

La Presidencia de la República en el inicio del sexenio 2006-2012

Miguel Pérez López*

El inicio de una gestión presidencial en México generalmente acarrea cambios en el aparato de la Administración Pública subordinada al Poder Ejecutivo federal y en la legislación administrativa, en especial el conjunto de órganos integrantes de la Presidencia de la República que estén vinculados directamente al Jefe supremo de dicha Administración. En el presente estudio se analizarán los cambios operados en la Presidencia de la República, llevados a cabo en el inicio del periodo presidencial de Felipe Calderón Hinojosa y después de su primer año de gobierno, donde se aprecian innovaciones radicales a la Presidencia en ambos momentos de dicha gestión presidencial.

The beginning of a presidential management in Mexico generally causes changes in the system of the Public Administration which is subordinated to the Federal Executive Power and in the administrative legislation, specially the set of integrating organisms of the Presidency of the Republic that are directly entailed to the supreme Chief of such Administration. In this study the changes operated in the Presidency of the Republic, which were carried out at the beginning of the presidential period of Felipe Calderón Hinojosa will be analyzed, as well as the ones after its first year of government; where radical innovations of the Presidency in both periods of such presidential management are assessed.

SUMARIO: I. Introducción / II. La Presidencia de la República en el inicio de la gestión de Felipe Calderón (diciembre de 2006) / III. Redefinición de la Presidencia de la República en el primer año del sexenio / IV. Reformas al reglamento para el uso y conservación de las áreas, objetos y colecciones de Palacio Nacional / V. Conclusiones / Bibliografía

*Profesor titular de Teoría Constitucional y Derecho Procesal Administrativo, Departamento de Derecho, UAM-Azcapotzalco.

I. Introducción

En dos estudios previos fueron expuestos los fundamentos justificantes de la Presidencia de la República, considerada como el conjunto de unidades administrativas de apoyo directo e inmediato del Poder Ejecutivo de la Unión, en especial tratándose de las funciones de asesoría, apoyo técnico y coordinación¹ y las distintas formas que adoptó durante el periodo sexenal de Vicente Fox Quesada.² La renovación del Poder Ejecutivo federal en 2006, llevó a cambiar la estructura administrativa de la Presidencia de la República, adoptando un esquema concentrado, distinto al disperso –casi anárquico– que caracterizó la Presidencia de la República durante la gestión de Fox Quesada.

El proceso electoral para la renovación de los poderes federales en la primavera-verano de 2006 fue álgido y conflictivo, superando, en crispación social, a la secuela postelectoral de 1988. Las campañas de los candidatos presidenciales de los partidos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD) y Revolucionario Institucional (PRI) estuvieron caracterizadas por a) La ausencia de propuestas de solución a los grandes problemas nacionales, b) La descalificación personal (en especial la del PAN), c) El desmedido empleo de los anuncios proselitistas a través de la televisión, d) El uso de la internet como vía de propaganda y de descalificación personal de los candidatos del PAN y del PRD, d) La indebida participación de grupos empresariales y algunos membertes ligados a éstos, hoy de acreditada vida efímera, que también usaron dichos anuncios de tendencia descalificadora, e) Las actitudes erráticas de los candidatos del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, y del PRD, Andrés Manuel López Obrador, y f) La decidida participación de Vicente Fox Quesada en el desarrollo de la campaña presidencial en su conjunto, más que a favor del candidato panista, en contra de las posturas de los candidatos del PRI y, obsesivamente, del PRD.

Si bien la jornada electoral del 2 de julio de 2006 transcurrió tranquila, esa misma noche ante la falta de un anuncio oficial sobre las tendencias respecto de los resultados de la elección presidencial, se desencadenó lo que sería un largo y desgastante periodo postelectoral: a) Lentitud en la publicidad de los datos del programa de resultados electorales preliminares del Instituto Federal Electoral, b) Incredulidad de parte del PRD y de quienes votaron por su candidato presidencial ante los resultados electorales de la autoridad electoral lo que llevó a dicho partido a pedir el recuento de todos los votos emitidos en la elección presidencial, c) Manifestaciones convocadas por López Obrador contra los resultados oficiales que finalmente llevarían a un plantón de

¹ Pérez López, Miguel, “Una dependencia desbordada. La Presidencia de la República en el inicio del periodo 2000-2006”, en *alegatos*, números 47-48, enero-agosto de 2001, pp. 15-34.

² Pérez López, Miguel, “Cambio a medio camino. La reforma de la Presidencia de la República en el segundo semestre de 2003”, en *alegatos*, números 56-57, enero-agosto de 2004, pp. 145-152.

protesta desde el Centro Histórico de la Ciudad de México y a lo largo del Paseo de la Reforma, d) La imposibilidad del presidente Fox Quesada de presentar su último informe de gobierno ante el Congreso de la Unión, y e) El dificultado proceso seguido ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para la calificación de la elección presidencial que terminaría por declarar que Felipe Calderón Hinojosa sería Presidente Constitucional para el periodo 2006-2012.

Previa a la toma de posesión presidencial en la fecha constitucional, la bancada de los diputados del PAN tomó la tribuna de la Cámara Baja para impedir que el PRD se hiciera de ella, y el día 1 de diciembre de 2006 se llevó a cabo una tumultuaria ceremonia de Congreso General para la protesta constitucional de Calderón Hinojosa y la imposición de la banda presidencial.

Este apretado apunte histórico se justifica como uno de los antecedentes del cambio de la estructura de la Presidencia de la República, en una situación política similar a la vivida en 1988 cuando Carlos Salinas de Gortari asumió la titularidad del Poder Ejecutivo. La asunción de Felipe Calderón Hinojosa fue complicada y cuestionada, lo que, además del obvio cambio de gestión presidencial, obligaba a modificar el *corpus* de unidades de apoyo directo al titular del Poder Ejecutivo de la Unión, de forma radicalmente distinta a la de la gestión anterior. La Presidencia de la República del sexenio de Vicente Fox Quesada nació abigarrada, nebulosa y exuberante, continuó con cambios erráticos y sin justificación tanto jurídica como política, contraria a la teleología propia del régimen presidencial donde debe imperar una relación directa entre el Presidente y los secretarios de Estado,³ y el conjunto de órganos de la Presidencia terminaría hueco y avasallado por el propio presidente Fox Quesada.⁴

Por ello, resultaba políticamente comprensible, transformar el entorno presidencial de forma tajante, a fin de mostrar firmeza en el proceso de toma de decisiones y una intención de cambio respecto de la gestión anterior.

Recordemos que el apoyo administrativo de asesoría y coordinación al Ejecutivo federal empezó a cobrar forma mediante la creación de la Secretaría de la Presidencia, durante la gestión presidencial de Adolfo López Mateos (1958-1964),⁵ que duraría dos gestiones presidenciales (Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez),

³ *Ibid.*, p. 146.

⁴ La última reestructuración de la Presidencia de la República durante la gestión de Vicente Fox Quesada se dio mediante el Acuerdo por el que se establecen las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 13 de diciembre de 2004, que simplificó aun más la composición de las oficinas de apoyo a las funciones del Ejecutivo, quedando lejana la idilica Oficina Ejecutiva de la Presidencia diseñada en el inicio del sexenio foxista. Cfr. Pérez López, Miguel, *op. cit. supra* nota 1.

⁵ Dicha dependencia apareció en la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos de diciembre de 1958 y suprimida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 29 de diciembre de 1976, en el inicio de la gestión de José López Portillo.

sustituida por las unidades de la Presidencia de la República a las que hace referencia el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).⁶

En una apretada síntesis de las distintas formas que ha asumido la Presidencia de la República, desglosada puntualmente en otra ocasión,⁷ podemos decir que se han dado dos tipos de organización de las unidades de apoyo presidencial: uno de tintes centralistas y otro de tipo desconcentrado, tendiente a la dispersión.

Del primer tipo, el centralista, fueron las presidencias de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), y en el segundo esquema, el desconcentrado, quedan inscritas las presidencias de José López Portillo (19976-1982) y Vicente Fox Quesada (2000-2006).

En el primer tipo se presenta el caso de un órgano que concentra las tareas de asesoría, logística y apoyo administrativo (como lo fueron la Secretaría Particular de buena parte de la gestión de De la Madrid y en el sexenio de Ernesto Zedillo, y la Oficina de la Presidencia en el periodo presidencial de Salinas de Gortari).

En la organización de las presidencias de tipo desconcentrado, falta una instancia coordinadora, articuladora, de los apoyos a las actividades del Ejecutivo federal, existiendo un conjunto de unidades separadas, sin un referente de coordinación interna.

Además, la Presidencia de la República ha conservado a lo largo de los sexenios un órgano cuyo origen se haya en la gestión presidencial del general Manuel Ávila Camacho: el Estado Mayor Presidencial,⁸ de presencia continua y permanente, cuya

⁶ No está demás recordar que la Presidencia de la República había sido escasamente estudiada por la doctrina del derecho público mexicano. Los grandes tratadistas del derecho administrativo mexicano, Gabino Fraga (*Derecho Administrativo*, 40a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 174) y Andrés Serra Rojas (*Derecho Administrativo. Primer Curso*, 16a. ed., México, Porrúa, 1994, p. 559) apenas enumeran las unidades administrativas integrantes de la Presidencia, Alfonso Nava Negrete (*Derecho Administrativo Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 132) considera que cuando el artículo 8 de la LOAPF cuando se refiere a la Presidencia de la República en realidad menciona al Presidente, aunque reconoce que cuenta con colaboradores directos; y Miguel Acosta Romero (*Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1996, p. 191) reconocía la necesidad de la Presidencia como un conjunto de órganos de apoyo técnico que auxiliasen al titular del Ejecutivo federal para el mejor desempeño de sus funciones. En esta última línea se ubican las apreciaciones de José Francisco Ruiz Massieu (*Nueva administración pública federal*, México, Editorial Tecnos, 1977, p. 40) y de Rafael I. Martínez Morales (*Derecho Administrativo. Primer curso*, México, Harla, 1992, pp. 71-72). Recientemente, se ha dado una profundización analítica respecto de la Presidencia de la República de una forma interdisciplinaria en la obra de quien vivió directamente el funcionamiento de dicho cuerpo de unidades administrativas durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) como su secretario particular: Sáenz, Liébano, *La Presidencia moderna, Análisis de una institución que es urgente comprender*, México, Taurus, 2006.

⁷ Pérez López, Miguel, *op. cit. supra* nota 1, pp. 18-19.

⁸ El fundamento del Estado Mayor Presidencial se puede hallar en el artículo 15 de la Ley Orgánica del Ejercicio y Fuerza Aérea Mexicanos (*Diario Oficial* de la Federación de 26 de diciembre de 1986), en el que se dispone que “El Presidente de la República dispondrá de un Estado Mayor Presidencial, órgano técnico militar que lo auxiliará en la obtención de información general; planificará sus actividades personales propias del cargo y las prevenciones para su seguridad y participará en la ejecución de actividades procedentes, así como en las de los servicios conexos, verificando su cumplimiento. Se organizará y funcionará de acuerdo

principal justificación se encuentra en la característica del Ejecutivo Federal como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas del país.⁹

Igualmente se mantiene el Consejo Consultivo de Ciencias de la Presidencia, instituido durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari, en enero de 1989, que viene a ser un órgano asesor para aspectos relativos a la planeación nacional y a la preparación de políticas y programas que alienten el desenvolvimiento de la ciencia y la tecnología.¹⁰

Todavía se mantiene la figura de la Conservaduría de Palacio Nacional como unidad administrativa adscrita a la Presidencia de la República, señalada en el Reglamento para el Uso y Conservación de las Áreas, Objetos y Colecciones de Palacio Nacional.¹¹

Antes de entrar al análisis de los instrumentos jurídicos constitutivos de la Presidencia de la República en el inicio del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, debe advertirse que la nueva gestión decidió no propiciar cambios orgánicos en la Administración Pública Federal, como había ocurrido cíclicamente en cada inauguración presidencial (aumento, lo común, o disminución, lo extraordinario, de secretarías de Estado; cambios en su denominación; intercambios de competencia —con riesgo de la duplicación competencial—; creación de entes administrativos diversos: desconcentrados, descentralizados, empresas públicas, fideicomisos públicos), salvo en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, pues, en este último caso, la posición de su partido (PRI) era de una precaria mayoría.¹² En cambio, en el inicio del sexenio de Calderón, el PAN cuenta con el poder y la influencia para reformar y adicionar la LOAPF, lo cual, reitero, no se llevó a cabo.

con el Reglamento respectivo.” El reglamento vigente del Estado Mayor Presidencial fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 23 de enero de 2004, mismo que sustituyó al publicado el 4 de abril de 1986. Cfr. Instituto Nacional de Administración Pública, *La organización de la administración pública en México. Manual de organización de la administración pública centralizada*, México, INAP-Noriega, 1999, pp. 38-42.

⁹ Vid. artículos 89, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 11, 12 y 13 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos

¹⁰ Dicho Consejo Consultivo fue creado por acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 24 de enero de 1989.

¹¹ Dicho Reglamento fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 6 de septiembre de 1986 y su última reforma apareció en el *Diario Oficial* de la Federación de 18 de enero de 2006. Véase *infra* el apartado IV de este estudio.

¹² Sobre los cambios cíclicos en la administración pública federal durante los inicios de las gestiones presidenciales, Cfr. Pérez López, Miguel, “La reforma de la administración pública federal para el periodo 2000-2006” en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, número 25, Escuela Libre de Derecho, México, 2001.

II. La Presidencia de la República en el inicio de la gestión de Felipe Calderón (diciembre de 2006)

A) Las razones de la nueva Presidencia de la República

En el *Diario Oficial* de la Federación del 4 de diciembre de 2006 fue publicado el Acuerdo por el que se crea la Oficina de la Presidencia de la República, firmado por el titular del Ejecutivo federal.¹³

En la parte considerativa del Acuerdo presidencial de 2006, encontramos que el Ejecutivo necesitaba de una oficina encargada de la coordinación de las distintas unidades administrativas de asesoría y de apoyo técnicos; de dar seguimiento a las tareas que el Presidente encargue a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de requerirles el cumplimiento del acuerdo presidencial, así como:

[...] llevar a cabo eficazmente la relación interinstitucional con otras instancias de los sectores público, privado y social, todo ello, a efecto de informar de manera directa al Presidente de la República y hacer más ágil y eficiente la conducción de la Administración Pública Federal [...].

La Presidencia de la República en el primer año del sexenio de Calderón Hinojosa procuró adoptar la conformación de un esquema centralizado en extremo, recuperando, en cierto sentido, el esquema de la Oficina de la Presidencia de la República del periodo salinista.

B) La restauración de la Oficina de la Presidencia

1) La composición de la Oficina de la Presidencia

Como se expresó líneas arriba, la figura de la Oficina de la Presidencia surgió durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari y se extinguió a mediados de la gestión de Ernesto Zedillo Ponce de León.

¹³ Este Acuerdo presidencial abrogó el Acuerdo por el que se reestructuró el área de comunicación de la Presidencia de la República, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 8 de enero de 2002; el Acuerdo por el que se establecen las facultades de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía de la Presidencia de la República, y se establece la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 13 de agosto de 2003; el Acuerdo por el que se establecen las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 13 de diciembre de 2004, y las demás disposiciones opuestas al referido Acuerdo de diciembre de 2006.

Al iniciar el sexenio salinista, se instauró la Oficina de Coordinación de la Presidencia ¹⁴, que transmutaría en la Oficina de la Presidencia de la República.¹⁵ Pasada la primera mitad del sexenio de Zedillo Ponce de León fue sustituida por la Coordinación de Asesores para Asuntos de Política Interior y Política Exterior y la Coordinación de Asesores para Asuntos de Política Económica y Política Social. ¹⁶

El presidente Calderón decidió recrear la Oficina de la Presidencia de la República, cuyo titular sería designado por el Ejecutivo, de forma libre, sin señalamiento estricto de requisitos especiales para el cargo —en todo caso el genérico de ser ciudadano mexicano—, y con la denominación de Jefe de la Oficina de la Presidencia (artículo primero del Acuerdo creador de la Oficina).

Conforme al artículo tercero del Acuerdo creador de la Oficina de la Presidencia de la República, se estableció que dicha instancia contaría con las siguientes unidades administrativas:

- Secretaría Particular del Presidente de la República
- Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales
- Coordinación de Imagen y Opinión Pública
- Coordinación de Comunicación Social
- Coordinación de Asesores
- Coordinación General de Administración

Cada una de las unidades administrativas sería encabezada por un titular designado y removido libremente por el Ejecutivo de la Unión, sin determinación de los requisitos que deben reunir dichos titulares.¹⁷

Debe recordarse que la Presidencia de la República es un ámbito administrativo excluido de la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Ad-

¹⁴ *Diario Oficial* de la Federación de 7 de diciembre de 1988.

¹⁵ *Diario Oficial* de la Federación de 5 de junio de 1992.

¹⁶ *Diario Oficial* de la Federación de 19 de noviembre de 1997.

¹⁷ Resulta imperativo precisar indubitadamente en la Constitución federal, la LOAPF y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tanto los requisitos a reunir por quienes ocupen los cargos en la Presidencia de la República (de forma similar a lo dispuesto en el recientemente adicionado artículo 17-bis de la LOAPF, donde se regula la figura de los delegados de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y aparecen desplegados los requisitos que deben tener para asumir dichos cargos: ciudadanía mexicana, contar con estudios académicos, experiencia administrativa y no haber sido sentenciado por delito patrimonial o no encontrarse inhabilitado para desempeñar el servicio público), como definir que quienes sean servidores públicos de la Presidencia de la República y de la Administración Pública en general deben separarse de su encargo, cuando menos seis meses antes del día de la elección a un cargo público. Esta separación se justifica por el innegable poder político que se adquiere al encontrarse en el entorno inmediato del Poder Ejecutivo, que implica una ventaja al candidato funcionario. Es un asunto de ética, aplica en el ámbito público, que debe consagrarse en la letra legal para los puristas que evaden la interpretación teleológica de la Constitución y la ley.

ministración Pública Federal, lo que se explica por la innegable carga política de los puestos de quienes auxilian directamente al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que por la delicadeza de los asuntos que directamente atiende, es que se justifica la exclusión de dicha ley.¹⁸

Las unidades administrativas integrantes de la Oficina de la Presidencia de la República, según el artículo cuarto del Acuerdo creador de dicha Oficina, contarían con las funciones de organización, coordinación, colaboración, asesoría, apoyo técnico y despacho de los asuntos encomendados por el Presidente, actuando bajo la coordinación del Jefe de Oficina.

La Oficina de la Presidencia de la República recibiría el presupuesto que le asigne el Ejecutivo de la Unión, de acuerdo con la partida anual que corresponda a la Presidencia. Además, conforme a lo ordenado por los artículos 23 de la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 22, fracción IX, inciso b) del Reglamento de dicho ordenamiento legal, deberá dar a conocer el calendario de presupuesto autorizado.¹⁹

Podríamos considerar que la estructura de la Presidencia de la República en el comienzo de la gestión de Felipe Calderón en diciembre de 2006 quedó como se aprecia formada en el Cuadro 1.

Como se puede ver, al comienzo del ejercicio constitucional de Calderón Hinojosa, la Oficina de la Presidencia tenía un papel neurálgico: concentrar y jerarquizar a las unidades administrativas de apoyo y asesoría del Ejecutivo. Dicho papel se puede apreciar a partir del despliegue de las atribuciones de la Oficina de la Presidencia de la República

2) Atribuciones de la Oficina de la Presidencia de la República

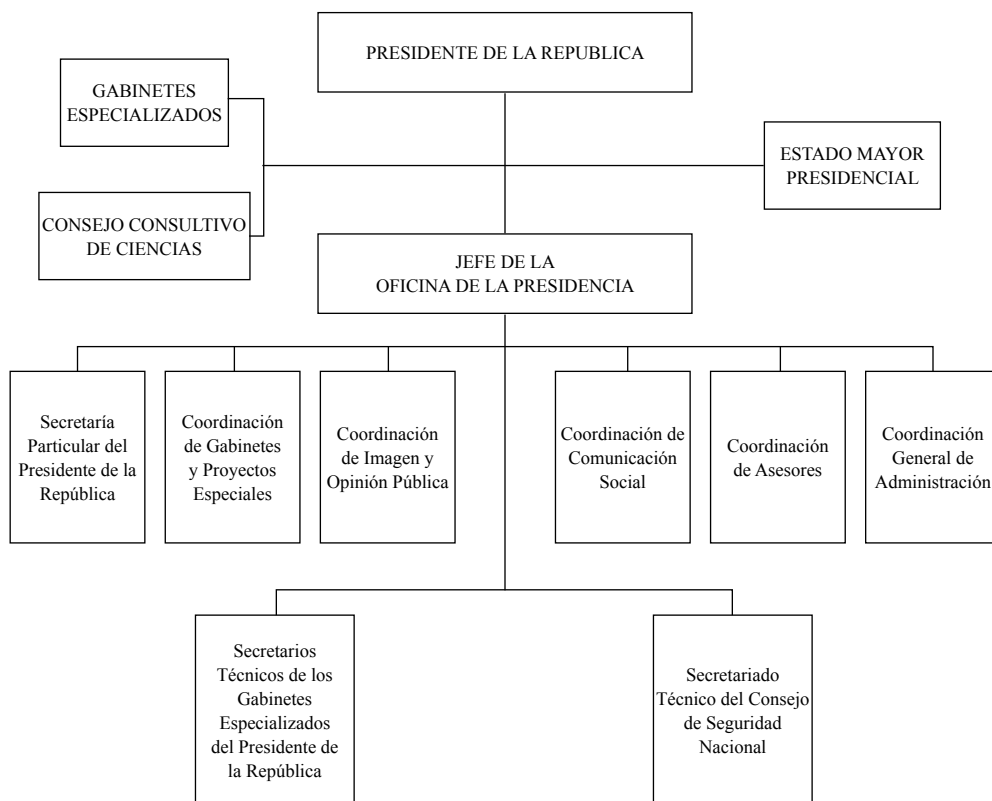
El poder concentrado en la Oficina de la Presidencia se despliega en el conjunto de las atribuciones asignadas por el artículo segundo del Acuerdo creador de dicha instancia:

- Coordinar las unidades administrativas de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación adscritas a la Presidencia de la República, en los términos que le instruya el titular del Ejecutivo federal, lo cual significa una elevación jerárquica de la Oficina sobre la Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales, la

¹⁸ Artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal.

¹⁹ Resultó extraño que en el “Calendario de gasto correspondiente al Ramo 02 Presidencia de la República, para el ejercicio fiscal 2007”, fechado el 15 de enero de 2007 y firmado por la Directora General de Finanzas y Presupuesto de la Presidencia se mencionen todavía a unidades administrativas del sexenio anterior: la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental y la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas.

Cuadro 1



Coordinación de Imagen y Opinión Pública, la Coordinación de Comunicación Social, la Coordinación de Asesores y la Coordinación General de Administración. Ante la falta de definición especial, la Conservaduría de Palacio Nacional y el Consejo Consultivo de Ciencias rendirían cuentas directamente al Ejecutivo de la Unión.

- Brindar al titular del Ejecutivo federal el apoyo y la asesoría que no se encuentren exclusivamente encomendadas a otras unidades administrativas de la Presidencia de la República, en especial sería por medio de la Coordinación de Asesores.
- Dar puntual seguimiento a las órdenes y acuerdos del Presidente de la República, lo cual lo pone en contacto directo con los Secretarios de Estado y con los Gabinetes Especializados.
- Coordinar a los Secretarios Técnicos de los Gabinetes Especializados del Presidente de la República.

- Coordinar el Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional.²⁰
- Dar seguimiento al cumplimiento de los programas, proyectos especiales o demás responsabilidades a cargo de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.
- Conducir las tareas propias de la imagen y opinión pública vinculadas con el Presidente de la República.
- Apoyar al titular del Ejecutivo federal en la elaboración de discursos y mensajes públicos.
- Diseñar la agenda y el calendario de giras del Presidente de la República.
- Coordinar, conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial, las giras del Ejecutivo federal y la asistencia de éste a eventos públicos, tanto en el interior del país como en el extranjero.
- Recibir la documentación dirigida a los servidores públicos de la Presidencia de la República y turnarla para su adecuada atención.
- Atender todo lo relacionado con las peticiones dirigidas al Presidente de la República y asegurar su debida atención por parte de las áreas que correspondan.²¹
- Conducir y evaluar las tareas de comunicación social de la Presidencia de la República y coordinar, en esta materia, las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Mantener las relaciones interinstitucionales de la Presidencia de la República con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, en general, con otras instituciones del sector público, privado y social.
- Llevar la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Presidencia de la República, de conformidad con la normatividad aplicable y los lineamientos que, al efecto, determine el titular del Ejecutivo federal.
- Las demás inherentes a las funciones anteriores y las que le encomiende expresamente el titular del Ejecutivo federal.

3) Relaciones de las unidades de la Presidencia con la Administración Pública Federal

Un punto polémico de las unidades administrativas de la Presidencia de la República es la de su relación con los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Debe considerarse que en el régimen de la administración pública mexicana, en especial por lo que hace a su espacio centralizado, existe una relación jurídica de jerarquía entre el superior y sus subordinados, donde éstos quedan ordenados en una

²⁰ Sobre dicho Secretariado Técnico, véanse los artículos 12 y 15 de la Ley de Seguridad Nacional (*Diario Oficial* de la Federación de 31 de enero de 2005).

²¹ Véase nota 12.

estructura administrativa cerrada, de tal forma que cada subordinado debe dirigirse y atender las órdenes de su inmediato superior, respetando la línea de mando, en una visualización esquemática vertical.

Si trasplantamos este esquema a la relación jerárquica entre el Ejecutivo federal y los titulares de los órganos de la administración pública, observaremos que debe darse en forma directa, continua y permanente, lo que significa que es *directa*, pues no puede haber intermediarios entre el Presidente y los titulares de los órganos de la administración activa, en especial los secretarios de Estado; es *continua* en cuanto que los secretarios deben atender el acuerdo presidencial, como lo establece el artículo 11 de la LOAPF, hasta dar cumplimiento a las órdenes dictadas por el Ejecutivo, y *permanente* en el sentido de que el acatamiento de las instrucciones de ninguna forma agota el ejercicio del poder de mando.

Ante este régimen, las unidades de apoyo de la Presidencia de la República de ningún modo pueden operar como intermediarios o coordinadores de las dependencias y entidades de la administración pública federal.²² Sin embargo, debe reconocerse que resultaría abrumador para el Ejecutivo que se ocupase de llevar y verificar el control de la gestión de parte de sus agentes.

Por ello, debe darse un equilibrio, ciertamente difícil en la práctica, donde la Oficina de la Presidencia de la República y sus unidades administrativas pueden requerir la información y el apoyo a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, quienes serán responsables de que se atiendan los requerimientos provenientes de la Presidencia de la República (artículo noveno del Acuerdo de creación de 2006).

4) Las unidades administrativas de la Presidencia de la República

Como ya se expuso, cada una de las unidades administrativas será encabezada por un titular, nombrado y removido libremente por el Presidente. Las unidades serían auxiliadas por las áreas y personal de apoyo que requieran para el despacho de sus asuntos, de acuerdo con el presupuesto asignado (artículo tercero del Acuerdo por el que se crea la oficina de la Presidencia de la República).

A diferencia de la gestión presidencial inmediata anterior, en el instrumento jurídico que dio origen a la Oficina de la Presidencia de la República se omitió detallar con precisión las atribuciones que corresponden a las unidades administrativas, con la salvedad de la Coordinación General de Administración, la que tendrá asignadas las funciones de asignación, enajenación, transferencia y la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Presidencia de la República, contando con

²² Ése fue el caso de las llamadas unidades de coordinación de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia del sexenio de Vicente Fox Quesada (*Diario Oficial* de la Federación de 4 de diciembre de 2000).

atribuciones para suscribir toda clase de convenios, contratos y demás instrumentos jurídicos (artículo quinto del Acuerdo de creación de la Oficina de la Presidencia).²³

C) Los gabinetes especializados

De acuerdo al artículo 7 de la LOAPF, el Ejecutivo tiene la potestad para crear agrupamientos de secretarías del despacho, con presencia excepcional de otros servidores públicos si así lo decide el Presidente.²⁴ Estos agrupamientos han sido denominados como “gabinetes”, cuya raíz parlamentaria ha sido borrada en el sistema presidencial mexicano. Desde el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) se crearon los **gabinetes** de forma regular e institucional hasta la gestión de Fox Quesada que creó tres gabinetes sin apoyo en un acuerdo presidencial y con nombres singulares: a) Crecimiento con calidad, b) Desarrollo social y humano, y c) Orden y respeto, para después, en el Acuerdo presidencial que estableció las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República de 2003, volver a los criterios clásicos al instituir cuatro gabinetes especializados: a) Seguridad Nacional, b) Desarrollo social y humano, c) Económico y d) Político.²⁵

En el Acuerdo presidencial por el que se establecen las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República de diciembre de 2004, fue reiterada la anterior enumeración de los gabinetes especializados. Con posterioridad fue agregado el gabinete especializado de Seguridad Pública.²⁶

²³ La Coordinación General de Administración sustituye a la Dirección General de Administración instaurada formalmente por el Acuerdo que creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República (*Diario Oficial* de la Federación de 4 de diciembre de 2000) y mantenida por el Acuerdo que establece las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 1 de agosto de 2003 y por el Acuerdo por el que se establecen las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 13 de diciembre de 2004. Por ello, debe estarse a lo dispuesto por el transitorio tercero del Acuerdo de diciembre de 2006: “Los recursos humanos, financieros y materiales, así como los asuntos que se encuentren en trámite en las unidades administrativas que desaparecen en virtud del presente ordenamiento, pasarán a la Oficina de la Presidencia de la República que se crea y su titular coordinará la asignación de los mismos a las unidades administrativas que se crean en virtud del presente Acuerdo.”

²⁴ El citado artículo 7 prevé lo siguiente: “El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la Administración Pública Federal. Estas reuniones serán presididas por el Titular del Ejecutivo federal y el Secretariado Técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República.”

²⁵ Pérez López, Miguel, *op. cit. supra* nota 2, p. 149.

²⁶ Como ejemplo de la confusión imperante en la administración del presidente Vicente Fox Quesada tenemos el Decreto por el que se creó el “Gabinete” de Reconstrucción, como una instancia de coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que tuvo por objeto llevar a cabo las acciones necesarias encaminadas a la reconstrucción y reactivación económica de los estados de la República afectados por el fenómeno meteorológico denominado Stan, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 12 de octubre de 2005. Dicho decreto apareció en la Sección dedicada a la Presidencia de la República

En el artículo sexto del Acuerdo de diciembre de 2006 encontramos una definición de los gabinetes especializados:

[...] son instancias de coordinación al interior de la Administración Pública Federal, según corresponda a las materias que, en forma concurrente, deben atenderse en el ámbito del Ejecutivo federal.²⁷

El Presidente determinará la composición de los gabinetes y los creará mediante un acuerdo. El artículo 7 de la LOAPF prevé que en los gabinetes debe haber un secretariado que dé seguimiento a los acuerdos celebrados en los mismos. Consecuentemente, el artículo octavo del Acuerdo presidencial de diciembre de 2006 define que en cada gabinete especializado habrá un Secretario Técnico y enumera sus funciones, lo que nunca antes se había dado en la regulación interna de la Presidencia de la República, y son los siguientes:

- Convocar, en tiempo y forma, a las respectivas reuniones del gabinete especializado de que se trate.
- Proponer el orden del día de cada reunión.
- Supervisar la debida integración del expediente de la misma.

del órgano del gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y aunque establece la instancia denominada “Gabinete de Reconstrucción”, en realidad se trataba de una comisión intersecretarial, cuyo fundamento jurídico se haya en el artículo 21 de la LOAPF, cuyo objeto de tipo específico es diferente al de los gabinetes especializados que es general. Además, aparecía como presidente del “Gabinete de Reconstrucción” el titular de la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas. Este error se evitó cuando fue creado el Consejo Nacional de Infraestructura (*Diario Oficial* de la Federación de 19 de abril de 2004), como una comisión intersecretarial de carácter permanente, con el objeto de coordinar, orientar, promover y fomentar las estrategias y acciones entre los sectores público y privado para el desarrollo integral de la infraestructura necesaria para el país. Esta Comisión Nacional (en realidad Comisión Intersecretarial) de Infraestructura estaría también presidida por el titular de la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas, unidad administrativa de la Presidencia de la República. Punto aparte viene a ser la participación del titular de una unidad administrativa de la Presidencia de la República en una Comisión Intersecretarial, que de acuerdo con el artículo 21 de la LOAPF, debe estar formada por Secretarías de Estado –y por Departamentos Administrativos, cuando existían–, además de que pueden integrarse entidades de la administración pública paraestatal a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto, sin hacer referencia a órganos que tienen, sin duda, importancia política y administrativa por su estrecha colaboración con el Jefe de la Administración Pública Federal, pero que no pueden desconocer la relación jerárquica y el poder de mando que debe imperar en dicha Administración.

²⁷ En el artículo 6 del Acuerdo por el que se establecen las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 13 de diciembre de 2004, se define de esta forma a los gabinetes especializados: “En dichos gabinetes participarán los Secretarios de Estado y demás servidores públicos que determine el Presidente de la República, con el objeto de analizar, definir y evaluar políticas, estrategias y acciones que sean competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal; asimismo, cada uno de dichos gabinetes podrán contar con el secretariado técnico que será coordinado por la Presidencia de la República.”

- Verificar, de manera personal, el cumplimiento de los acuerdos o resoluciones adoptados e integrar los archivos correspondientes.
- Presentar los informes que le requiera el Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República.

Aunque el citado artículo octavo no lo menciona, es obvio que el Secretario Técnico deberá levantar el acta de la sesión respectiva y archivarla.

El Acuerdo presidencial de diciembre de 2006 omite señalar de forma específica cuáles son los gabinetes especializados y a la fecha, el Ejecutivo federal no ha emitido algún acuerdo creador de ese tipo de agrupamientos, por lo que se mantienen los establecidos en la gestión anterior: a) Seguridad Nacional, b) Desarrollo social y humano, c) Económico, d) Político y e) Seguridad Pública.

Finalmente, en el artículo séptimo del Acuerdo presidencial de diciembre de 2006 se resalta y difunde la trascendencia de los acuerdos y resoluciones que lleguen a tomarse en los gabinetes especializados, pues se prevé que tendrán el carácter de prioritarios.

D) Una reducción injustificada

El Acuerdo presidencial de diciembre de 2006 en su segundo transitorio abrogó el Acuerdo del presidente Vicente Fox Quesada por el que se establecían las facultades de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía de la Presidencia de la República, y se creaba la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 13 de agosto de 2003. Con la creación de esta Coordinación se formalizaba una política administrativa que transformaba la atención a la ciudadanía para evitar que fuese vista como una oficialía de partes común y al más alto nivel, “que además de dar seguimiento a la forma en que se cumple lo remitido, detecta cuáles son los espacios administrativos que producen el mayor número de inconformidades que generan el desenvolvimiento de su gestión, sea por prácticas administrativas retardadas, deficiencias estructurales de los organismos administrativos, excesos o defectos en la regulación aplicada o incumplimiento a las obligaciones administrativas a que deben someterse los servidores públicos.”²⁸

Ésta era un área de gran importancia: una puerta abierta al ciudadano común, un indicador del funcionamiento del aparato administrativo y una válvula descompresora de la frustración social.

Más que hablar de una ventanilla burocrática de recepción de peticiones, cartas o representaciones, estamos ante una instancia política que recaba y atiende reclamos,

²⁸ Pérez López, Miguel, *op. cit. supra* nota 2, p. 151.

quejas y señalamientos que deben ser atendidos. Estamos ante el aparato auditivo del Presidente.

Hemos visto cómo aparecía, de forma modesta, una de las atribuciones del titular de la Oficina de la Presidencia de la República: la de atender todo lo relacionado con las peticiones dirigidas al Ejecutivo de la Unión y asegurar su debida atención por parte de las áreas que correspondan. Si bien es cierto se ha carecido de informes públicos respecto al número de peticiones y escritos dirigidos al Presidente, la canalización a las áreas administrativas, el tratamiento seguido, las respuestas recaídas y la satisfacción de los peticionarios, no se puede negar que estamos ante un área de importancia política. Por ello se espera que reciba el tratamiento jurídico formal debido con una visión política y social.

III. Redefinición de la Presidencia de la República en el primer año del sexenio

En los primeros días de 2008 aparecieron en la prensa diaria de México algunos comentarios de columnistas políticos respecto de posibles cambios en el gabinete del presidente Felipe Calderón Hinojosa, en especial se exponía que uno de esos cambios sería en la Secretaría de Gobernación, así como una reforma a la LOAPF para que dicha secretaría se hiciese cargo de las funciones de la Secretaría de Seguridad Pública. Al concretarse la salida del titular de la Secretaría de Gobernación, el presidente Calderón nombró en dicho puesto a quien había ocupado la Jefatura de la Oficina de la Presidencia de la República, Juan Camilo Mouriño Terrazo.

Al tiempo de realizar este movimiento político-administrativo, el Ejecutivo federal decidió reformar la estructura de la Presidencia de la República y para tal efecto emitió el Acuerdo por el que se reestructuran las unidades administrativas de la Presidencia de la República,²⁹ con lo que se convirtió en la reforma a la estructura de la Presidencia más pronta en el inicio de una gestión del Ejecutivo federal, desde 1976.

El punto central de la justificación de la reforma de la Presidencia es el siguiente considerando del Acuerdo de enero de 2008, sumamente escueto y vago:

Que las necesidades operativas de la Presidencia de la República hace necesario ajustar su organización interna conforme a los requerimientos de asesoría, apoyo técnico y

²⁹ *Diario Oficial* de la Federación de 21 de enero de 2008. Dicho Acuerdo presidencial aboga el que se crea la Oficina de la Presidencia de la República, publicado el 4 de diciembre de 2006 y entró en vigor al día siguiente de su publicación en el órgano oficial del Gobierno federal (artículos primero y segundo transitorios del Acuerdo presidencial de 2008).

coordinación del Ejecutivo federal para la conducción de la Administración Pública Federal [...].

Sin aportarse datos más precisos o argumentos concluyentes respecto al cambio de estructura que se iba a proponer con el Acuerdo presidencial de 2008.

A) La reestructuración de la Presidencia de la República

El Ejecutivo federal decidió cambiar el modelo de organización de las unidades administrativas encargadas de proporcionarle apoyo directo. Es sustituido el tipo de organización centralizado, para asumir el tipo desconcentrado. En lugar de tener a la Oficina de la Presidencia como unidad concentradora, se opta por extraer atribuciones de la esfera de actuación y mando de dicha Oficina para remitirlas a la Secretaría Particular y a la Coordinación de Comunicación Social, y así colocarlos como entes paritarios en jerarquía con la Oficina de la Presidencia de la República (artículo primero del Acuerdo presidencial de 2008). La posición paritaria de dichas unidades la reitera el artículo sexto del Acuerdo presidencial de 2008:

Las unidades administrativas de la Oficina de la Presidencia de la República, la Secretaría Particular y la Coordinación de Comunicación Social tendrán las funciones de organización, coordinación, colaboración, asesoría, apoyo técnico y despacho de los asuntos que les encomiende el Presidente de la República.

La colocación en un mismo nivel de las tres unidades administrativas se aclara con las disposiciones que establecen a) La responsabilidad de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de que la Oficina de la Presidencia de la República, la Secretaría Particular y la Coordinación de Comunicación Social, así como sus unidades administrativas cuenten oportunamente con la información y el apoyo necesarios para el eficaz cumplimiento de sus funciones (artículo décimo primero) y b) A las tres instancias les será asignado el presupuesto que determine el Ejecutivo, conforme a la partida anual que corresponda a la Presidencia de la República (artículo décimo segundo).³⁰

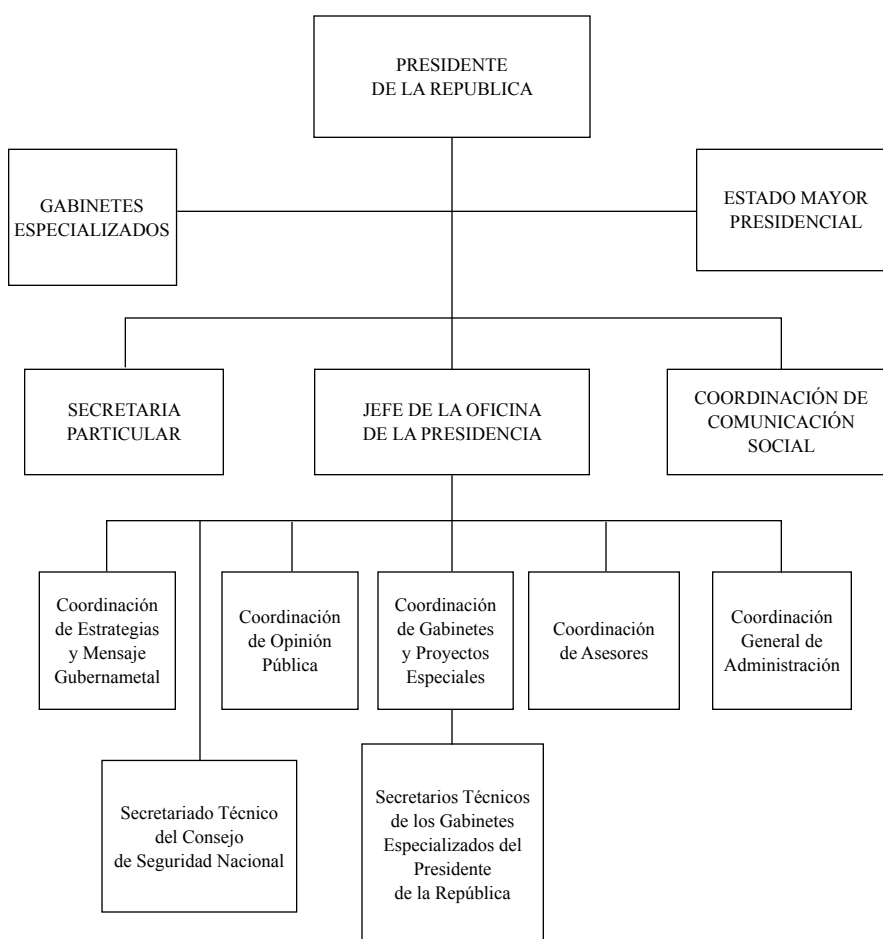
A la Oficina de la Presidencia de la República le quedaron adscritas las siguientes unidades administrativas:

³⁰ Respecto de este último particular, debe atenderse lo dispuesto por el transitorio tercero del Acuerdo presidencial de 2008: “La Coordinación General de Administración proveerá lo necesario para que los recursos humanos, financieros y materiales de la Presidencia de la República serán reasignados conforme a lo previsto por el presente ordenamiento.”

- Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales.
- Coordinación de Estrategias y Mensaje Gubernamental.
- Coordinación de Opinión Pública.
- Coordinación de Asesores.
- Coordinación General de Administración

Como se aprecia, resulta de nueva creación la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental y se modifica la denominación de la Coordinación de Imagen y Opinión Pública del Acuerdo presidencial de diciembre de 2006. La organización de la Presidencia de la República quedó así configurada (Cuadro 2):

Cuadro 2



B) La nueva repartición de atribuciones en la Presidencia de la República

En el Acuerdo presidencial de 2008 se decidió que algunas de las facultades de la Oficina de la Presidencia de la República del Acuerdo de diciembre de 2007 fueran distribuidas entre la Secretaría Particular y la Coordinación de Comunicación Social.

1. Atribuciones de la Oficina de la Presidencia de la República

La Oficina conservó las siguientes facultades en el artículo segundo del Acuerdo:

- Dar puntual seguimiento a las órdenes y acuerdos del Presidente de la República.
- Brindar asesoría al titular del Ejecutivo federal en los asuntos que éste le encomiende.
- Coordinar a los Secretarios Técnicos de los Gabinetes Especializados del Presidente de la República;
- Coordinar el Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional.
- Dar seguimiento al cumplimiento de los programas, proyectos especiales o demás responsabilidades a cargo de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.
- Conducir las tareas propias de la imagen y opinión pública vinculadas con el Presidente de la República.
- Apoyar al titular del Ejecutivo federal en la elaboración de discursos y mensajes públicos.
- Atender todo lo relacionado con las peticiones dirigidas al Presidente de la República y asegurar su debida atención por parte de las áreas que correspondan.
- Llevar la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Presidencia de la República, de conformidad con la normatividad aplicable y los lineamientos que, al efecto, determine el titular del Ejecutivo federal.
- Las demás inherentes a las funciones anteriores y las que le encomiende expresamente el titular del Ejecutivo federal.

2. Atribuciones de la Secretaría Particular

Por primera vez en la historia del Derecho Administrativo mexicano, encontramos una enumeración precisa de las atribuciones de la Secretaría Particular del Presidente, desenvuelta en el artículo tercero del Acuerdo de enero de 2008:

- Dar puntual seguimiento a las órdenes y acuerdos del Presidente de la República.

- Mantener las relaciones interinstitucionales de la Presidencia de la República con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, en general, con otras instituciones del sector público, privado y social.
- Diseñar la agenda y el calendario de giras del Presidente de la República.
- Coordinar, conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial, las giras del Ejecutivo federal y la asistencia de éste a eventos públicos, tanto en el interior del país como en el extranjero.
- Recibir la documentación dirigida a los servidores públicos de la Presidencia de la República y turnarla para su adecuada atención.
- Las demás inherentes a las funciones anteriores y las que le encomiende expresamente el titular del Ejecutivo federal.

Como se nota, simplemente se trató de un traslado de atribuciones –muy propias de este tipo de servidor público– que estuvieron asignadas a la Oficina de la Presidencia.

3. Atribuciones de la Coordinación de Comunicación Social

El artículo cuarto del Acuerdo presidencial que reestructura a las unidades administrativas de la Presidencia atribuye a la Coordinación Social la función de conducir y evaluar las tareas de comunicación social de la Presidencia y coordinar, en esta materia, las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Esta atribución ha sido motivo de controversia con la Secretaría de Gobernación, pues de acuerdo con la fracción XXVIII del artículo 27 de la LOAPF, dicha dependencia tiene a su cargo “orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del Sector Público Federal.” Lo deseable es evitar una duplicidad en materia de coordinar las acciones de comunicación social, por lo que debería acatarse la ley de forma estricta, en atención al principio de jerarquía legal.

C) La estructura administrativa inalterada

En el Acuerdo presidencial de 2008 son repetidas textualmente las atribuciones de la Coordinación General de Administración y la regulación de los gabinetes especializados y de sus secretarios técnicos.

También permanecen sin cambio las estructuras del Estado Mayor Presidencial, el Consejo Consultivo de Ciencias, los gabinetes especializados y la Conservaduría de Palacio Nacional.

IV. Reformas al reglamento para el uso y conservación de las áreas, objetos y colecciones de Palacio Nacional

Con el paso de la historia del siglo XX, Palacio Nacional, ubicado en la Plaza de la Constitución del Centro Histórico de la Ciudad de México, en el Zócalo,³¹ fue cediendo su función de ser el centro de trabajo del Presidente de la República, en virtud de que en la residencia presidencial de “Los Pinos” fueron adaptadas oficinas para el despacho del Ejecutivo y de algunas unidades administrativas de la Presidencia de la República.

La complejidad del tránsito de la Ciudad de México y, desde la década de los ochenta, el aumento de las protestas de todo tipo en el Zócalo provocaron que el Presidente dejase de acordar cotidianamente en Palacio Nacional. Sin embargo, la carga emblemática de Palacio Nacional (el Despacho Presidencial, el Comedor, los Salones de Acuerdos, Morisco, Morado, Embajadores —con su balcón central, bajo la Campana de Dolores o de la Independencia, de Recepciones, por mencionar los espacios más conocidos y de uso exclusivo del Presidente) lo mantienen como una instalación clave para la Presidencia (donde también se hayan las oficinas de la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comandancia de la Primera Región Militar), de ahí que se haya establecido un régimen especial para la protección del Palacio, mediante el Reglamento para el uso y conservación de las áreas, objeto y colecciones de Palacio Nacional.³² Dicho Reglamento ha tenido dos reformas recientes, en diciembre de 2006, mediante decretos de los presidentes Fox y Calderón.³³

Conforme al Reglamento, se crea la Conservaduría de Palacio Nacional como una unidad administrativa de la Presidencia de la República, de carácter permanente y colegiado, cuyo objeto es la protección, conservación y restauración de las áreas, objetos y colecciones de dicho edificio (artículo 1o. del Reglamento). La Conservaduría de Palacio Nacional será presidida por un Conservador y estará integrada por dos representantes de la Presidencia de la República, un representante de cada una de estas dependencias: del Estado Mayor Presidencial; de las secretarías de la Defensa Nacional, de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, de Educación Pública y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo federal.

³¹ Curiosamente el artículo 2o. del Reglamento para el uso y conservación de las áreas, objetos y colecciones de Palacio Nacional define que debe entenderse por Palacio Nacional: el inmueble ubicado en el Distrito Federal, que se encuentra inscrito, con fecha 15 de julio de 1994, en el folio real número 34360 del Registro Público Federal, cuyas colindancias son al norte la calle de Moneda, al sur la calle Corregidora, al este la calle de Correo Mayor y al oeste la Plaza de la Constitución.

³² Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 14 de noviembre de 2000, mismo que abrogó el Reglamento similar publicado en el órgano oficial de 6 de septiembre de 1984.

³³ Los decretos de reforma al Reglamento fueron publicados en el *Diario Oficial* de la Federación de 4 de diciembre de 2006 y de 18 de diciembre 2006.



La complejidad del tránsito de la Ciudad de México y, desde la década de los ochenta, el aumento de las protestas de todo tipo en el Zócalo provocaron que el Presidente dejase de acordar cotidianamente en Palacio Nacional.

La Conservaduría de Palacio Nacional cuenta con las siguientes atribuciones:

- Efectuar las acciones necesarias para la debida protección de Palacio Nacional conforme a lo previsto en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas, Arqueológicos, Artísticos e Históricos y al Reglamento antes citado.
- Emitir los lineamientos para la celebración de actividades culturales y ceremonias que efectúen las dependencias alojadas en Palacio Nacional; para la intervención en vanos, paramentos, puestas, ventanas, subdivisión de espacios o para la colación de cualquier tipo de instalación eléctrica, así como para el traslado de objetos y colecciones.
- Decidir respecto del uso de las áreas que no hayan sido asignadas por el Presidente a alguna dependencia y que no sean de las representativas de acuerdo con lo señalado en el artículo 17 del Reglamento.
- Emitir las normas para el uso de las áreas de visita pública de Palacio Nacional y el acceso máximo de personas a las mismas.
- Administrar, previa la celebración de las bases de colaboración con los institutos competentes, los museos alojados en Palacio Nacional.

Según el artículo 5o. del Reglamento, el Conservador de Palacio Nacional será designado por el Presidente de la República, dependiendo directamente de él y tendrá las siguientes atribuciones:

- Obtener ante el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA), según corresponda, los permisos para la protección, conservación y restauración de las áreas, objetos y colecciones de Palacio Nacional.
- Elaborar el catálogo descriptivo de los objetos y colecciones de Palacio Nacional.
- Realizar la inspección, cuidado y vigilancia técnica de las áreas, objetos y colecciones de Palacio Nacional en coordinación con el instituto correspondiente, las dependencias y las unidades militares asignadas en Palacio Nacional.
- Tomar las medidas urgentes de protección para prevenir riesgos al acervo histórico y artístico de Palacio Nacional a fin de evitar cualquier tipo de daño o afectación a los elementos y decoraciones de Palacio Nacional.
- Dar seguimiento a las acciones de recuperación de los objetos y colecciones de Palacio Nacional.
- Las demás que le asigne el Presidente de la República. Además, el Conservador deberá a) Rendir un informe periódico de los trabajos realizados por la Conservaduría (artículo 9o. del Reglamento); b) Elaborar, respecto de los objetos y colecciones de Palacio Nacional, el inventario y catalogación analítica que deberán contener como mínimo los datos que para tal efecto empleen el INAH y el INBA, así como el registro de los movimientos respecto de los objetos y colecciones, así como las restauraciones efectuadas en cada pieza y de bibliografía disponible sobre dichos objetos y colecciones (artículo 12 del Reglamento) y c) Autorizar el traslado de objetos y colecciones de Palacio Nacional a lugares distintos de los de su ubicación dentro del propio palacio.

La Conservaduría de Palacio Nacional se reunirá cuando así lo convoque el Conservador y para que sus resoluciones sean válidas se requerirá la mayoría de votos de los integrantes y el voto favorable del Conservador (artículo 7o. del Reglamento). A las sesiones de la Conservaduría se podrá invitar a representantes de otras dependencias e instituciones con el objeto de que emitan su opinión respecto de la protección, conservación y restauración de Palacio Nacional (artículo 8o. del Reglamento).

En el artículo 19 del Reglamento, reformado por el decreto del 18 de diciembre, está la competencia de la Secretaría de la Función Pública, por conducto de su órgano desconcentrado, de realizar, conforme con las disposiciones jurídicas aplicables, los actos necesarios para llevar la defensa jurídica de Palacio Nacional, cuando se afecten los intereses del Gobierno federal respecto de dicho inmueble.

Finalmente, resultó extraño que en el decreto presidencial publicado el 4 de diciembre de 2006 se adicionó el artículo 20 que preveía que Palacio Nacional sería la sede de la comandancia de la Primera Región Militar, sus instalaciones, uso, conservación y mantenimiento se consideraban de “seguridad nacional” y, una verdad de Perogrullo, que palacio estaría sujeto a la competencia de las autoridades federales. El decreto presidencial de 18 de diciembre siguiente derogó el efímero artículo 20.

V. Conclusiones

La Presidencia de la República es un conjunto de órganos administrativos de apoyo a las actividades del Ejecutivo de la Unión, que debe adaptarse a las necesidades de dicho alto funcionario, a la realidad política y que, además de las disposiciones positivas del Derecho Administrativo, responde a principios del régimen político-constitucional que deben ser atendidos, para que sea efectivo el ejercicio del poder presidencial.

De esta manera, el inicio, un tanto dificultado, de la gestión presidencial de Felipe Calderón Hinojosa motivó una profunda reforma de la Presidencia de la República, como se ha tratado de exponer, así sea de forma somera, en este modesto estudio, lo que nos lleva a las siguientes conclusiones:

PRIMERA. El fuerte cuestionamiento generado del proceso electoral del que surgió en el año 2006, motivó que el Ejecutivo decidiera modificar de forma radical la estructura de la Presidencia de la República, inspirándose en el esquema de la Oficina de la Presidencia que operó durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y hasta la mitad del sexenio de Ernesto Zedillo (1996), esquema caracterizado por la centralización jerarquizada de las unidades administrativas presidenciales en una instancia concentradora de las funciones de apoyo técnico, asesoría y coordinación, denominada de igual manera que en el sexenio 88-94. También fueron enumeradas nuevas unidades de apoyo presidencial, manteniéndose oficinas de viejo cuño en la Presidencia: el Estado Mayor Presidencial, el Consejo Consultivo de Ciencias y la Conservaduría de Palacio Nacional.

SEGUNDA. Pasado el primer año de la administración de Calderón Hinojosa, se decidió, de forma sorpresiva, reestructurar la Presidencia de la República: fueron colocadas paritariamente la Oficina de la Presidencia, la Secretaría Particular y la Coordinación de Comunicación Social, y estas dos últimas unidades recibieron atribuciones otorgadas inicialmente a la Oficina de la Presidencia.

Esta nueva conformación de la Presidencia provoca un cambio importante: del sistema centralizado se asume uno de tipo desconcentrado. Es claro que el Ejecutivo es quien decide cómo debe funcionar lo que algunos juristas han denominado su “estado mayor civil”, sin embargo, la historia muestra que las presidencias “desconcentradas” o múltiples son poco efectivas y problemáticas para el desempeño del Poder Ejecutivo de la Unión.

TERCERO. Es preocupante que, tanto en el inicio del sexenio como en el cambio del primer año, se haya reducido a una mera función lo que era un órgano de vital importancia para el Presidente de la República, que inclusive en la parte final del sexenio de Vicente Fox fue instituido como un sistema de información facultado para recibir, clasificar, distribuir y controlar todas las peticiones dirigidas al Presidente. Ahora hay una reducción del sistema como una función más de la Oficina de la Presidencia y se procedió a difuminar tanto el sistema junto con su estructura administrativa, que, a mi juicio, representaban la última ventanilla para la ciudadanía, sobre todo la de pocos recursos económicos, para comunicarse con quien consideran que les puede dar solución a sus problemas. Tal vez desde una perspectiva descarnada, economicista y tecnocrática, esta función sea juzgada como una oficialía de partes más dentro del conglomerado administrativo, ignorando la fuerza política de este acercamiento ciudadano.

CUARTA. Habrá que ver cómo se desenvuelve la organización de la Presidencia en el siguiente tramo, donde los acontecimientos políticos, económicos y sociales, tanto internos como internacionales, determinarán la permanencia o el cambio del círculo político-administrativo que rodea al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que pueda cumplir cabalmente con su cometido.

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México, Editorial Porrúa, 1996.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 40a. ed. México, Editorial Porrúa, 2000.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *La organización de la administración pública en México. Manual de organización de la administración pública centralizada*. México, INAP-Noriega, 1999.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo. Primer curso*, México, HARLA, 1992.

- NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco y Lózano Hernández, Wilfrido. *Nueva administración pública federal*. México, Editorial Tecnos, 1977.
- SÁENZ, Liébano, *La Presidencia moderna, Análisis de una institución que es urgente comprender*, México, Taurus, 2006.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo. Primer Curso*, 16a. ed., México, Editorial Porrúa, 1994.

Hemerografía

- PÉREZ LÓPEZ, Miguel, “Cambio a medio camino. La reforma de la Presidencia de la República en el segundo semestre de 2003” en *alegatos*, números 56-57, enero-agosto de 2004, pp. 145-152.
- , “La reforma de la administración pública federal para el periodo 2000-2006” en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, número 25, Escuela Libre de Derecho, México, 2001.
- , “Una dependencia desbordada. La Presidencia de la República en el inicio del periodo 2000-2006” en *alegatos*, números 47-48, enero-agosto de 2001, pp. 15-34.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos
- Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal
- Reglamento del Estado Mayor Presidencial.
- Reglamento de la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Reglamento para el Uso y Conservación de las Áreas, Objetos y Colecciones de Palacio Nacional
- Acuerdo por el que se reestructuró el área de comunicación de la Presidencia de la República, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 8 de enero de 2002
- Acuerdo por el que se establecen las facultades de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía de la Presidencia de la República, y se establece la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 13 de agosto de 2003

Acuerdo por el que se establecen las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 13 de diciembre de 2004.

Acuerdo por el que se crea la Oficina de la Presidencia de la República publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 4 de diciembre de 2006.

Acuerdo por el que se reestructuran las unidades administrativas de la Presidencia de la República; *Diario Oficial* de la Federación de 21 de enero de 2008.

Decreto por el que se creó el “Gabinete” de Reconstrucción, como una instancia de coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que tuvo por objeto llevar a cabo las acciones necesarias encaminadas a la reconstrucción y reactivación económica de los estados de la República afectados por el fenómeno meteorológico denominado Stan, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 12 de octubre de 2005.

Decreto que crea el Consejo Nacional de Infraestructura (*Diario Oficial* de la Federación de 19 de abril de 2004).