

La oficina de presidencia, una dependencia de la Administración Pública Federal

Introducción



La finalidad del ensayo es describir las características jurídicas y administrativas de la Oficina de Presidencia, con el propósito de identificar cuál es la razón de su creación y por qué fue necesario regular su actuación dentro de la Administración Pública Federal (APF), determinado su naturaleza jurídica.

El análisis se centrará a partir de 1917-1940, precisión que obedece a que se tienen registros del desarrollo de la administración interna en México desde 1821, fecha en la que “nace formalmente la administración pública mexicana y, con ella, la administración centralizada, es decir las secretarías de Estado.”¹

1 Guerrero Orozco, Omar, “Antecedentes de la Ley Orgánica de la Administración Pública”, *Revista de Administración Pública*, México, Nueva Época, 2016, Volumen LI, No. 3, 141, septiembre-diciembre 2016, pp. 21-75.

El *texto original* del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (CPEUM), señalaba que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, la Ley que en ese entonces se denominaba Ley de Secretarías de Estado² habría de señalar el número de Secretarios y la distribución de los negocios que estarían a su cargo. Como se puede apreciar de la simple lectura de este numeral, la Administración Pública paraestatal no estuvo regulada originariamente.

Sesenta y cuatro años más tarde el presidente López Portillo promovió la reforma del 21 de abril de 1981, al artículo 90, para establecer la existencia de dos especies de APF al señalar que ésta será centralizada y paraestatal, definiendo que la Ley que expediría el Congreso sería orgánica. Para lo que nos interesa explicar, la base constitucional después de esa fecha sólo ha tenido dos reformas, la relativa a desaparecer a los departamentos administrativos (02-08-2007) y la adición de la función del Consejero Jurídico del Gobierno (DOF 10-02-2014).

Finalmente y para responder a la pregunta de investigación si la oficina de presidencia es un dependencia de la APF, se indicarán sus antecedentes, su desarrollo institucional y sus características.

Antecedentes

Primera etapa: El primer antecedente de lo que es ahora *La Oficina de la Presidencia de la República*, se da el 6 de diciembre de 1988, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, quien mediante un acuerdo crea lo que se llamó *Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República*, destacando las siguientes obligaciones: prestar al Presidente apoyo y asesoría; dar seguimiento a los acuerdos y órdenes presidenciales y los acuerdos de los gabinetes especializados; atender, tramitar y responder las solicitudes de audiencia con el Presidente y las quejas de particulares; preparar y coordinar con el Estado Mayor Presidencial las giras y eventos presidenciales; realizar la crónica escrita y fílmica del gobierno federal y ser responsable de la correspondencia del Presidente.³ Cuatro años después el 4 de junio de 1992, su creador Salinas mediante modifica su nombre para quedar como hasta ahora y agrega la función de establecer mecanismos de coordinación con la Dirección General de Asuntos

2 Diario Oficial de la Federación (DOF), de 14 de abril de 1917.

3 Publicado en el DOF de 7 de diciembre de 1988.

La oficina de presidencia, una dependencia de la Administración Pública Federal

Jurídicos y con la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia.⁴ Durante la primera mitad del sexenio de Ernesto Zedillo, la oficina tuvo la misma organización y funcionamiento hasta que el 22 de octubre de 1997, toma la decisión de desaparecerla.⁵

Segunda etapa: Con la primera alternancia y a la llegada de Vicente Fox a la presidencia, el 1 de diciembre de 2000, de nuevo firma un acuerdo con el que se crea la *Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República* y la integra de la siguiente forma: 1. Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional, 2. Oficina de Políticas Públicas, 3. Oficina para la Innovación Gubernamental, 4. Comisión de Orden y Respeto, 5. Comisión para el Crecimiento con Calidad, 6. Comisión para el Desarrollo Social, 7. Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 8. Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad, 9. Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos, 10. Dirección General de Administración y el Secretariado Técnico.⁶ El 13 de diciembre de 2000, agrega la Oficina Ejecutiva, la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana y establece que el Titular del Secretariado Técnico sería el *Secretario Particular del Presidente*.

Cuatro años más tarde, Vicente Fox, el 10 de diciembre de 2004, desaparece la Oficina Ejecutiva y organiza la Presidencia de la República en las siguientes unidades: Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas, Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad, Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, Coordinación General de Comunicación Social, Coordinación General de Opinión Pública e Imagen, Secretaría Particular y Coordinación General de Administración; todas ellas bajo órdenes directas del Presidente de la República sin agruparlas en una sola Oficina.⁷

Tercera etapa: Cuando llega a la presidencia Felipe Calderón, firma un acuerdo por el que *constituía nuevamente la Oficina de la Presidencia de la República* y se organizó de la siguiente manera: la Secretaría Particular del Presidente, una

4 Publicado en el DOF de 5 de junio de 1992.

5 Acuerdo por el que se reestructuran los gabinetes especializados del Ejecutivo Federal y se abroga el diverso que creó la Oficina de la Presidencia de la República. DOF de 19 de diciembre de 1997.

6 Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República. DOF 4 de diciembre de 2000.

7 Acuerdo por el que se establecen las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República. DOF de 13 de diciembre de 2004.

Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales, la Coordinación de Imagen y Opinión Pública, la Coordinación de Comunicación Social, la Coordinación de Asesores y la Coordinación General de Administración.⁸ El 18 de enero de 2008, el presidente firma un nuevo acuerdo con el que la Secretaría Particular y la Coordinación de Comunicación Social dejan de formar parte de la Oficina y añade a ésta una Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental.⁹

Cuarta etapa: Con la llegada a la presidencia de Enrique Peña Nieto, decide regular la organización de esta oficina y promueve una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) para modificar el párrafo segundo del artículo primero y agregar la palabra "La Oficina de la Presidencia de la República y una vez publicada en el DOF del 02 de enero de 2013, firmó el 26 marzo del mismo año el Reglamento de la Oficina con el cual le dio su composición actual, se genera la Jefatura de la Oficina y concentra, por primera vez en la Oficina, la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional, todas ellas sin preeminencia de una sobre otra; los titulares de dichas unidades tienen misma jerarquía, con lo que se rompe el esquema de titular de Oficina de la Presidencia acordado en el gobierno anterior. Adicionalmente desaparece la Coordinación de Gabinete para convertirla en la Secretaría Técnica del Gabinete y crea las coordinaciones de Estrategia y Mensaje Gubernamental, de Vinculación, de Estrategia Digital Nacional, de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Crónica Presidencial, todo ello dentro de la Jefatura de la Oficina.¹⁰

Marco conceptual

Concepto de oficina: "Departamento donde trabajan los empleados públicos o particulares."¹¹ "Del latín *officīna*, una oficina es el local destinado a algún trabajo. Puede tener distintas formas de organización y de distribución del espacio de acuerdo a la cantidad de trabajadores y a su función"¹²

8 Acuerdo por el que se crea la Oficina de la Presidencia de la República. DOF de 6 de diciembre de 2006.

9 Acuerdo por el que se reestructuran las unidades administrativas de la Presidencia de la República. DOF de 21 de enero de 2008.

10 Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República. DOF 02 de abril de 2013.

11 Diccionario de la Lengua Española, <http://dle.rae.es/?id=QvmFBA8>, Consultado el 11 de junio de 2017.

12 <http://definicion.de/oficina/>. Consultado el 11 de junio de 2017.

La oficina de presidencia, una dependencia de la Administración Pública Federal

Concepto de Dependencia Administrativa: “Son dependencias administrativas los órganos vinculados directamente al ejecutivo federal por una relación de subordinación jerárquica que los faculta a actuar en su nombre, para atender en la esfera administrativa los asuntos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal les confiere.”¹³

Concepto de Centralización administrativa: “Es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.”¹⁴

Concepto de Paraestatal: “Forma de organización administrativa, consistente en personas de derecho público competentes para realizar alguna función administrativa y que cuentan con autonomía limitada.”¹⁵ Surgen como una respuesta a la imposibilidad de que el órgano superior de la administración centralizada realice todos los actos propios de su cometido, transfiriendo a través de esta figura poderes de administración a múltiples organismos, sin que el ejecutivo pierda control sobre ellos.

Desarrollo institucional y características

Como se indica en los antecedentes; en este sexenio, el presidente Peña Nieto decidió presentar al Congreso la iniciativa de reforma al artículo primero de la LOAPF y establecer que la Oficina de la Presidencia de la República *integra la Administración Pública Centralizada*; esta adición formal permitió pasar de la creación de la oficina mediante la figura del acuerdo a regular su actuación mediante un Reglamento con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la CPEUM y en los artículos 7o., 8o., 13¹⁶ y 27 de la LOAPF. La Oficina de la Presi-

13 http://mexico.leyderecho.org/dependencia-administrativa/#Dependencia_Administrativa. Consultado el 11 de junio de 2017.

14 Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 7ª. ed., México, Porrúa, 1986, p. 111.

15 Martínez Morales, Rafael, *Diccionario Jurídico General*, Tomo 2 (D-N), México, Lure, 2006, p. 455.

16 Artículo 7º. El Presidente de la República. . . El Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República podrá ser convocado a las reuniones de gabinete, por acuerdo del 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 atribu-

dencia cuenta con cinco unidades, sin preeminencia de ninguna sobre otra por lo que no hay titular de la Oficina de la Presidencia de la República. Cada una de las unidades cuenta con su propio titular. La Oficina está conformada por la Jefatura de la Oficina, la Secretaría Particular, la Coordinación de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, la Coordinación de Asesores y la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional.¹⁷

Es el artículo primero del Reglamento que establece el objeto de la Oficina de la Presidencia de la República (OPR) al disponer: "El presente Reglamento tiene por objeto establecer las disposiciones administrativas para la organización y funcionamiento de la Oficina de la Presidencia de la República, así como de sus unidades de apoyo técnico." El 30 de abril de 2015 se adicionó un párrafo al artículo 3º del Reglamento para que a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal le correspondiera 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, adición de gran importancia porque de esta manera se le identifica como autoridad responsable. Las características de la OPR son los de una dependencia. De esta manera, se responde a la pregunta inicial de investigación; como ya se ha transcrito, desde el 02 de enero de 2013 se considera parte de la APF centralizada, por lo que comparte con las otras dependencias las características de la máxima autoridad central, la que está dotada de una amplia potestad sobre sus subalternos, que le permite designar, mandar, organizar, supervisar, disciplinar y remover, conforme al esquema de relación jerárquica, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplina y revisión, así como el poder para resolver conflictos de competencia.¹⁸

ciones 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. Artículo 13. Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado respectivo y, cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas. (...) 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.

17 Artículo 3 del Reglamento de la Oficina de Presidencia. DOF de 02 de abril de 2013.

18 Las formas de organización de la administración pública, Derecho administrativo, p. 20. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1920/5.pdf>. Consultado el 11 de junio de 2017.

Conclusiones

Como se puede constatar con los antecedentes y el desarrollo institucional de la OPR, no es novedoso que el titular del ejecutivo considere la necesidad de apoyarse en un equipo que resuelva una cantidad de negocios que cada día se diversifican y aumentan por la misma velocidad con la que crecen las tareas del gobierno; lo cierto es que desde la época de José López Portillo quien en su libro *Mis tiempos*¹⁹, narra la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) en 1966, que dependía de la Secretaría de la Presidencia (Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del Presidente Adolfo López Mateos 1958), como una instancia que se encargó de proponer una reforma de la Administración Pública Mexicana, era evidente la falta de coordinación entre las Secretarías de Estado, la duplicidad de funciones y la ineficacia de la función pública; así quedó plasmado en el informe de la CAP, que planteaba un Triángulo de la Eficiencia Administrativa, entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Presidencia y la del Patrimonio Nacional, para operar de manera coordinada, útil, eficaz y eficiente las tareas de la APF en su conjunto, pero que si éste no rendía los frutos esperados podría deformarse, lo cual era bastante frecuente. La conclusión final es: la OPR es una dependencia formalmente igual que la SEDENA, SFP, SHCP, SER, SEMAR, y no es una Secretaría del Estado.²⁰

19 López Portillo, José, *Mis tiempos*, Fernández Editores, México, 1988.

20 <http://hombresdel poder.com/columna.php?id=6557>. Consultado el 12 de junio de 2017.