismo, este momento es crucial para entender el porqué del fracaso de la política pública. Para eludir esta última situación, indudablemente las instancias gubernamentales deben disponer, de la planeación, regulación, de la organización de tiempos, de la disposición de instrumentos materiales, financieros, y humanos para desarrollar la política pública en tiempo y forma.

5. Evaluación y Monitoreo (Seguimiento).

En términos generales, la evaluación estriba en la recopilación y análisis sistemáticos de información que genera juicios y valoraciones, plasmadas en documentos tales como informes y publicaciones relativas que expresan la virtud y el valor de la política evaluada.¹⁶⁸ Esta fase conclusiva tiene por objeto examinar el curso de la acción elegida, contrastar los resultados y los efectos de la política pública, aparte de comprender sus impactos y procurar ajustamiento a la misma.

Resulta común vincular la etapa del seguimiento con la evaluación de políticas públicas aun cuando son etapas totalmente distintas. En general, el seguimiento es una actividad relacionada con la gestión de políticas públicas a evaluar, que se construye de forma interna, permanente y continua, y que no entraña enjuiciamiento sistemático. En otras palabras, se trata de un ejercicio que confirma el cumplimiento de los objetivos, el tiempo programado y los recursos establecidos hacia la política

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 122.

¹⁶⁷ Franco Corzo, Julio, *Diseño de políticas públicas*, México, Lexa, 2003, p. 93.

¹⁶⁸ Bustelo, María, "Qué tiene de específico la metodología de la evaluación", en Bañón Martínez, Rafael (comp.), *La Evaluación de la acción...*, cit., p. 14.

pública. De igual modo, se entiende por seguimiento a la generación de retroalimentación sobre el proceso de ejecución y los posibles problemas que durante el mismo pueda darse, así como la supervisión de la asignación de recursos y la producción de las actividades correspondientes.

Por su parte, la evaluación además de analizar, juzga la propia política pública centrándose también en el proceso de la ejecución, así como en el diseño y en el resultado. Por tanto, la evaluación significa una reflexión más global y profunda, que va más allá del seguimiento.¹⁶⁹

Respecto de lo anterior, resulta lógico inferir que parte de la información sistemática que deba utilizarse durante la etapa evaluativa, es recolectada de antemano, en las tareas de seguimiento. De esta manera se puede afirmar que del hecho de que se realice un óptimo seguimiento, no significa que se haga evaluación de la política pública, no obstante que cuando el seguimiento, sea amplio, esto facilitará marcadamente la evaluación. Ahora bien, existen tres formas de evaluar, las cuales son:

De diseño, ex ante o estudio de factibilidad. Este tipo de evaluación, como lo indica su nombre, se realiza durante la fase de diseño, ayuda a elegir un criterio para decidir qué alternativa de política tomar y si las alternativas de políticas seleccionadas son las correctas. En otros términos, busca realizar un análisis previo a la decisión para garantizar mayores niveles de efectividad de la política.

Evaluación de resultados intermedios o de desempeño/implementación. Esta evaluación, conocida también como concomitante, permite establecer parámetros de monitoreo y control, ayuda a saber qué procedimiento está generando un resultado adecuado y cuáles pueden ser las causas por las que la política no da los resultados esperados. Realiza sólo los ajustes necesarios a la política pública que se está ejecutando para que cumpla con los objetivos establecidos.

Evaluación de resultados. Se hace al finalizar la implementación de la política para saber para medir la eficacia o efectividad.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 25.

Evaluación de impacto. Generalmente se realiza de tres a cinco años después de que la política fue implementada, para medir el nivel de sostenibilidad de la política y los cambios que generó en la población beneficiaria. Busca saber en qué medida se resolvió el problema público.

Finalmente, manifiesta Franco Corzo, que la evaluación de la política pública podrá ser interna o externa. Es interna la que lleva a cabo algún equipo u oficina autorizada para realizar esta función. Será externa aquella realizada, por ejemplo, por los llamados *thinks tanks*.¹⁷⁰

Ahora bien, para concluir es menester indicar que la Oficina de la Presidencia de la República es el eje imprescindible para el manejo y la gestión de la agenda presidencial. Asimismo, su responsabilidad se dirige a monitorear o hacer un seguimiento de las políticas prioritarias del gobierno, así como también la evaluación de las mismas.

IV.II. Naturaleza Jurídica

La doctrina del derecho administrativo mexicano, ha determinado que la naturaleza de la Oficina de la Presidencia corresponde al de un órgano de carácter auxiliar, que tiene por finalidad apoyar en lo relativo al despacho de los asuntos propios, a quien ostenta el carácter de órgano de autoridad, es decir, al Jefe del Ejecutivo Federal.

Aquí resulta pertinente iniciar con la explicación de Fraga, que el órgano auxiliar es aquel que posee facultades que lo autorizan únicamente a efectuar todas las funciones de preparación técnica y material en los asuntos que el órgano de autoridad debe decidir. Por lo que toca a éste último, lo considera órgano de la Administración cuya competencia implica la facultad de realizar actos de naturaleza

¹⁷⁰ Franco Corzo, Julio, *op. cit.*, p. 253.

“Think tanks”, en su traducción al español, quiere decir “tanques de pensamiento”. En un sentido general pueden ser considerados como tal aquellas organizaciones privadas, independientes, sin motivaciones lucrativas. En sentido estricto, se consideran propiamente centros de elevada capacidad técnica que participan en el proceso de políticas públicas mediante el estudio, análisis, evaluación y propuestas.

jurídica que ocasionan alguna afectación a la esfera del particular e imponen sus determinaciones, lo cual significa que dicho órgano se encuentra investido de facultades de decisión y ejecución.¹⁷¹

Béjar Rivera explica que la Oficina de la Presidencia, se trata genéricamente de un órgano auxiliar. No obstante, según dicho autor, la Oficina Presidencial -dada su naturaleza de coadyuvar y facilitar los asuntos vinculados directamente al titular del Ejecutivo Federal-, es un ente cambiante, y dependiente en su totalidad de las necesidades del Presidente; que carece del carácter de autoridad, de modo que sus decisiones están sujetas a la voluntad directa y jerárquica del propio titular del Ejecutivo Federal; y puesto que no posee atribuciones de ejecutoriedad y coercitividad, llega a nombrarla órgano de contacto.¹⁷²

Por su parte, Martínez Morales apunta que la naturaleza jurídica de la Oficina Presidencial no cuadra exactamente con las características de las distintas formas tradicionales de organización administrativa en virtud de que no dispone ni lleva a cabo facultades de autoridad; se constituye con el único fin de auxiliar en las tareas del presidente de la República.¹⁷³

Nava Negrete explica que el titular del Ejecutivo de la Unión dispone en su área de trabajo varios colaboradores directos y oficinas que le auxilian, pasando de una denominación a otra distinta cada sexenio.¹⁷⁴

Atento a las líneas anteriores, Garrido del Toral, señala que la particularidad de la Oficina de la Presidencia de la República se refleja en su posición de órgano adscrito al Ejecutivo Federal, cuyas unidades administrativas que la integran, “varían frecuentemente en número e importancia y su naturaleza jurídica escapa a la denominación dependencia pues no realiza actos de autoridad, sino de apoyo.”¹⁷⁵

¹⁷¹ Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 118. Además, el citado autor estima que el órgano de autoridad puede no tener facultades de ejecución, sino sólo de decisión. Por su parte, los órganos auxiliares pueden ser de preparación o consultivos.

¹⁷² Béjar Rivera, Luis José, *Curso de derecho administrativo*, México, Oxford, 2007, p. 83.

¹⁷³ Martínez Morales, Rafael, *op. cit.*, p. 55.

¹⁷⁴ Alfonso Nava Negrete, *op. cit.*, p. 221.

¹⁷⁵ Garrido del Toral, Andrés, *Derecho administrativo estructural*, México, FUNDAP, 2002, p. 46.

En esta medida, y de acuerdo a las ideas anteriores descritas, la naturaleza jurídica de la Oficina presidencial corresponde al de un órgano auxiliar, directo e inmediato del Presidente, puesto que además de desarrollar las atribuciones consistentes en apoyar al órgano decisorio, es decir, el titular del Poder Ejecutivo Federal en cuanto a sus tareas, comprenden también las de dar seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación periódica, con el objeto de aportar elementos para la toma de decisiones.

Finalmente, es de llamar la atención que el contenido del artículo dos de la LOAPF, expresa que la Oficina de la Presidencia de la República, junto con las Secretarías de Estado, Órganos Reguladores Coordinados en Materia de Energía, y la Consejería Jurídica, corresponde en su totalidad a la Administración Pública Centralizada, por lo tanto, para fines prácticos, es ubicada dentro del marco de dicha forma organizacional.

IV.III. Finalidad

Conforme lo expresado en apartados anteriores, la Oficina de la Presidencia de la República adquiere por propósito, asistir, auxiliar al titular del Ejecutivo Federal mediante la eficiente y eficaz realización de sus respectivas facultades, en los asuntos que la LOAPF le ha determinado.

IV.IV. Facultades

La Oficina, dependencia de la Administración Pública Federal que otorgar apoyo directo al Presidente, se le atribuye diversas facultades conforme lo establecido en su respectivo reglamento, a saber:

IV.IV.I. Facultades de Apoyo Técnico

Este tipo de facultades, conocidas por el término de asistencia técnica, involucra una actividad especializada, de particular énfasis en el seguimiento de políticas públicas y demás responsabilidades que el propio presidente determine. La labor

de asistencia técnica para que sea eficaz, se plantea su división en logística e institucional.

El apoyo logístico implica que la unidad administrativa encargada de proporcionar a los órganos que conforman la Oficina, los recursos humanos y materiales, programados y autorizados en los tiempos, cantidad y calidad requeridos, así como el mantenimiento y control de bienes muebles e inmuebles, y del ejercicio presupuestal.¹⁷⁶

Por lo que toca al apoyo o asistencia institucional, ésta la práctica aquella unidad administrativa que abarcan, a grandes rasgos, asuntos técnico-especializados como lo es el seguimiento al cumplimiento de los programas, proyectos especiales o demás responsabilidades a cargo de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.¹⁷⁷

IV.IV. II. Facultades de Asesoría

En términos generales, el asesoramiento constituye una acción técnica cuya función principal es suministrar a una autoridad análisis, diagnósticos, información técnica o conocimientos especializados en calidad de proposiciones y recomendaciones, a efecto de facilitar la toma de decisiones.

Así, no es difícil entender que la facultad de asesoría es llevada a cabo por áreas especializadas en una materia de actividad específica que se reúnen con el objeto de aportar puntos de vista para orientar la emisión y ejecución de políticas públicas, o en su caso, proponer soluciones a problemas o asuntos planteados por quién habrá de decidir o ejecutar acciones.¹⁷⁸

En este sentido es de señalar que la Oficina no sólo está para “la toma de decisiones y la coordinación entre agencias o actores, sino también para lo opuesto, es decir, para detener o hacer más lenta dicha toma de decisiones, incorporando en

¹⁷⁶ Esta facultad corresponde en su totalidad a la Coordinación General de Administración.

¹⁷⁷ Esta facultad se materializa principalmente a través de la Jefatura de la Oficina de la Presidencia de la República.

¹⁷⁸ Estas facultades de asesoría corresponden principalmente a la Coordinación de Asesores del Presidente.

la misma, puntos de vista diferentes e incluso opuestos. En otras palabras, su función no es sólo apoyar las decisiones sino también evitar los errores.”¹⁷⁹

IV.IV. III. Facultades de Coordinación

Las facultades de coordinación constituyen la integración de acciones que realiza la Oficina presidencial que tienen como finalidad obtener, de las distintas áreas involucradas que la componen, la unidad de acción necesaria para contribuir al mejor logro de los objetivos, sin menoscabar la armónica actuación de las partes en tiempo, espacio, utilización de recursos, así como interrelacionar o apoyar actividades de seguridad y logística del titular del Ejecutivo Federal, e intercambiar experiencias o información principalmente entre las diversas unidades, partes de la estructura de la Oficina.

Adicionalmente, este tipo de facultades es necesaria para mantener y promover relaciones interinstitucionales con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y en general, con otras organizaciones e instituciones del sector público, privado y social.¹⁸⁰

IV.IV. IV. Facultades de Difusión

Las facultades de difusión, o propiamente de divulgación, se refieren en principio, a la transmisión y presentación de información de las tareas planificadas o ejecutadas, tareas propias de la imagen y opinión pública a través de los medios de comunicación como periódicos, portales de Internet, radio y, fundamentalmente televisión.

¹⁷⁹ Méndez, José Luis, *op. cit.*, p. 861.

¹⁸⁰ La Coordinación General de Política y Gobierno es la unidad administrativa encargada de llevar a cabo este tipo de facultades.

Además de la obligación de informar, la Oficina de la Presidencia de la República se vale de la publicidad para difundir principalmente logros o para promover actividades del Ejecutivo Federal.¹⁸¹

IV.IV.V. Otras Facultades

La Oficina, se centra en reunir la información existente, determina si aquella es suficiente para decidir y agregarla de manera útil para la toma de decisiones por parte del Ejecutivo Federal. Por otro lado, la oficina monitorea aspectos formales de la ejecución, así como evalúa el impacto de las políticas. En su momento, desarrolla labores vinculadas a prioridades políticas del presidente, ya sean programas de alto valor estratégico o la ejecución de iniciativas que por su naturaleza deban ser desarrolladas en estrecha colaboración junto a otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

IV.V. Estructura Orgánica

Ahora bien, se puede decir que, en cuanto a su composición la Oficina de la Presidencia de la República para el ejercicio de las facultades anteriores ha dado cabida a las siguientes unidades administrativas:

- Jefatura de la Oficina de la Presidencia
- Secretaría Particular del Presidente
- Coordinación de General de Política y Gobierno
- Coordinación de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República
- Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional.¹⁸²

¹⁸¹ Corresponde específicamente a la Coordinación de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República realizar la difusión de logros o promoción de las actividades presidenciales.

¹⁸² Artículo 3 del Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

IV.V.I. Jefatura de la Oficina de la Presidencia

La Jefatura de la Oficina de la Presidencia acuerda con el Presidente los asuntos de su competencia y los que estén encomendados a sus unidades de apoyo técnico; y asiste a las reuniones de gabinete a las que convoque el Presidente o el Secretario de Gobernación, en términos de lo dispuesto en la Ley Orgánica.

Da seguimiento puntual a las órdenes y acuerdos del Presidente; a las políticas públicas y realiza su evaluación periódica, con el apoyo de las unidades adscritas, con objeto de aportar elementos para la toma de decisiones; y a los avances y al cumplimiento de los programas, proyectos y demás responsabilidades a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que le encomiende el Presidente.

Brinda asesoría al Presidente en los asuntos que éste le encomiende; mantiene y promueve, en coordinación con las áreas competentes, las relaciones interinstitucionales de la Oficina de la Presidencia, con los sectores público, social y privado.¹⁸³

IV.V.I.I. Unidades adscritas

Subjefatura de la Oficina de la Presidencia

Apoya al Jefe de la Oficina de la Presidencia en la coordinación y organización de las unidades de apoyo técnico de la Jefatura de la Oficina de la Presidencia; y brinda asesoría y apoyo técnico al Jefe de la Oficina de la Presidencia en los asuntos que éste le encomiende.¹⁸⁴

Coordinación de Asesores del Presidente

Asesora y apoya al Presidente y al Jefe de la Oficina de la Presidencia en los asuntos que le encomienden y formular los estudios, análisis, opiniones y recomendaciones que resulten procedentes; da seguimiento a indicadores

¹⁸³ Artículo 4 del Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

¹⁸⁴ Artículo 5 Bis del Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

relevantes de temas de carácter económico, social y político que le encomienden el Presidente y el Jefe de la Oficina de la Presidencia, y formula los estudios y análisis correspondientes; provee al Presidente y al Jefe de la Oficina de la Presidencia la información y datos necesarios para sus actividades, toma de decisiones y formulación de mensajes.

Para ello, asiste a las reuniones de gabinete a las que sea convocado por el Presidente o el Secretario de Gobernación; solicita a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la información y datos que resulten necesarios; y establece mecanismos de coordinación con las demás unidades de la Oficina de la Presidencia para el debido cumplimiento de sus funciones.¹⁸⁵

Coordinación de Opinión Pública

Colabora con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la elaboración de diagnósticos y escenarios que permitan prever sucesos que puedan repercutir en la imagen presidencial y del Gobierno de la República; y coordina estudios de opinión con el objeto de aportar elementos que permitan dar apoyo a la toma de decisiones y seguimiento a los temas que le encomiende el Jefe de la Oficina de la Presidencia; dirige investigaciones relativas la gestión del Presidente y de la Administración Pública Federal en torno a temas de interés nacional; y coadyuva al desarrollo de estrategias que permitan conducir las tareas vinculadas a la opinión pública del Presidente y del Gobierno de la República; y por último establece mecanismos de coordinación con la Coordinación de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, así como con las demás unidades competentes para el debido ejercicio de sus funciones.¹⁸⁶

Coordinación de Estrategia Digital Nacional

Asesora al Jefe de la Oficina de la Presidencia para dirigir la estrategia de comunicación digital de la Oficina de la Presidencia y administra sus plataformas

¹⁸⁵ Artículo 6 del Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

¹⁸⁶ Artículo 7 del Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

oficiales, así como impulsa mejores prácticas al interior de la Administración Pública Federal.

Elabora, da seguimiento y evalúa periódicamente la Estrategia Digital Nacional; fomenta la adopción y el desarrollo de tecnologías de la información y comunicación; impulsa el gobierno digital; promueve la innovación, apertura, transparencia, colaboración y participación ciudadana para insertar a México a la sociedad del conocimiento, en coordinación con las dependencias y entidades competentes.

Orienta la emisión y ejecución de políticas públicas y lineamientos, así como los mecanismos de implementación, derivados de la Estrategia Digital Nacional en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal competentes.

Coordina acciones con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, y la sociedad en general, con la finalidad de impulsar el uso y apropiación de las tecnologías de la información y comunicación; y las áreas estratégicas de tecnología y los protocolos de seguridad de la información al interior de la Oficina de la Presidencia.

Emite recomendaciones, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, respecto de las mejores prácticas susceptibles de desarrollarse e implementarse a través de proyectos e iniciativas estratégicas en materia de tecnologías y seguridad de la información.

Participa, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes, en el diseño y formulación de las especificaciones y estándares para las adquisiciones y arrendamientos de bienes o servicios de tecnologías de la información y comunicación.¹⁸⁷

Coordinación de Marca País y Medios Internacionales

Participa en el diseño y aplicación de las estrategias de comunicación para fortalecer la imagen y percepción de México en el extranjero, en coordinación con

¹⁸⁷ Artículo 10 del Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

las demás unidades competentes de la Oficina de la Presidencia, así como de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Promueve la coordinación y colaboración del Poder Ejecutivo Federal con los medios de comunicación del extranjero, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes.

Compila y distribuye entre los servidores públicos de la Oficina de la Presidencia, la información publicada y difundida en los medios de comunicación del extranjero.

Atiende los requerimientos de información de los medios de comunicación del extranjero.

Integra y administra el acervo documental y audiovisual de las actividades del Presidente que fueron objeto de difusión a través de los medios de comunicación del extranjero.¹⁸⁸

IV.V. II. Secretaría Particular del Presidente

Da puntual seguimiento a las órdenes y acuerdos que instruya el Presidente y realiza las acciones necesarias para verificar su cumplimiento; mantiene las relaciones interinstitucionales del Presidente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, en general, con otras instituciones de los sectores público, privado y social.

Diseña la agenda, el calendario de giras y asistencia a las actividades y eventos públicos del Presidente, en coordinación con el Estado Mayor Presidencial, tanto en el interior del país como en el extranjero; atiende las comunicaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal al Presidente, y transmite los acuerdos e instrucciones que el mismo le determine.

Tramita las peticiones dirigidas al Presidente y asegura su debida atención por parte de las áreas que correspondan; recibe la documentación y comunicados dirigidos al Presidente y la turnar para su adecuada atención a las áreas que correspondan; coordina las áreas a su cargo para el debido cumplimiento de sus

¹⁸⁸ Artículo 12 Bis del Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

funciones e instruir las acciones necesarias para la colaboración con las demás unidades de la Oficina de la Presidencia.¹⁸⁹

IV.V.II.I. Unidades adscritas

Coordinación General de Administración

Administra los recursos humanos, financieros y materiales de la Oficina de la Presidencia, incluyendo las unidades de apoyo; provee lo necesario para que dichos recursos sean asignados en términos del Presupuesto autorizado. Por lo que para tales efectos, podrá suscribir toda clase de convenios, contratos y demás instrumentos jurídicos.

Las funciones de la Coordinación General de Administración serán ejercidas por el Coordinador General de Administración, por sí o por conducto de los titulares de las unidades a cargo de la programación, presupuestación y finanzas; administración de recursos humanos; administración de recursos materiales, adquisiciones y servicios generales; tecnologías de la información, así como de administración de instalaciones, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones aplicables.¹⁹⁰

Unidad de Enlace para la Transparencia y Acceso a la Información

Ejerce funciones en materia de transparencia y acceso a la información, a que se refiere el artículo 28 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.¹⁹¹

IV.V.III. Coordinación General de Política y Gobierno

Acuerda con el Presidente los asuntos de su competencia y los que estén encomendados a sus unidades de apoyo técnico.

¹⁸⁹ Artículo 13 del Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

¹⁹⁰ Artículo 14 del Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

¹⁹¹ Artículo 15 del Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

Mantiene las relaciones interinstitucionales de la Oficina de la Presidencia con los sectores público, político, social y privado; la comunicación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el seguimiento y atención de los acuerdos e instrucciones del Presidente.

Asiste a las reuniones de gabinete a las que sea convocado por el Presidente o el Secretario de Gobernación, e informa al Presidente sobre el cumplimiento de los acuerdos e instrucciones dictados por él en las sesiones de gabinete.

Brinda asesoría y apoyo técnico al Presidente en los asuntos que éste le encomiende.¹⁹²

IV.V.III. I. Unidades Adscritas

Secretaría Técnica del Gabinete

Opina sobre la operación y funcionamiento de los gabinetes; formula temas de interés y relevantes que pudieran serlo en futuras reuniones de gabinete; sugiere estrategias y políticas alternativas; elabora estudios y análisis especializados además que proporciona información de orden económico, social y político al Coordinador General de Política y Gobierno.¹⁹³

Coordinación de Enlace Institucional

Esta Coordinación aguarda la vinculación interinstitucional con los sectores público, político, social y privado, y establece mecanismos de coordinación con las demás unidades de la Oficina de la Presidencia. Además, provee información y datos así como brinda asesoría y apoyo técnico al Coordinador General de Política y Gobierno en asuntos de su competencia.¹⁹⁴

¹⁹² Artículo 17 del Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

¹⁹³ Artículo 17 Ter del Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

¹⁹⁴ Artículo 17 Quáter del Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

Coordinación de Ciencia, Tecnología e Innovación

Coadyuva en la elaboración de diagnósticos e informes con el propósito de conocer la situación que guarda el sector de ciencia, tecnología e innovación en el país; e impulsa acciones para que la ciencia, tecnología e innovación se conviertan en palanca real del desarrollo económico y social del país. Asimismo, analiza, con el apoyo del CONACYT, el marco jurídico en materia de ciencia, tecnología e innovación y propone, por conducto de las instancias competentes, las modificaciones pertinentes para la mejor organización y funcionamiento del sector. Formula análisis, opiniones y recomendaciones al Presidente o Coordinador General de Política y Gobierno principalmente sobre temas de ciencia y tecnología. Además, que propicia la vinculación del Ejecutivo Federal con instancias públicas y privadas de desarrollo tecnológico, investigación científica e innovación.¹⁹⁵

IV.V. IV. Coordinación de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República

Coordina, con el apoyo de las unidades administrativas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la realización de programas o campañas específicas de comunicación social, o información gubernamental, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, así como para la emisión de boletines y comunicados a los medios de comunicación; a las unidades administrativas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para dar congruencia a la información que el Gobierno Federal difunda a la población; las entrevistas y conferencias de prensa del Presidente y de los servidores públicos de la Oficina de la Presidencia; el diseño y difusión de las campañas y publicaciones institucionales de la Oficina de la Presidencia, con la participación de las demás unidades competentes, así como orienta a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para que el contenido de sus campañas y publicaciones sea acorde con el mensaje y estrategia de comunicación social que determine el Presidente; y por último, las

¹⁹⁵ Artículo 17 Quintus del Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

acciones y estrategias para posicionar el mensaje gubernamental, con la participación que corresponda de las demás unidades competentes de la Oficina de la Presidencia, así como de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Convoca a reuniones de trabajo a los titulares de las unidades administrativas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de diseñar y coordinar la estrategia de información gubernamental; y supervisa las acciones para la ejecución de la estrategia de información gubernamental, a que se refiere la fracción anterior.

Informa a la opinión pública y a los medios de comunicación acerca de los asuntos competencia del Presidente y de la Oficina de la Presidencia, así como difundir sus objetivos, programas y acciones; y amplía y, en su caso, precisa la información relacionada con los posicionamientos del Gobierno Federal.

Propone y aplica los programas de comunicación social del Presidente y de la Oficina de la Presidencia, de conformidad con las políticas, lineamientos y demás disposiciones jurídicas aplicables; y coordina y atiende las actividades de relaciones públicas del Presidente y de la Oficina de la Presidencia con los medios de comunicación, en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal competentes.

Establece relaciones interinstitucionales con las áreas de comunicación social de los sectores público, social y privado; y criterios respecto a las publicaciones periódicas de la Oficina de la Presidencia de carácter informativo y de difusión.

Interviene, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, en la formulación, regulación y conducción de la política de comunicación social del Gobierno Federal y en la relación con los medios masivos de información, así como participar en la orientación, supervisión y evaluación de los programas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y analiza, en coordinación con las unidades administrativas de la Oficina de la Presidencia, la información que difunden los medios de comunicación sobre el Presidente y la Oficina de la Presidencia.

Suscribe acuerdos y convenios con los sectores público, social y privado en las materias de su competencia y dispone las acciones para su ejecución, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes. Además compila y distribuye entre los servidores públicos de la Oficina de la Presidencia la información publicada y difundida en los medios de comunicación del país.

Cubre los eventos institucionales del Presidente y de la Oficina de la Presidencia, así como diseña y produce los materiales informativos y de difusión de dichos eventos para radio, televisión y medios impresos, en coordinación con las instancias competentes.

Promueve la coordinación y colaboración del Poder Ejecutivo Federal con los medios de comunicación del país y del extranjero, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes; y atiende los requerimientos de información de las actividades del Presidente y de la Oficina de la Presidencia que formulen los medios de comunicación del país.

Conforma y administra el acervo documental y audiovisual de las actividades del Presidente que fueron objeto de difusión a través de los medios de comunicación del país.

Participa en reuniones del Gabinete y de los gabinetes especializados a los que se le convoque; promueve la modernización administrativa, mejora regulatoria, gestión de la calidad y transparencia de los trámites y servicios en los asuntos de su competencia.

Conduce la política de identidad institucional de la Oficina de la Presidencia y de la Administración Pública Federal, con la participación que corresponda a la Secretaría de Gobernación; y supervisar el uso de la imagen institucional, así como coadyuvar en la producción y transmisión de los actos y eventos en los que participe el Presidente, en coordinación con las demás unidades de la Oficina de la

Presidencia, así como de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes.¹⁹⁶

IV.V.IV.I. Unidades Adscritas

Coordinación de Crónica Presidencial

Da puntual seguimiento a las actividades del Presidente para recopilar los materiales y generar los contenidos para la integración de las publicaciones y las crónicas respectivas.

Compila el acervo documental, bibliográfico, hemerográfico, audiovisual y de medios electrónicos que dé cuenta de las políticas, programas, obras y acciones para construir la memoria histórica de la Presidencia de la República; y pone a disposición de la ciudadanía el acervo presidencial, mediante un sistema de consulta digital.

Publica y actualiza los diccionarios y directorios del Gobierno Mexicano que le sean instruidos; elabora y actualiza, un catálogo de referencias de las publicaciones editadas por la Oficina de la Presidencia, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Difunde la narrativa histórica presidencial, así como de las obras y acciones del Gobierno de la República para fines informativos, educativos y de orientación social, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y disposiciones legales aplicables; y participa, en el ámbito de su competencia, en las políticas sobre la custodia del acervo histórico e historiográfico, tanto impreso como gráfico, audiovisual, sonoro, electrónico, informático, magnético o de índole diversa, de la Oficina de la Presidencia.

Establece mecanismos de coordinación con las unidades de la Oficina de la Presidencia, así como con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y demás instancias competentes, para recabar, ordenar y clasificar la información necesaria para el debido ejercicio de sus funciones.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Artículo 18 del Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

¹⁹⁷ Artículo 18 Ter del Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

IV.V.V. Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional

La Secretaría es una oficina técnica especializada que desempeña una variedad de tareas principalmente para el Consejo de Seguridad Nacional.¹⁹⁸ Al frente de este Consejo hay un Secretariado Técnico, nombrado por el Presidente y por lo tanto dependerá directamente de él, y no será integrante del Consejo.¹⁹⁹

Entre las facultades del Secretario Técnico del Consejo, sobresalen a continuación, las siguientes:

- Elabora y certifica los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevando su archivo y el de los instrumentos jurídicos que se generen en el seno del mismo.
- Realiza las acciones necesarias para la debida ejecución y seguimientos de los acuerdos del Consejo.
- Propone al Consejo políticas, lineamientos y acciones en materia de Seguridad Nacional; y el contenido del Programa para la Seguridad Nacional.
- Presenta al Consejo la Agenda Nacional de Riesgos; y elabora los informes de actividades que ordene el Consejo.
- Entrega en tiempo a la Comisión Bicameral la documentación e informes a las que se refiere el artículo 57 de la presente Ley; además administra y sistematiza los instrumentos y redes de información que se generen en el seno del Consejo.

¹⁹⁸ De acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005, el Consejo de Seguridad Nacional se concibe como una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer, articular y coordinar las políticas públicas en materia de Seguridad Nacional. Estará conformado por el Presidente de la República, mismo que lo presidirá; el secretario de Gobernación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo del Consejo y en caso de ausencia del Presidente, encabezará el Consejo; el secretario de la Defensa Nacional; el secretario de Marina; el secretario de Seguridad Pública (sic); el secretario de Hacienda; el secretario de la Función Pública; el secretario de Relaciones Exteriores; el secretario de Comunicaciones y Transportes; el Procurador General de la República y el Director General del CISEN.

¹⁹⁹ Artículo 19 del Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

- Promueve la ejecución de las acciones conjuntas que se acuerden en el Consejo, de conformidad con las bases y reglas que emita el mismo y con respeto a las atribuciones de las instancias vinculadas.
- Realiza estudios especializados en materias relacionadas con la Seguridad Nacional por acuerdo del Consejo; y el inventario de la infraestructura estratégica del país y por último, solicita información necesaria a las dependencias federales para seguridad nacional que requiera explícitamente el Consejo.

IV.VI. Titular: el Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República

En virtud del reglamento expedido por el Presidente, el Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República es el funcionario público nombrado y removido libremente por el titular del Ejecutivo Federal, al cual en ejercicio de sus principales funciones, asiste y brinda asesoría en los asuntos que le determine.

Se trata de un funcionario auxiliar que no cuenta con la facultad de llevar a cabo actos jurídicos de decisión u ejecución, sólo se reduce a verificar las conductas materiales, a realizar todos los hechos necesarios para que el funcionario de autoridad, en este caso el Presidente, tome una decisión y ordene a otras instancias, su ejecución.²⁰⁰

A diferencia de otros funcionarios públicos de la Administración Pública Federal, el titular de la Oficina de la Presidencia no requiere de requisitos legales para desempeñar el cargo.

El Jefe de la Oficina sirve de interlocutor entre el Presidente de la República y los sectores público, privado y social, por tanto coadyuva en la construcción de acuerdos para alcanzar estabilidad y gobernabilidad democrática. El Jefe de la Oficina de la Presidencia dispone de cinco unidades de apoyo técnico para dar cumplimiento al despacho de sus asuntos respectivos.²⁰¹

I. Subjefatura de la Oficina de la Presidencia;

²⁰⁰ Gutiérrez y González, Ernesto, *op. cit.*, p. 755.

²⁰¹ Cabe mencionar que el Presidente de la República ejerce sobre los titulares de dichas unidades las facultades de nombramiento y mando.

- II. Coordinación de Asesores del Presidente;
- III. Coordinación de Opinión Pública;
- IV. Coordinación de Estrategia Digital Nacional, y
- V. Coordinación de Marca País y Medios Internacionales.

IV.VII. Representación Jurídica

Del reglamento citado de la Oficina de la Presidencia se puede apreciar que no se considera a ninguna unidad administrativa encargada de la representación en el ámbito jurídico cuando así lo requiera. Ante la existencia de este vacío, el Ejecutivo federal mediante la expedición de Decreto publicado el 30 de abril de 2015 en el Diario Oficial de la Federación determina el órgano encargado de llevar la representación jurídica de la Oficina Presidencial. Dicha función está asignada a otro órgano de apoyo técnico al Presidente de la República: Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Esta determinación se prevé expresamente en el último párrafo del artículo 3 del mencionado decreto, que a continuación se transcribe:

“A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal le corresponde representar a la Oficina de la Presidencia y a sus unidades ante los tribunales federales y del fuero común y ante toda autoridad del ámbito federal, local o municipal, en los asuntos y trámites jurisdiccionales y en cualquier asunto de carácter jurídico en que tenga interés o injerencia. Esta facultad incluye todos los derechos procesales que las leyes reconocen a las partes.”

IV.VIII. Oficina de la Presidencia de la República, escenario a futuro

Es imperioso señalar que el anterior sexenio en un inicio causó elevadas expectativas por su espíritu reformador, pero más adelante se vio tensionado por los altos niveles de corrupción, escándalos, ineptitud y excesos.²⁰² Ante tal situación,

²⁰² “El impulso que comenzó el 1 de diciembre de 2012, cuando asumió la presidencia, se esfumó 18 meses después, cuando comenzó su declive, durante el que perdió prestigio, credibilidad y confianza, que terminó con la humillante derrota de su partido en la elección presidencial. Peña Nieto quería ser un presidente recordado por sus reformas, pero por la información que está comenzando a surgir, el enojo y el desprecio contra su persona, que se reflejó en las urnas el 1 de julio pasado, lo trascenderá mucho más allá del fin de su mandato”. Riva Palacio, Raymundo, “*La desgracia de Peña Nieto*”, El Financiero, México, julio de 2018, <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/raymundo-riva-palacio/la-desgracia-de-pena-nieto>.

en el proceso electoral del 2018, la participación político-ciudadana rechazó brutalmente en las urnas al partido en el poder y otorgó respaldo mayoritario al proyecto de oposición encabezado por Andrés Manuel López Obrador.²⁰³

El nuevo gobierno apostará por transformar simbólicamente y materialmente múltiples aspectos de la vida pública. Durante la campaña electoral, el actual Presidente Andrés Manuel López Obrador, hizo énfasis en realizar planes de austeridad sobre el gobierno federal. El objetivo general de esta política pública, será erradicar la frivolidad y la insensibilidad en las altas esferas gubernamentales, que empiezan por las altas percepciones y prestaciones de altos funcionarios públicos; reducir el tamaño de la Administración Pública Federal sin sacrificar la calidad del gobierno; y generar ahorro para financiar proyectos productivos y financiar programas sociales prioritarios. En este sentido, todo parece indicar que, bajo el esquema de la política anterior, que pretende llevar a cabo el Presidente se decidirá eliminar, fusionar, reorganizar el esquema estructural, operativo y personal de la Oficina.²⁰⁴

²⁰³ Según el Dictamen relativo al cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a la Declaración de Validez de la Elección y a la de Presidente Electo, publicado en el DOF el 11 de agosto de 2018, el resultado de la votación en los comicios presidenciales del primero de julio fue el siguiente: Andrés Manuel López Obrador obtuvo treinta millones ciento diez mil trescientos veintisiete sufragios, lo que representa el 53.20% de la votación total. En segundo lugar, Ricardo Anaya con el 22.27%, esto significa 12 millones 607 mil 779 votos. Por su parte, José Antonio Meade con 16.41% que le significan alrededor de 9 millones 288 mil 750 sufragios y, por último, Jaime Rodríguez Calderón logró el 5.23%, equivalente a 2 millones 960 mil 461 votos.

²⁰⁴ El pasado 21 de agosto, el entonces presidente electo Andrés Manuel López Obrador anunció los nombramientos de quienes trabajarán con él desde Palacio Nacional en la Oficina de la Presidencia de la República. Asimismo, el 15 de noviembre, anunció la conformación de un Consejo Asesor Empresarial, coordinado por Alfonso Romo, próximo jefe de la Oficina de la Presidencia. Dicho Consejo se reunirá bimestralmente con el Presidente a fin de darle a conocer sus puntos de vista, en materia económica.

Desde mediados del 2018, la Oficina de la Presidencia inició el proceso de separación, vía despido o solicitud de renuncia, de funcionarios y empleados para ceder esos lugares al equipo de confianza del presidente Andrés Manuel López Obrador, por lo que, en el último mes de la gestión anterior, las diversas oficinas, trabajaron con un mínimo de personal. Cabe destacar que en la Presidencia se tienen pocas plazas de base por lo que prácticamente emplea funcionarios de confianza y por tanto resultan prescindibles cuando así lo determinan las diversas áreas de la Presidencia.

Así, una iniciativa de reformas a la LOAPF fue presentada en la Cámara de Diputados el 18 de octubre de 2018. En ella resalta los propósitos para que el próximo Ejecutivo federal cuente con una Administración Pública que permita estar en mejores condiciones y disponer de mayores instrumentos para dar respuesta a los reclamos sociales. En este contexto se dieron varias propuestas como la creación de las Secretarías de Bienestar Social, de Seguridad y Protección Ciudadana, igualmente el fortalecimiento de la Secretaría de Hacienda, la Consejería Jurídica y la Oficina de la Presidencia.

A este respecto, la iniciativa optó por añadir en el artículo 8 de la legislación Orgánica una fracción más y así otorgar a la Oficina la facultad para definir las políticas en materia de gobierno digital, gobierno abierto y datos abiertos de la Administración Pública Federal; conducir, instrumentar y evaluar la política de comunicación social del gobierno federal en coordinación con la Secretaría de Gobernación; difundir y proyectar el derecho a la memoria de la Nación, a través de la preservación y divulgación de los documentos y objetos de diversa índole albergados en repositorios históricos nacionales y regionales, públicos y privados.

Con una votación clara, el pasado 14 de noviembre de 2018, la Cámara de Diputados aprobó en lo general, el dictamen con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la LOAPF, con 305 votos a favor, 97 en contra y 62 abstenciones.

Por su parte, el día 22 de noviembre, el Senado aprobó en lo general, entre críticas y cuestionamientos de la oposición, el dictamen que reforma la LOAPF con 72 votos a favor, 46 en contra y cero abstenciones, no sin antes realizar modificaciones a los artículos 8, 17 Bis, 27, 33, 37 y 40 de la ley en comento.

Finalmente, el día 27 de noviembre de 2018, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó la minuta con las modificaciones acordadas en el Senado con 328 votos a favor, 49 en contra y cero abstenciones. Posteriormente, lo turnó al Ejecutivo para su publicación en el DOF, que entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

El resultado final comprende adicionar un tercer párrafo y las fracciones I, II y III al artículo 8° de la LOAPF para quedar la redacción como a continuación se sigue:

“Artículo 8o.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con el apoyo directo de la Oficina de la Presidencia de la República para sus tareas y para el seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación periódica, con el objeto de aportar elementos para la toma de decisiones, sin perjuicio de las atribuciones que ejercen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias. El Presidente designará al Jefe de dicha Oficina.

El Ejecutivo Federal contará con las unidades de apoyo técnico y estructura que el Presidente determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a dicha Oficina.

Las unidades señaladas en el párrafo anterior podrán estar adscritas de manera directa a la Presidencia o a través de la Oficina referida y desarrollarán entre otras funciones, las siguientes:

I. Definir las políticas en materia del Gobierno Federal en los temas de informática, tecnologías de la información, comunicación y de gobierno digital, en términos de las disposiciones aplicables.

II. Formular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal con la intervención que corresponda a la Secretaría de Gobernación conforme a la presente ley. Para tal efecto establecerá, mediante disposiciones de carácter general, el modelo organizacional y de operación de las unidades administrativas que realicen actividades en esta materia, y

Difundir y proyectar el derecho a la memoria de la Nación, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.”

Capítulo V. La Oficina de la Presidencia de la República en el Derecho Comparado

V.I. Oficina Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos de América

La Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 señala que los Estados Unidos conforma una república federal, bajo un sistema de gobierno presidencial.²⁰⁵ Dicho sistema ha sido reproducido por múltiples países alrededor del mundo, no obstante que, en los Estados Unidos de Norteamérica, el sistema presidencialista ha evolucionado para consolidarse como un auténtico sistema de pesos y contrapesos, destinado a equilibrar la balanza de los poderes públicos.

Aquí es importante recalcar que este equilibrio, en ocasiones desencadena ciertos límites al ejercicio del sistema político norteamericano, dado que la relación entre el poder Legislativo y Ejecutivo no entrelaza supeditación de ambos poderes, prevalece un alto grado de independencia política, escenario que por momentos motiva al Congreso a obstruir la marcha del gobierno. De esta manera, el Congreso puede desplegar una serie de atribuciones alrededor del Poder Ejecutivo, consistentes en la inspección, investigación y control.

Para el tema aquí tratado, sobresale el artículo segundo de la Constitución de Estados Unidos, el cual define con trazo amplio al Poder Ejecutivo y esgrime sus atribuciones esenciales. Según lo indica el texto, dicho poder se deposita en el Presidente de los Estados Unidos, quien desempeñará su encargo en un periodo

²⁰⁵ “Los legisladores norteamericanos tenían una tarea difícil de desempeñar: querían crear un Poder Ejecutivo que dependiese de la mayoría y que, sin embargo, fuera bastante por sí mismo para obrar con libertad en su esfera. El mantenimiento de la forma republicana exigía que el representante del Poder Ejecutivo estuviese sometido a la voluntad nacional. El Presidente es un magistrado electivo. Su honor, sus bienes, su libertad y su vida responden sin cesar ante el pueblo del buen empleo que hará de su poder.” Tocqueville, Alexis d, La Democracia en América, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 123.

cuatro años, con la posibilidad de reelegirse por un periodo más.²⁰⁶ El sistema para la elección del Presidente de los Estados Unidos de elección es indirecto.²⁰⁷

Más adelante, en este mismo artículo, se expone el alcance de dicho poder de la Unión, afirmándose que en el Presidente coinciden tanto las funciones de jefe de Estado como las propias del jefe de Gobierno. Por otra parte, en el sentido de las facultades que la Constitución le atribuye el Presidente podrá solicitar la opinión por escrito del funcionario principal de cada uno de los departamentos administrativos con relación a cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos empleos, además estará facultado para suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos tratándose de delitos contra los Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales.

El primer mandatario dispone de la facultad -con previo consejo y beneplácito del Senado- para celebrar tratados. De igual forma, con el consejo y sentimiento del Senado, nombra a los embajadores, ministros públicos, cónsules, magistrados del Tribunal Supremo y demás funcionarios de los Estados Unidos. El Congreso podrá atribuirse el nombramiento de los funcionarios inferiores que considere

²⁰⁶ El presidente Franklin D. Roosevelt es la única excepción a la regla. Fue reelecto para un tercer mandato en 1944, el cual no concluyó puesto que al año siguiente falleció. Con la enmienda XXII en 1947, aplicada a partir de 1951, se estableció que “ninguna persona podrá ser electa más de dos veces para el cargo de Presidente, y ningún individuo que haya ostentado el cargo de Presidente o se haya desempeñado como tal durante más de dos años de un periodo para el cual otra persona hubiera sido elegida Presidente, podrá ser elegida más de una vez para el cargo de Presidente.”

²⁰⁷ Sirvent Gutiérrez afirma que el pueblo norteamericano en realidad elige una lista de electores semejantes en número a los senadores y representantes que cada estado tiene en el congreso. El día de la elección, los electores se reúnen en la capital de su estado y emiten los votos definitivos para la elección del presidente y vicepresidente. El partido que obtenga el mayor número del voto popular en cada estado, gana los votos electorales de dicho estado. Para que un candidato gane la elección deber recibir al menos 270 de los 438 votos electorales. En el caso que ningún candidato alcance los votos necesarios, la Cámara de Representantes designa como Presidente, a uno de los tres candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos. Dicha autora añade que esta forma de elección es contraria a los valores democráticos que predominan en la mayoría del mundo, al vulnerar el principio de “una persona, un voto”. Sirvent Gutiérrez, Consuelo, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, Porrúa, 2015, p. 111.

convenientes, por medio de una ley, al Presidente, a los tribunales judiciales o a los jefes de los departamentos.

El Presidente tendrá el derecho de cubrir todas las vacantes que ocurran durante el receso del Senado, extendiendo nombramientos provisionales que terminarán al final del siguiente período de sesiones.

Asimismo, el texto constitucional declara el Presidente tiene la responsabilidad de proporcionar de manera periódica al Congreso informes sobre el estado que aguarda la Unión Americana, recomendando a su consideración las medidas que estime necesarias y oportunas. Además, podrá convocar de manera extraordinaria ambas Cámaras o a cualquiera de ellas; cuidará de que las leyes se ejecuten puntualmente y extenderá los despachos de todos los funcionarios de los Estados Unidos.

De forma complementaria, es importante señalar que el Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles podrán ser separados de sus puestos al tener acusaciones y ser declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves.

Señalado lo anterior, es de precisarse que el Presidente de los Estados Unidos para el ejercicio de la función ejecutiva, requiere del apoyo de la Administración Pública norteamericana. En consideración de María Salvador Martínez Administración Pública es producto dual, es decir hechura tanto del Congreso como del Ejecutivo federal,²⁰⁸ cuya configuración es diversa a las administraciones europeas, creadas manera ordenada y sistemática conforme a un esquema previo. Dicho de otra manera, la Administración Pública de Norteamérica es consecuencia de las necesidades concretas de cada momento, en un contexto social, económico y político distinto al de ciertos países europeos.²⁰⁹

²⁰⁸ Si bien el sistema político norteamericano establece la responsabilidad exclusiva del Presidente sobre su propio ámbito de poder público, también es cierto que la participación del Congreso es fundamental para la existencia de los departamentos ejecutivos, que en este sentido gozan de cierta autonomía en su actuación respecto de las directrices presidenciales. Esta situación ha orillado a que el Ejecutivo desconfió de los departamentos, y por el contrario otorgue mayor crédito a la Oficina Ejecutiva.

²⁰⁹ Salvador Martínez, María, *op. cit.*, p. 90.

Por ello a diferencia del modelo francés continental, continua la autora en cita, la Administración estadounidense no conforma una unidad de estructura jerárquica y subordinada; sencillamente constituye un cúmulo de agencias.²¹⁰ De suerte que se considera a la agencia como un concepto abierto y flexible que abarca una enorme cantidad de organismos públicos. En otros términos, se entiende por agencia, aquella unidad organizativa básica de la Administración Pública de los Estados Unidos, excluyéndose de esta condición, aquellas estructuras concernientes a los poderes legislativo y judicial.²¹¹

La reiterada autora expresa que las agencias administrativas suelen clasificarse en independientes y ejecutivas. Las agencias independientes no están ubicadas al interior de las ramas ejecutiva, legislativa ni judicial, a consecuencia de que “poseen un determinado grado de independencia respecto del Presidente, que no puede ejercer sobre ellas el mismo control que ejerce las restantes agencias administrativas ni puede cesar discretamente a sus miembros.”²¹²

La finalidad de las agencias independientes es accionar atribuciones de contenido social como la protección de la salud o el empleo; y de regulación y control sobre actividades privadas de ciertos sectores económicos que hacen necesaria la intervención gubernamental.

Por su parte, las agencias ejecutivas se localizan, de acuerdo con el esquema tripartito clásico, en el Poder Ejecutivo. Dichas agencias instituyen el medio para ejercicio de la función ejecutiva, aunque no debe olvidarse que el Congreso es la instancia que determina su creación, por lo que responden ante él. Además, los

²¹⁰ *Ídem*.

La autora menciona que si bien la Administración estadounidense sirve de apoyo al Presidente en el ejercicio de la función ejecutiva, la relación entre una y otra no es jerárquica e instrumental, como en el caso europeo. Lo demuestra con el hecho de que el nombramiento de todos los ministros y altos cargos de la Administración requiere la ratificación del Senado. Los cargos inferiores son nombrados por el Congreso.

²¹¹ *Ibidem*, p. 100.

²¹² *Ibidem*, p. 101.

Ejemplos de agencias federales independientes incluyen la Agencia Central de Inteligencia (CIA), la Administración Nacional de la Aeronáutica y del Espacio (NASA), la Agencia de Protección Ambiental (EPA), la Reserva Federal, etcétera.

funcionarios de mayor jerarquía son nombrados por el Presidente, ratificados por el Senado pese a ser removidos del cargo a discreción presidencial.

Cualquier departamento ministerial, corporación gubernamental u otro establecimiento del Poder Ejecutivo, como la Oficina Ejecutiva del Presidente encuadran dentro de la clasificación de agencias ejecutivas.²¹³

El Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, además de ser el responsable de la Administración Pública, define la formulación de políticas públicas, que en la práctica es compartida con el Congreso federal.²¹⁴ En el caso del Ejecutivo Federal, parte del proceso de las políticas involucra la participación de múltiples departamentos y agencias gubernamentales, a la vez que dispone de la Oficina Ejecutiva para hacer frente a situaciones cotidianas y supervisar las políticas.²¹⁵

²¹³ *Ibidem*, p. 102.

²¹⁴ El Congreso norteamericano también ha desarrollado sus propias entidades en el proceso de políticas públicas. En ese sentido, sirven de ejemplo la Oficina de Presupuesto y las comisiones del Congreso.

²¹⁵ Si bien la Oficina Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos es el ejemplo más pertinente para los regímenes presidenciales. En Latinoamérica, hay ejemplos interesantes. Tal es el caso de la República de Chile, en donde el Presidente es asistido por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y el Ministerio Secretaría General de Gobierno.

El primer ministerio es el encargado de asesorar al titular del Ejecutivo Federal y Ministros de Estados en materia política, jurídica y administrativa, y en las relaciones del gobierno con el Congreso Nacional, los partidos políticos y organizaciones sociales. Por su parte, el Ministerio Secretaría General de Gobierno asesora y coordina la comunicación del Ejecutivo federal y los Ministerios restantes con la sociedad chilena.

En el caso argentino, la Secretaría General de la Presidencia es la encargada de asistir al Presidente en el diseño de las políticas públicas, así como la elaboración de mensajes, discursos y declaraciones, las tareas de ceremonial y protocolo presidencial y las relaciones con la sociedad civil. La Secretaría está integrada por una Secretaría General; tres Subsecretarías: de Coordinación, General y de Comunicación Presidencial; Coordinación General de Asuntos Presidenciales y Casa Militar. Finalmente, en Colombia la Oficina de la Presidencia, se considera el centro neurálgico del gobierno central que supervisa y coordina la implementación de la agenda presidencial. Su misión es dar seguimiento a la formulación y ejecución de las políticas públicas con la finalidad de promover las prioridades presidenciales.

Marie-France Toinet, señala que la Oficina Ejecutiva del Presidente –que también responde al nombre de Despacho Central del Ejecutivo- consiste en una oficina compuesta por múltiples organismos ligados al Presidente de los Estados Unidos de América, encargados de las tareas técnicas que permiten realizar con mejor conocimiento de causa el proceso de decisión política.²¹⁶

Es de observar que si bien el Presidente puede crear unidades al interior de la Oficina, por medio de una orden ejecutiva, el Congreso mediante ley también puede crear dichas unidades. Además, puede influir enormemente dentro de la Oficina Ejecutiva, con la ayuda de su política presupuestaria, recortando fondos a determinadas unidades de la Oficina o agregando personal para funciones que no interesan al Presidente.²¹⁷

V.II. Breves Antecedentes

A inicios de la institución ejecutiva, el titular contó con un personal de apoyo integrado por familiares del mandatario. A finales del siglo XIX, en la presidencia del William McKinley, el Congreso avaló el cargo de Secretario del Presidente añadiéndole la figura de portavoz de prensa.

Antes de la existencia de la Oficina Ejecutiva, el Congreso a iniciativa del Presidente Hebert Hoover constituyó un secretariado con el propósito de administrar y apoyar sus tareas diarias. Dicha instancia estuvo integrada por tres secretarías, las cuales les correspondía atender asuntos de prensa; de política, específicamente, tratar la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo; y la correspondencia e itinerario presidencial.²¹⁸

En los regímenes parlamentarios, tal es el caso del Reino Unido, existe la Oficina del Primer Ministro británico, cuerpo consultivo no departamental que le asiste en las prioridades políticas del gobierno; a comunicar dichas políticas principalmente al Parlamento y a la sociedad.

²¹⁶ Tointed, Marie-France, *El sistema político de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p.p. 149-150.

²¹⁷ Virgala Foruria, Eduardo, “La organización interna del poder ejecutivo en los Estados Unidos: el presidente, el gabinete y la presidencia institucionalizada”, *Revista de estudios políticos*, España, núm. 83, 1994, p.p. 167-168

²¹⁸ *Ibidem*. p. 165.

La Oficina Ejecutiva del Presidente, surge como fruto de tres procesos: el Comité Presidencial de Gestión Administrativa constituido en el año 1936,²¹⁹ la Orden Ejecutiva 8248 concretada un 8 de septiembre de 1938, y el Acta de Reorganización de 1939.²²⁰

En principio, los objetivos de la Oficina Ejecutiva del Presidente eran proporcionarle ayuda directa y, en segundo término relevarle de la responsabilidad de resolver una gran masa de dificultades rutinarias que podían dirigirlo, en caso contrario a una parálisis total.²²¹ Posterior a su creación, la Oficina registró constante

²¹⁹ En este aspecto, correspondiendo a la zozobra presidencial, dicho comité dictaminó que el Presidente necesitaba ayuda. Recomendaron ampliar el gabinete, darle facilidad al Presidente de organizarlo de forma diferente y dotar a su oficina de mayor personal. Luego de meses de apasionado debate en las cámaras y de manifestaciones diarias en la avenida Pennsylvania (en que abundaban los cartelones de “No queremos un dictador”, la mayoría demócrata le permitió a su presidente demócrata tener un poco de flexibilidad al repartir las funciones entre los departamentos, pero se reservaron el derecho de vetarlas. El gabinete siguió contando con diez secretarios y sólo le aprobó la contratación de seis nuevos miembros de su staff. DiClerico, Robert E, *The American president*, Estados Unidos de América, Prentice Hall, 2000, p. 213.

²²⁰ Virgala Foruria, Eduardo, *op. cit.*, p. 166.

²²¹ *Ibidem*, p. 167.

Louis Brownlow –autor intelectual de la Oficina Ejecutiva- propuso que la misma realizara funciones cuya responsabilidad no pudieran ser delegadas por el Presidente, y siendo aquéllas en las que un jefe del Ejecutivo pueda diseñar la política general de los departamentos, para sólo dejar al responsable de cada una de ellas, decisiones concretas relativas a la actividad diaria. A lo anterior, Brownlow añadía funciones de control de la organización del Ejecutivo (especialmente presupuestos, planificación y personal de los departamentos). Para llevar a cabo éstos objetivos, estableció los siguientes principios de actuación: No asumir funciones materiales de los encargados departamentales; ayudar y aconsejar al Presidente sin adquirir autoridad propia ni estar jerárquicamente situados por encima de los secretarios de departamentos; gestionar asuntos que por su importancia para el Presidente, no pudieran ser delegados a quienes encabezan los departamentos. *Idem*.

Liébano Sáenz destaca los fines que llevaron a crear la Oficina Presidencial estadounidense: Asegurar que el Presidente de los Estados Unidos de América esté informado adecuadamente al día; ayudarlo en la previsión de problemas y en el planteamiento de programas; lograr que los asuntos que dependan de su decisión lleguen rápidamente a su despacho, de manera que pueda arreglarse inteligentemente y sin retrasos; y protegerlo contra juicios precipitados y ligeros; excluir todos los asuntos que puedan solucionarse en cualquier otra parte del sistema; y finalmente optimizar el tiempo presidencial, es decir, turnar a la oficina correspondiente la pronta resolución de aquellos

crecimiento. Entre las causas de la antedicha expansión subyace que ciertos problemas resultaron de inmensa complejidad que el Presidente solicitó a un grupo de expertos total disposición para ayudarlo a lidiar con dichos complicaciones. Además, debe agregarse que el acrecentamiento al interior de la Oficina Ejecutiva fue motivado por un deseo de asentar una mayor coordinación de políticas, y de actividades administrativas para resolver conflictos de carácter interdepartamentales, puesto que, los programas federales en muchos casos, exigían el involucramiento y la participación de departamentos, agencias y de la Oficina Ejecutiva del Presidente por medio de las unidades que la conforman.²²²

V.III. Estructura Vigente

La estructura actual de la Oficina es consecuencia de sucesivos planes de reorganización acorde al programa de gobierno del Presidente en turno, con la colaboración del Congreso norteamericano. Bajo tales parámetros, el organigrama principal de la Oficina Ejecutiva se muestra de la siguiente manera:

- Oficina de la Casa Blanca
- Oficina de Administración y Presupuesto
- Consejo de Seguridad Nacional
- Consejo de Asesores Económicos
- Oficina de la Política Nacional de Control de Drogas
- Oficina de Política Científica y Tecnológica
- Consejo de Calidad Ambiental

V.III.I. Oficina de la Casa Blanca

En sentido estricto, se trata de la morada del Presidente norteamericano en turno. La Oficina de la Casa Blanca es, posiblemente la unidad más importante de la Oficina Ejecutiva. La Oficina de la Casa Blanca se halla conformada por

asuntos que en caso de ser resueltos por el Ejecutivo federal producirían un menoscabo innecesario a su limitado tiempo. Sáenz, Liébano, *op. cit.*, p. 168.

²²² DiClerico, Robert E, *op. cit.*, p. 214.

numerosos consejeros que adquieren los títulos de asistente, consejero o ayudante del Presidente. Dicho personal, adquiere mayor confianza, cercanía y compromiso del Presidente conforme el transcurso de su respectivo periodo presidencial, por lo que se puede decir que la relación entre aquellos con el titular del Ejecutivo es directa y de mutuo conocimiento. Por esta razón se estima que los funcionarios de la Oficina de la Casa Blanca llegaron a colaborar en algún momento con el Ejecutivo norteamericano, ya sea durante el tiempo de la campaña electoral o en el periodo de transición previo a la toma de posesión. Asimismo, antedichos funcionarios son considerados los hombres del Presidente en un sentido metafórico, ojos y oídos, la sombra del ocupante de la Casa Blanca.²²³

Entre los funcionarios trascendentales de la Oficina de la Casa Blanca se encuentran el asistente de asuntos de seguridad nacional, el asistente de asuntos internos, el abogado del Presidente, el asistente de comunicaciones, el asistente de asuntos legislativos, el secretario de prensa y el jefe de la Casa Blanca.

Por consiguiente la Oficina de la Casa Blanca gestiona parte de las actividades cotidianas del Presidente norteamericano entre los cuales destaca la redacción de discursos, el arreglo de las audiencias públicas o privadas, la programación de viajes del Presidente al interior o fuera del suelo estadounidense, conjuntamente facilita la relación del Ejecutivo Federal con la prensa, el Congreso y demás funcionarios de la rama ejecutiva; con los titulares de los partidos políticos y con los representantes de grupos de interés.²²⁴

Se puede advertir que, debido a la alta confianza, pero sobre todo a la favorable situación de la Oficina de la Casa Blanca de no estar sujeta totalmente al control ni a los constantes cuestionamientos por parte del Congreso, -a diferencia de los departamentos ministeriales-, ha logrado adquirir poder en la toma de decisiones, transformándose así en un aparato político administrativo al servicio presidencial.²²⁵

²²³ *Ibidem*, p.p. 224-225.

²²⁴ Watson, Richard A, *Democracia Americana: Logros y perspectivas*, México, Limusa, 2001, p. 431.

²²⁵ DiClerico, Robert E, *op. cit.*, p. 226.

No obstante, como ya se hizo mención con anterioridad, los departamentos siguen reteniendo, por decisión legislativa una importante cantidad de poder político.

Para finalizar, el jefe de la Oficina de la Casa Blanca se considera figura clave por causa de que, también actúa como el jefe de la Oficina Ejecutiva. Es entonces que figura como principal asesor, consejero presidencial, y junto con algún otro miembro del gabinete y otro cargo en la Oficina Ejecutiva forman el núcleo decisivo del poder.

A continuación, se menciona algunas funciones que realiza el Jefe de la Oficina de la Casa Blanca:

- Control de la información presidencial. El Jefe de la Oficina debe asegurarse de que la información y los consejos importantes lleguen al Presidente, y preocuparse de que tal información permita al Presidente una comprensión adecuada de todas las opciones posibles antes de tomar una decisión para evitar que esta sea inadecuada, desequilibrada o influida por una sola persona o mediatizada por impulsos primarios presidenciales. Por ello, debe funcionar como un crítico y evaluador de las propias ideas y juicios del Presidente, así como también de aquellos que provienen de otras personas, ya sea fuera o dentro del gobierno.

En otro orden de ideas, vale mencionar que el periodista Bob Woodward a través de su libro “Miedo: Trump en la Casa Blanca” retrata que el actual Presidente norteamericano es una persona inestable y propenso a criticar y menospreciar a colaboradores y funcionarios de alto rango. El periodista relata que John F. Kelly, jefe de Gabinete de la Casa Blanca ha señalado a gente cercana que el presidente es un “desquiciado”. En una reunión, Kelly dijo de Trump: “Es un idiota. No tiene sentido tratar de convencerlo de cualquier cosa. Estamos en Crazytown. Ni siquiera sé por qué alguno de nosotros está aquí. Éste es el peor trabajo que he tenido”.

Además, Woodward cuenta en el libro que para tratar de controlar los impulsos viscerales y prevenir desastres en la toma de decisiones, diversos colaboradores de la Casa Blanca han llegado al extremo de orquestar un “golpe de Estado administrativo”, es decir, quitar documentos oficiales del escritorio del mandatario a modo que no los pueda ver ni mucho menos firmar. Rucker, Philip y Costa, Robert, “Bob Woodward’s new book reveals a nervous breakdown of Trump’s presidency”, The Washington Post, Estados Unidos de América, septiembre de 2018, https://www.washingtonpost.com/politics/bob-woodwards-new-book-reveals-a-nervous-breakdown-of-trumps-presidency/2018/09/04/b27a389e-ac60-11e8-a8d7-0f63ab8b1370_story.html?noredirect=on&utm_term=.e2db4220029c.

- Representación directa del Presidente. Esta función refiere que debe actuar como un canal para que el Presidente pueda hacer extensibles sus consideraciones a la burocracia, el Congreso, la prensa, los líderes de opinión y los ciudadanos. Dicha función vuelve al Jefe de la Oficina uno de los principales canales de acceso al Presidente.
- Protección del Presidente. Al representarlo, le relevan de obligaciones tediosas o perjudiciales para el crédito del Presidente ante la opinión pública. El Jefe de la Oficina debe actuar movido por razones de lealtad, respeto y afecto al Presidente, hasta el punto de asumir los fallos o la ignorancia presidenciales.²²⁶

V.III. II. Oficina de Administración y Presupuesto

La Oficina de Administración y Presupuesto²²⁷ se encuentra entre las unidades más importantes en la Oficina Ejecutiva,²²⁸ en vista de que ejercita atribuciones relativas a la planificación e implementación, desarrollo y ejecución del presupuesto federal, así como la evaluación de la política fiscal. Asimismo, se ocupa de aspectos como la organización, información y supervisión de los componentes de la rama ejecutiva, y para variar, se encarga de la selección de proyectos de ley y órdenes ejecutivas del Primer Mandatario norteamericano.²²⁹

²²⁶ Virgala Foruria, Eduardo, *op. cit.*, p.p. 178-179.

²²⁷ Esta Oficina, creada en 1921 por ley, recibió la denominación de Oficina del Presupuesto, y originalmente fue ubicada dentro del Departamento del Tesoro, y posteriormente en 1939 se trasladó a la Oficina Ejecutiva. En el año de 1970 modifica a la denominación actual.

²²⁸ DiClerico, Robert E, *op. cit.*, p. 220.

²²⁹ El autor en cita menciona que entre sus responsabilidades incluyen ayudar al Presidente a elaborar el presupuesto que presenta al Congreso cada año; actuando como una cámara de compensación para toda la legislación proveniente de los diversos departamentos para asegurar que ningún proyecto patrocina legislación que pueda estar en conflicto con los objetivos de la política del Presidente; y monitorear la implementación de los programas presidenciales para asegurar que sean administrados económica y eficientemente. *Idem.*

V.III.III. Consejo de Seguridad Nacional

El Consejo Nacional de Seguridad tiene su génesis con la Ley de Seguridad Nacional de 1947 con el objeto de brindar al Presidente asesoramiento y coordinación de políticas en asuntos relacionados con la seguridad nacional.²³⁰

El Consejo de Seguridad Nacional se encuentra presidido por el Presidente, pero estará a cargo del Consejero de Seguridad Nacional. A continuación, se indican los participantes de este Consejo: el Vicepresidente, el Secretario de Estado, el Secretario del Tesoro, el Secretario de Defensa y el Consejero de Seguridad Nacional. Funcionarios de la Oficina Ejecutiva, concedores de la política económica cuentan como asistentes del Consejo. Por su parte el Fiscal General y el Director de la Oficina de Administración y Presupuesto tienen la posibilidad de asistir a las reuniones del Consejo así como también otros altos funcionarios, cuando así corresponda el Presidente.

Naturalmente el Consejo de Seguridad Nacional tiene como propósito ayudar a definir objetivos y prioridades, coordinar e integrar las políticas internas, externas y militares, y sugerir acciones específicas en materia de seguridad nacional.

V.III. IV. Consejo de Asesores Económicos

El presidente Harry Truman y el Congreso diferían en la forma de pasar de una economía de guerra a una en expansión. Sin respetar la facultad del Ejecutivo de organizar el gobierno de acuerdo con su propio criterio, en una decisión sin precedente, los legisladores crearon el Consejo de Asesores Económicos dentro de la Oficina de la Presidencia, en virtud de la Ley Federal de Empleo de 1946.

El Consejo de Asesores Económicos se conforma por tres economistas prestigiados, ratificados por el Senado. Por otro lado, este organismo tiene como

²³⁰ Al respecto, cabe hacer mención que muchos congresistas estuvieron molestos por la estrategia militar del Presidente Roosevelt puesta en marcha durante la Segunda Guerra Mundial, por lo que coincidieron que para garantizar una diversidad de puntos de vista sobre asuntos militares y diplomáticos al Presidente en turno, sería favorable la existencia de un Consejo de Seguridad Nacional. *Ibidem*, p. 226.

única función analizar tendencias, elaborar proyecciones y hacer recomendaciones fundadas en evidencia empírica, para que el Presidente tome decisiones informadas. El Consejo se ha caracterizado por su imparcialidad política, por su perspectiva económica a corto y a largo plazo, y por no meterse en controversias, siempre enfocado a su función.²³¹

V.III. V. Oficina de la Política Nacional de Control de Drogas

Unidad dentro de la Oficina Ejecutiva del Presidente, creada por medio de la Ley contra el Abuso de Drogas de 1988, se considera la principal autoridad nacional contra las drogas en el país norteamericano. El director de esta Oficina se ostenta como el principal asesor del Presidente en lo relativo al control de drogas.

Anualmente, la Oficina hace pública la estrategia nacional de control de drogas, que constituye un planteamiento propuesto para reducir el uso, la fabricación y el tráfico de drogas ilícitas; delitos y violencia y consecuencias de salud relacionados con las drogas. Además, se centra en liderar, coordinar el desarrollo, la implementación y la evaluación de la política de antidrogas de los Estados Unidos. En ese sentido, coordina las actividades de control de drogas y el financiamiento, el presupuesto relacionado con los departamentos y agencias federal.

De igual manera, proporciona apoyo administrativo y financiero a la Comisión Presidencial de Lucha contra la Drogadicción y la Crisis de Opiáceos, establecida por el actual presidente, Donald J. Trump mediante orden ejecutiva emitida el día 29 de marzo de 2017.

V.III.VI. Oficina de Política Científica y Tecnológica

La Oficina de Política Científica y Tecnológica fue establecida en 1976 por obra del Congreso para proporcionar al Ejecutivo norteamericano y a otros funcionarios de la Oficina Ejecutiva consejos en materia de ciencia, de ingeniería y tecnológicos

²³¹ Gil Recasens, Alejandro, "Asesores ignorados", El Financiero, México, abril de 2018, <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejandro-gil-recasens/asesores-ignorados>.

en relación con la economía, la seguridad nacional, la salud, las relaciones exteriores, el medio ambiente, entre otros.

En esta tesitura, aconseja al Presidente y otras áreas de la Oficina Ejecutiva, sobre los efectos de la ciencia y tecnología en los asuntos nacionales e internacionales; lidera las iniciativas intergubernamentales para generar políticas de ciencia y tecnología; trabaja con el sector privado para asegurar que las inversiones en ciencia y tecnología contribuyan a generar crecimiento económico, calidad ambiental y seguridad nacional; construye alianzas entre agencias estatales, el sector privado, comunidades científicas y otros países; y por último evalúa las iniciativas federales sobre ciencia y tecnología.

V.III.VII. Consejo de Calidad Ambiental

Por último, cabe señalar que el Consejo de Calidad Ambiental fue establecido por la Ley Nacional de Protección Ambiental de 1969 con el objetivo de apoyar y asesorar al Presidente en materia ambiental. Además, revisa y evalúa los diversos programas y actividades del gobierno federal en materia de protección al medio ambiente; desarrolla y recomienda políticas nacionales de impulso y fomento del mejoramiento de la calidad ambiental; documenta y define cambios en el medio ambiente natural, así como elabora y adecua tales estudios, informes y recomendaciones que el Presidente le solicite sobre asuntos de política y legislación ambiental.

Por otro lado, el Consejo estará compuesto por tres miembros que serán designados por el Presidente, con el consentimiento del Senado. Finalmente, es de destacar que, si bien los informes que emite este Consejo carecen de fuerza vinculante, en la práctica, posee importantes medios de presión para condicionar su decisión.

De lo hasta aquí expuesto, se puede constatar similitudes y diferencias respecto de las Oficinas Presidenciales de los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos. En primer lugar se observa, que comparten facultades de soporte al órgano encargado de la función ejecutiva. En segundo lugar, la Oficina de la Presidencia cuenta con figuras parecidas a las de la Oficina Ejecutiva, en el

ramo de la comunicación y prensa, ciencia y tecnología, seguridad, y próximamente, al de asesoramiento en cuestiones económicas. Por último, en ambos países no se encuentra prevista, en sus respectivas Constituciones alguna referencia normativa acerca de las Oficinas Presidenciales. Tal situación conlleva a que, la regulación de aquellas Oficinas esté sujeta a disposiciones secundarias y reglamentarias.

Entre las diferencias que se reflejan entre una y otra Oficina, destacan principalmente dos: por un lado, la Oficina Ejecutiva se sitúa por encima de los departamentos, en ese sentido constituye una enérgica agencia dentro de la Administración estadounidense, contraria a la Oficina del Presidente de la República mexicana, que se adscribe como dependencia federal, con carácter de órgano auxiliar.

Por otro lado, el nombramiento a los altos funcionarios de la Oficina Ejecutiva, por parte del Presidente de los Estados Unidos de América no es absoluta ya que se prevé de por medio la figura de la ratificación por parte del Congreso.²³² En contraparte, el Presidente de la República, nombra y remueve de manera unilateral al Jefe de la Oficina de la Presidencia, y a los titulares de las unidades administrativas que la conforman.

²³² Por lo que en uso de una concepción pragmática y sensata, el Presidente elige candidatos no tan cercanos, para evitar dificultades en la ratificación del Congreso.

Conclusiones

Primera. En la época primitiva, sobre el punto en que cobra significado la idea de la vida colectiva, surge la primera referencia a la Administración Pública, la cual va progresando conforme al paso de diversos procesos históricos que trataron de responder a las necesidades políticas, económicas y socio-culturales de la sociedad.

Segunda. El Poder Ejecutivo Federal dispone de la Administración Pública Federal para ocuparse de la acción gubernamental, no atribuida a los poderes Legislativo y Judicial con la intención de atender las necesidades públicas.

Tercera. Parte de la doctrina administrativa considera que la Administración concurre, en estos últimos poderes del Estado, y órganos autónomos constitucionales. Lo anterior configura una Administración Pública Federal no dependiente del Poder Ejecutivo.

Cuarta. En la actualidad, se habla de una *buena Administración Pública*, facilitadora, en la forma más eficaz, eficiente, objetiva, económica, transparente, racional entre otros principios, del desarrollo centrado en el ciudadano.

Quinta. La Administración Pública Federal tiene dos formas de organización. La Administración Centralizada, se integra por Secretarías de Estado, Órganos Reguladores Coordinados en Materia de Energía, Consejería Jurídica y la Oficina de la Presidencia de la República. El sector Paraestatal se compone principalmente de fideicomisos públicos, empresas de participación estatal mayoritarias y organismos descentralizados.

Sexta. Ante las necesidades de responder al fenómeno de la globalización y la competitividad, el Estado mexicano transformó a CFE y PEMEX, en empresas productivas del Estado, que gozan de un estatus especial en el ordenamiento jurídico mexicano.

Séptima. Por lo que se refiere a la experiencia histórica del país, es posible encontrar ejemplos de órganos de naturaleza auxiliar en el ejercicio de sus funciones en el período prehispánico, la etapa del virreinato novohispano, en el siglo y medio de vida como nación independiente, en la etapa post-revolucionaria y contemporánea.

Octava. La creación de la Oficina Presidencial, es prueba de que el Estado mexicano, dentro del ámbito jurídico e histórico, lleva a cabo una cultura arraigada de adaptar modelos extranjeros.

Novena. La existencia de la Oficina de la Presidencia deriva esencialmente del artículo 90 constitucional. Por otra parte, las facultades implícitas consignadas en el artículo 72, fracción XXXI; y la facultad reglamentaria, determinada en el artículo 88, fracción primera, de la Constitución sirven también de fundamento.

Décima. No obstante, lo anterior queda sujeto a la crítica libre, por lo que es conveniente, a través de una reforma sustancial, insertar el término de “Oficina de la Presidencia de la República” dentro del artículo 90 constitucional, en la cual se asegure su congruencia como órgano de apoyo auxiliar.

Décimo Primera. El fundamento legal de la Oficina del Presidente de la República existe en la LOAPF, propiamente en su artículo 8. Por su parte, el Reglamento establece la estructura, funcionamiento y formas de sustitución de los titulares de las unidades administrativas que la conforman.

Décimo Segunda. La Oficina de la Presidencia es un producto jurídico político, que obedece a una realidad histórica y transitoria, fruto de las necesidades y demandas de la investidura presidencial cuya existencia o creación queda sujeta por decisión del Congreso de la Unión a través de la LOAPF.

Décimo Tercera. La Oficina de la Presidencia de la República no sólo se avoca a la función de soporte a la actividad presidencial, sino que también tiene atribuciones legales en materia de seguimiento y evaluación de políticas, de ahí se sigue que adopta una naturaleza jurídica de carácter auxiliar.

Décimo Cuarta. Actualmente, la estructura orgánica de la Oficina Presidencial se compone de cinco unidades administrativas, cada una con sus respectivas unidades adscritas, a excepción del Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional.

Décimo Quinta. En virtud del nuevo gobierno federal, no se descarta la reconfiguración de su estructura orgánico-funcional, a partir de la visión de gobierno del titular de Poder Ejecutivo, basado en principios de austeridad y gobierno esbelto.

Décimo Sexta. En el contexto del Derecho Comparado, las oficinas presidenciales en Estados Unidos y en México observan elementos en común, pero también muestran diferencias sustantivas.

Décimo Séptima. Es importante que el nombramiento de los funcionarios se base en criterios de experiencia, amplios conocimientos y capacidad, y no en otro tipo de méritos, ya que sólo así la Oficina podrá lograr buenos resultados en sus funciones. En este orden de ideas, se estima como segunda propuesta, la necesidad de extender los mecanismos de control insertos en los artículos 91 y 93 de la Constitución hacia los principales funcionarios de la Oficina de la Presidencia de la República.

Fuentes de Consulta

Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2000.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 2002.
- Béjar Rivera, Luis José, *Curso de derecho administrativo*, México, Oxford, 2007.
- Bañón Martínez, Rafael (comp.), *La Evaluación de la acción y de las políticas públicas*, España, Díaz de Santos, 2003.
- De Dios Castro Lozano, Juan, *Apuntes constitucionales: temas destacados de la parte orgánica de la constitución y de nuestro derecho administrativo*, México, FCE, 2012.
- DiClerico, Robert E, *The American president*, Estados Unidos, Prentice Hall, 2000.
- Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Ejecutivo*, México, Porrúa, 2008.
- Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, 2014.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2012.
- Franco Corzo, Julio, *Diseño de políticas públicas*, México, Ed Ilexe, 2003.
- Garce, Adolfo y UÑA, Gerardo (comp.), *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*, Argentina, Prometeo, 2007.
- Garrido del Toral, Andrés, *Derecho administrativo estructural: Un estudio jurídico sobre la administración pública federal y la local*, México, FUNDAP, 2002.
- Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano*, México, Porrúa, 2003.
- Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo 1er curso*, México, Oxford, 2004.
- Matus, Carlos, *El líder sin Estado mayor: La oficina del gobernante*, Bolivia, Fondo Editorial Altadir, 1997.
- Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Nava Negrete, Alfonso, *Estudios administrativos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- Nogueira, Humberto, *Regímenes políticos contemporáneos*, Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1993.
- López Olvera, Miguel Alejandro, *Tratado de la facultad reglamentaria*, México, Porrúa, 2007.
- Pfiffner, James P, *The Modern presidency*, Estados Unidos de América, Wadsworth, 2000.
- Ramírez Marín, Juan, *Derecho administrativo mexicano: primer curso*, México, Porrúa, 2009.
- Reedman James Oliver, *Crisis y legitimidad: El proceso administrativo y el gobierno de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

- Rives, Roberto, *La administración pública de México en su bicentenario*, México, FUNDAP, 2009.
- Roldán Xopa, José, *Derecho administrativo*, México, Oxford, 2008.
- Ruíz Massieu, José Francisco, *Estudios jurídicos sobre la nueva administración pública mexicana*, México, Limusa, 1981.
- Sáenz, Liébano, *La presidencia moderna. Análisis de una institución que es urgente comprender*, México, Taurus, 2006.
- Salvador Martínez, María, *Autoridades independientes*, España, Ariel, 2002.
- Sánchez Gómez, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1998.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia: primer curso*, México, Porrúa, 2016
- Valls, Sergio y Matute, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2014.

Diccionarios

- Martínez Morales, Rafael, *Diccionario jurídico teórico práctico*, México, Iure, 2008.
- Martínez Silva, Mario (Coord.), *Diccionario de política y administración pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1981.
- Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política, t. III*, México, Más Actual Mexicana de Ediciones, 1997.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf.
- Constitución de los Estados Unidos de América, https://www.constitutionfacts.com/content/constitution/files/USConstitution_Spanish.pdf.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_150618.pdf
- Ley Federal de Entidades Paraestatales, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110_150618.pdf.
- Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LORCME_110814.pdf.
- Ley de Petróleos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPM_110814.pdf.
- Ley de la Comisión Federal de Electricidad, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCFE_110814.pdf.
- Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República, www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo88568.doc.

Jurisprudencia

- Tesis 2a. XLV/2017, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, Marzo de 2017, p. 1392.
- Tesis VI.3o.A.29 A, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, t XIV, Julio de 2001, p. 1127.
- Tesis 170675. P./J. 48/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t XXVI, diciembre de 2007, p. 1080.
- Tesis 2a./J. 29/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. IX, abril de 1999, p. 70.
- Tesis 2a./J. 68/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. VII, enero de 1998, p. 390.
- Tesis 2a. CXXVIII/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIV, Agosto de 2001, p. 227.

Otras fuentes

- Aguilar Astorga y Lima Facio, “¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?” en Contribuciones a las Ciencias Sociales, 2018, <http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/MIPP.pdf>.
- Castellanos Coutiño, Horacio, “Comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, Revista de Administración Pública, México, núm. 71-72, 1987.
- Contreras Bustamante, Carlos, “Órganos autónomos”, *Excelsior*, México, marzo de 2014, <https://www.excelsior.com.mx/opinion/raul-contreras-bustamante/2014/03/08/947574>.
- Fernández Ruiz, Jorge, “Personas jurídicas de derecho público en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXX, mayo-agosto, 1997.
- Gil Recasens, Alejandro, “Asesores ignorados”, *El Financiero*, México, abril de 2018, <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejandrogilrecasens/asesores-ignorados>.
- Gil Recasens, Alejandro, “Presidencia imperial”, *El Financiero*, México, julio de 2018, <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejandrogilrecasens/presidencia-imperial>.
- Izaguirre Rojo, César Augusto, “Legislación administrativa mexicana, La nueva ley de secretarías y departamentos de Estado”, *Revista De Administración Pública*, México, núm. 10, 1958.
- Matute González, Carlos, “La reducción de las actividades estratégicas y la privatización”, *El Universal*, México, abril de 2017, <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/carlos-f-matute-gonzalez/nacion/2017/04/7/la-reduccion-de-las-actividades>.
- Méndez, José Luis, “La oficina presidencial y el liderazgo político en México y Estados Unidos: ¿incertidumbre competitiva o certidumbre cooperativa?”, *Foro Internacional XLVII*, octubre-diciembre de 2007.

- Riva Palacio, Raymundo, “*La desgracia de Peña Nieto*”, *El Financiero*, México, julio de 2018, <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/raymundo-riva-palacio/la-desgracia-de-pena-nieto>.
- Riva Palacios, Raymundo, “*El solitario del Palacio*”. *El Financiero*, México, septiembre de 2018, <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/raymundo-riva-palacio/el-solitario-del-palacio>.
- Velásquez Gavilanes, Raúl, “Hacia una nueva definición del concepto política pública”, *Desafíos*, Colombia, vol. 20, enero-junio, 2009.