

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARA EL PERIODO 2000-2006

Miguel PÉREZ LÓPEZ

*A la memoria de mi maestro, Martín Díaz y Díaz,
promesa trunca de la ciencia jurídica mexicana e
impulsor apasionado de vocaciones de la juventud
estudiosa.*

*Soy deudor que lamenta la ausencia del acreedor,
al que nunca pagaré todo lo que generosamente
me dio.*

SUMARIO: I. Introducción. II. Procedimiento legislativo. III. La reforma de la LOAPF. 1. La Presidencia de la República. A. La Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República. a) El acuerdo creador y sus reformas. b) Las comisiones en el Plan Nacional de Desarrollo. B. Coordinaciones Generales de Comunicación Social y de Opinión Pública e Imagen. a) Coordinación General de Comunicación Social. b) Coordinación General de Opinión Pública e Imagen. C. Consejero Presidencial de Seguridad Nacional. a) Justificación. b) Titularidad. c) Principales atribuciones. D. Consejos de la Presidencia de la República. E. Agrupaciones de Gabinete y un órgano de la Presidencia de la República de formalidad lenta. a) Los gabinetes. b) La coordinación general del Plan Puebla-Panamá. 2. Secretaría de Gobernación. A. Atribuciones de Gobernación. B. Traslado de atribuciones de Gobernación a otras dependencias. 3. Secretaría de Seguridad Pública. A. Atribuciones de definición de políticas públicas y de concertación de acciones. B. Atribuciones de organización. C. Atribuciones de participación social en la seguridad pública. D. Atribuciones operativas y de protección. E. Atribuciones de control administrativo. F. Atribuciones de ejecución de sanciones. 4. Secretaría de Desarrollo Social. 5. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. 6. Secretaría de Economía. 7. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. 8. Modificaciones nominativas. 9. Tran-

sitorios. 10. Deficiencias de la técnica legislativa seguida en la reforma y omisión de una política definida de organización administrativa. A. La técnica legislativa. B. La reforma administrativa. IV. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

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

Resultaba común el surgimiento de inquietudes y especulaciones alrededor de la conformación del equipo presidencial, lo que era develado un día antes del día 1 de diciembre correspondiente a la toma de posesión. Salvo el caso de la presidencia de Salinas de Gortari, en la toma de posesión se anunciaba la remisión próxima de una iniciativa de reformas y adiciones del ordenamiento legal de la administración pública, lo que también se mantenía bajo relativa reserva hasta ese día. Fueron tiempos de comodidad presidencial ante la práctica identificación partidaria y, sobre todo, política de la mayoría de los miembros del Congreso federal con el titular del Ejecutivo, por su poder constitucional y sus facultades metaconstitucionales.

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

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

La reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)¹ en el inicio de un periodo presidencial respondía a los rituales de la política mexicana que dominó buena parte del siglo XX: un presidente ejercía su poder hasta el último día, mientras el presidente electo esperaba el día de toma de posesión, donde se iniciaba un enjuiciamiento crítico hacia el pasado político inmediato y se ratificaba un mensaje de esperanza a la sociedad, de ser el punto de partida de un proceso de mejora del país en todos los órdenes. Parte de ese mensaje incluía la reordenación del aparato administrativo federal.

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

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

II. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

La bancada panista en la Cámara de Diputados presentó una iniciativa de decreto que reformaba, adicionaba y derogaba diversas disposiciones de la LOAPF, la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Policía Federal Preventiva y la Ley de Pesca.² La idea de la iniciativa era inscribirla en un proyecto

¹ *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1976. Este ordenamiento cambió la denominación de Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, empleada hasta ese momento.

² *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, 9 de noviembre de 2000, pp. 24 a 39.

integral de reestructuración de la administración pública federal, en especial la centralizada, cuyo contenido “va desde la propia reforma estructural, pasando por los procesos de calidad, la mejora en la atención al ciudadano, la reingeniería de procesos estratégicos y la evaluación y compensación de los resultados. Se pretende... un gobierno que utilizando los beneficios de la tecnología, pueda ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos con un sentido profundamente humano”.³

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

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

La iniciativa fue turnada a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública.⁴ La Comisión dictaminadora coincidió en buena medida con lo expuesto en la iniciativa, aunque la mayoría manifestó oposición al cambio de denominación de la Secretaría de Desarrollo Social, al considerar insuficiente la justificación de la iniciativa. El 21 de noviembre de 2000, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen, con 366 votos en pro, 9 en contra y 2 abstenciones, cuya minuta fue enviada al Senado, donde sin mayores dificultades también aprobó el decreto, el 28 de noviembre siguiente, en su sesión vespertina, por 99 votos a favor y sin uno en contra. El decreto de reforma de la administración pública federal fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de noviembre de 2000.

³ *Ibidem*, p. 25.

⁴ El dictamen apareció publicado en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, 21 de noviembre de 2000, pp. 8 a 24.

III. LA REFORMA DE LA LOAPF

Como se expresó líneas arriba, el contenido de la reforma de la LOAPF se puede agrupar en cuatro grandes líneas temáticas: el régimen de la Presidencia de la República, la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, el cambio denominativo de dependencias y la movilidad y actualización de las atribuciones secretariales.

1. La Presidencia de la República

El artículo 1 de la LOAPF cataloga como dependencias de la administración pública centralizada federal a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.⁵ De esta manera se abandona la figura de la Secretaría de la Presidencia instaurada en la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos de 1958,⁶ para fincar un conjunto de órganos de apoyo y asesoría directa al presidente de la República.⁷ El artículo 8 de la LOAPF establecía que

⁵ Originalmente se consideraba como dependencia a la Procuraduría General de la República, lo cual cambió mediante la reforma a la LOAPF publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de mayo de 1996. Sin embargo, con posterioridad, la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República prevé que debe ser considerada “ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal” (artículo 1), lo que jurídicamente la convierte en una dependencia, aunque formalmente se haya rehuido dicha calificación.

⁶ Cf. el artículo 16 de la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 24 de diciembre de 1958.

⁷ En la doctrina del derecho público son escasas las referencias a la Presidencia de la República. Gabino Fraga sólo reproduce parte del contenido del artículo 8 de la LOAPF (*Derecho administrativo*, 40a. edición, México, Ed. Porrúa, 2000, p. 174) y Andrés Serra Rojas hace relación de las unidades de la Presidencia (*Derecho administrativo, Primer curso*, 16a. edición, México, Ed. Porrúa, 1994, p. 559). Jorge Carpizo señala que la oficina del Presidente se compone de auxiliares directos que “son una especie de ‘estado mayor civil’” (*El presidencialismo mexicano*, 11a. edición, México, Siglo XXI editores, 1993, p. 78). Alfonso Nava Negrete considera que en realidad cuando la LOAPF menciona a la Presidencia hace referencia al Presidente de la República, aunque reconoce que el Ejecutivo tiene en su área de trabajo a varios colaboradores directos “su secretario particular, el privado y otros; oficinas que le auxilian, con denominaciones distintas en cada sexenio de gobierno” (*Derecho administrativo mexicano*, México, FCE, 1995, p. 132). Miguel Acosta Romero reconoce que la necesidad de la Presidencia de la República como un cuerpo de órganos de apoyo técnico que auxilien al Ejecutivo federal en el desempeño de sus funciones, “...sin embargo, dentro de un Estado de derecho y por la importancia de las funciones encomendadas a los órganos que dependen directamente de la

el titular del Poder Ejecutivo Federal contaría con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determinase de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.⁸ En esta dependencia ha destacado la figura del secretario particular y aparecían invariablemente las áreas de apoyo jurídico y de comunicación social que estuvieron insertas en la Secretaría de la Presidencia hasta 1976. El Estado Mayor Presidencial tiene su sustento jurídico formal en el artículo 15 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y en su Reglamento.⁹

Desde 1976, cada gestión presidencial se caracterizó por crear una estructura administrativa en la Presidencia, que a veces lindaba en los terrenos de auténtico centro neurálgico en las decisiones de poder.¹⁰ Esa estructura contaba con un número reducido de órganos de

Presidencia de la República se hace necesario reformar o reglamentar el artículo 8o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". Inclusive, en su momento, el citado administrativista consideró que el acuerdo presidencial creador de la Oficina de Coordinación de la Presidencia iba más allá de lo previsto en la Constitución y en la LOAPF (*Compendio de derecho administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1996, pp. 136 y 137).

⁸ Cuando se expidió la LOAPF, su artículo 8 preveía lo siguiente: "Para estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, compilar las leyes y decretos promulgados, los reglamentos, acuerdos y resoluciones expedidos por el Presidente de la República; para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la administración pública y coordinar y evaluar su ejecución; así como para la atención de servicios de difusión y relaciones públicas, el titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades respectivas, además de aquellas de asesoría y apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República". Este artículo fue reformado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1982, en el inicio de la gestión presidencial de Miguel de la Madrid.

⁹ La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 26 de diciembre de 1986 y el Reglamento del Estado Mayor Presidencial apareció en el *Diario Oficial de la Federación* de 4 de abril de 1986. Sobre la creación y la evolución institucional de dicho Estado Mayor, cf. Instituto Nacional de Administración Pública, *La organización de la administración pública en México. Manual de organización de la administración pública centralizada 1999*, México, INAP-Noriega, 1999, pp. 38 a 42.

¹⁰ Con la gestión de José López Portillo (1976-1982) se inició la política de crear las unidades administrativas de la Presidencia de la República mediante acuerdo presidencial, la que se conformó paulatinamente por la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos (*Diario Oficial de la Federación* de 3 de enero de 1977), la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación (*Diario Oficial de la Federación* de 21 de octubre de 1977), la Coordinación de Proyectos de Desarrollo (*Diario Oficial de la Federación* de 18 de mayo de 1979), la Unidad de Coordinación General del Programa de

apoyo directo al Presidente de la República, independientemente del aparato militar de custodia personal del Ejecutivo y de logística de sus actividades. No debe ignorarse la presencia del secretario particular, de alterna importancia político-administrativa.¹¹ Desde 1995, a la organización formal de la Presidencia de la República se le debe descontar la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal que sustituyó a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia, en atención a la reforma constitucional en materia judicial publicada el 31 de diciembre de 1994, la que atinadamente eliminó la inconstitucionalidad de dicha Dirección General, por ejercer funciones que debería corresponder sólo al Procurador General de la República.¹²

Productos Básicos (*Diario Oficial de la Federación* de 7 de febrero de 1980), la Coordinación de Servicios de Salud Pública (*Diario Oficial de la Federación* de 25 de agosto de 1981) y la Coordinación para el Desarrollo de Centros Turísticos (*Diario Oficial de la Federación* de 6 de noviembre de 1981), mismas que desaparecieron por el acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 19 de enero de 1983. La Presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) gravitó en la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes, creada por el acuerdo presidencial dado a conocer en el *Diario Oficial de la Federación* de 19 de enero de 1983, además de contar con un Comité de Asesores Económicos, mientras la de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) contó con la Oficina de Coordinación de la Presidencia (*Diario Oficial de la Federación* de 7 de diciembre de 1988), misma que después sería denominada como Oficina de la Presidencia de la República (*Diario Oficial de la Federación* de 5 de junio de 1992). Esta figura se mantendría durante la primera mitad de la gestión de Ernesto Zedillo (1994-2000), para ser sustituida por las coordinaciones de asesores: un Coordinador de Asesores para Asuntos de Política Interior y Política Exterior y otro para Asuntos de Política Económica y Política Social (*Diario Oficial de la Federación* de 19 de diciembre de 1997).

¹¹ Es atendible la idea expresada por quien fue Presidente de la República sobre uno de sus principales colaboradores: "La posición de secretario particular del presidente de la República ha dependido de las funciones que le ha encomendado cada presidente de acuerdo con su estilo de administrar. También ha variado la importancia del secretario particular según su personalidad y habilidad política", MADRID HURTADO, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Ed. Porrúa, 1998, pp. 66 y 67.

¹² Dicha Consejería Jurídica tiene sus atribuciones en los artículos 43 y 44 de la LOAPF, a partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de mayo de 1996. Es interesante resaltar cómo la dependencia cuyo objeto central es la de elaborar y revisar los instrumentos jurídicos que deberán ser suscritos por el Presidente, carece de su reglamento interior, tal como lo impone el tercer párrafo del artículo 4 de la LOAPF: "En el reglamento interior de la Consejería se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y delegar facultades". Sobre lo que fue la función de consejero jurídico del Procurador General de la República, cf. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "El Procurador General de la República como consejero jurídico del gobierno. Breve apunte al quinto párrafo del artículo 102 constitucional", en *Alegatos*, núm. 11, enero-abril de 1989, México, pp. 40 a 45.

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

El cambio es únicamente terminológico: consiste en sustituir el término "titular del Poder Ejecutivo Federal" por "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". En la iniciativa se proponía que los órganos de la Presidencia de la República serían instituidos en los términos de los *acuerdos y órdenes* que emita el Ejecutivo. Antes de la reforma, los órganos de la Presidencia se habían creado por acuerdo presidencial.¹³ Si bien es cierto, que la figura de las "órdenes" aparece en el artículo 92 constitucional como un acto del Presidente, resultaba incomprensible su empleo para crear órganos administrativos, dotarlos de facultades y deberes, y fijarles una estructura para el cumplimiento de sus finalidades.

Para ser coherentes con la estructura del ordenamiento jurídico, debió haberse señalado que el Ejecutivo Federal expediría el *Reglamento Interior* de la Presidencia de la República o de la Oficina Ejecutiva, como actualmente se le denomina al conjunto de las unidades de apoyo directo e inmediato del titular del Ejecutivo, donde se enumerarían las unidades administrativas que la integrarían y señalar sus atribuciones. De esta manera se evitaría continuar con la práctica de crear las unidades de la Presidencia mediante un acuerdo presidencial, al que se debería dejar como una disposición más propia de los titulares de las dependencias de la administración pública federal. Dicho reglamento interior se inspiraría en las ordenanzas reglamentarias de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, como lo prevé el artículo 18 de la LOAPF.

Fue desaprovechada la ocasión para determinar puntualmente los requisitos de los titulares de esas unidades administrativas, los cuales deberían ser, por simple mayoría de razón, los previstos en el artículo 91 constitucional, si tomamos en cuenta su inmediata relación con el Presidente de la República.¹⁴

¹³ Sobre los decretos y acuerdos de carácter general, cf. NAVA NEGRETE, Alfonso, *op. cit. supra* nota 7, pp. 83 a 85.

¹⁴ El artículo 91 constitucional: "Para ser Secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos".

A. La Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República

a) El acuerdo creador y sus reformas

El artículo 8 de la LOAPF ya ha servido para erigir las unidades de apoyo de la Presidencia entrante. Mediante el acuerdo de 1 de diciembre de 2000, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 4 de diciembre siguiente, se creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, entendida como un conglomerado aglutinador de unidades administrativas que tendrán las genéricas funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción encomendadas directamente por el Presidente.¹⁵ Las unidades integrantes de la Oficina Ejecutiva son las siguientes:

- Jefe de Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional.
- Jefe de Oficina de Políticas Públicas.
- Jefe de Oficina para la Innovación Gubernamental.
- Comisionado de Orden y Respeto.
- Comisionado para el Crecimiento con Calidad.
- Comisionado para el Desarrollo Social.
- Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para personas con discapacidad.
- Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos.
- Dirección General de Administración.
- Secretariado Técnico.

Pocos días después de su publicación, el Acuerdo creador de la Oficina Ejecutiva fue modificado por otro diverso que reformaba sus artículos 2 y 5, que a su vez incorporó la Coordinación Presidencial

¹⁵ Dicho Acuerdo abrogó el Acuerdo por el que se reestructuran los Gabinetes Especializados del Ejecutivo Federal y se abroga el diverso que creó la Oficina de la Presidencia, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de diciembre de 1997, excepto en lo que hace al Gabinete de Seguridad Nacional. Éste cesó de funcionar por lo dispuesto por el Acuerdo por el que se establece que habrá un Consejero Presidencial de Seguridad Nacional. (*Diario Oficial de la Federación* de 8 de enero de 2001).

para la Alianza Ciudadana y se definió que el Secretariado Técnico de la Presidencia de la República recaería en el Secretario Particular presidencial.¹⁶ Por otro Acuerdo presidencial se reformó la fracción VI (*sic*) del artículo 2 del diverso que creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia, a fin de cambiar la denominación de la Comisión de Desarrollo Social por la de Comisión de Desarrollo Social y Humano.¹⁷ El Presidente expuso en los considerandos del Acuerdo reformador la razón del cambio:

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

En el Acuerdo de 1 de diciembre se señaló que al frente de cada una de las unidades de la Oficina Ejecutiva habrá un titular nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Los Acuerdos citados carecen de una definición precisa de las atribuciones de las unidades de la Oficina Ejecutiva, al señalarse que tendrán las funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción que directamente les encomiende el Presidente. Si bien es cierto que en los acuerdos presidenciales creadores de las unidades de la Presidencia anteriores al vigente, después de enumerar las atribuciones de dichos órganos, eran previstas disposiciones genéricas que les enunciaba la realización de actividades encomendadas por el Presidente, resulta contrario a la idea del Estado de derecho, basado en un régimen de atribuciones expresas, dejar que sea el Ejecutivo quien les fije arbitrariamente su ámbito de competencia. La excepción que debió extirparse, ahora se generalizó. Resulta notorio el contraste del acuerdo creador de la Oficina Ejecutiva, en vía de ejemplo, con los acuerdos presidenciales posteriores que establecieron las Coordinaciones Generales de Comunicación Social y de Opi-

¹⁶ *Diario Oficial de la Federación* de 13 de diciembre de 2000.

¹⁷ *Diario Oficial de la Federación* de 9 de marzo de 2001. Resulta extraño que en este Acuerdo se haga referencia a las fracciones del artículo 2 del Acuerdo que creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia, cuando éste nunca señala fracciones en la enumeración de las unidades de la Presidencia.

nión Pública e Imagen y el Consejero Presidencial de Seguridad Nacional, donde se enumeran las facultades y deberes de dichas unidades de la Presidencia. Resalta el acuerdo instaurador del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional que es taxativo en la enumeración de sus atribuciones, sin dejar abierta la posibilidad de ampliar el perímetro de su competencia.

En cuanto a la relación de las unidades de la Oficina Ejecutiva con las dependencias y entidades de la administración pública federal, se establece que éstos deberán aportar oportunamente la información y el apoyo que requieran a los titulares de las unidades de la Oficina Ejecutiva, con el fin de que éstas puedan cumplir sus funciones.¹⁸ Esta disposición se apoya en el principio de coordinación, indispensable para el desempeño eficiente y a la unidad de la acción administrativa, regulado en términos amplios en el artículo 25 de la LOAPF.¹⁹ Más adelante se verá cómo se conciben las relaciones entre los comisionados y las dependencias y entidades de la administración pública federal.

A la fecha, subsiste el Acuerdo que crea la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia, dependiente de la Secretaría Particular.²⁰

b) Las Comisiones en el Plan Nacional de Desarrollo

A diferencia del contenido escueto de los Acuerdos referidos a la Oficina Ejecutiva de la Presidencia, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND) se explyea el contenido y las funciones de las Comisiones de esa Oficina.²¹ En el mensaje de presentación del PND son señalados los objetos de las Comisiones de Desarrollo Social y Humano, Crecimiento con Calidad y Orden y Respeto.

¹⁸ Artículo 6 del Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.

¹⁹ Sobre este particular, se emitió el Acuerdo por el que se establece el Manual de Requerimientos de Información a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a la Procuraduría General de la República (*Diario Oficial de la Federación* de 30 de mayo de 2001), expedido por el Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el que entrará en vigor 30 días naturales después de su publicación.

²⁰ *Diario Oficial de la Federación* de 8 de mayo de 1996.

²¹ *Diario Oficial de la Federación* de 30 de mayo de 2001 (segunda sección).

La primera "tiene como objetivo central coordinar las inversiones en justicia social, eliminar los desequilibrios sociales extremos y procurar una vida digna para todos, promoviendo la iniciativa individual y colectiva de los mexicanos, en especial para aquellos que, por tiempo inmemorial, aguardan la justicia y cotidianamente sufren la miseria, el abandono, la ignorancia y la violencia." La Comisión para el Crecimiento con Calidad corresponderá la conducción de la economía, "ampliar y extender la competitividad y promover un crecimiento dinámico, incluyente y sustentable, que abra oportunidades y sea cimiento de una mejor vida para todos." La Comisión de Orden y Respeto deberá "enfrentar con eficacia a la delincuencia, acabar con la inseguridad, terminar con la corrupción y preservar el Estado de derecho", y "buscará defender la soberanía y la seguridad nacionales, contribuir a que las relaciones políticas ocurran dentro de un marco de gobernabilidad democrática, construir una relación de colaboración entre los poderes de la Unión, avanzar hacia un auténtico federalismo, abatir la corrupción, gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública y una procuración de justicia adecuada".

En la "Introducción" del Plan se prevé que debe existir coordinación entre las Comisiones de la Presidencia con las dependencias y entidades, para que "todas las áreas de la administración pública federal estén en la misma sintonía mediante objetivos comunes que permitan enfocar con precisión los esfuerzos gubernamentales y obtener buenos resultados en las acciones." Al explicarse los cambios en la estructura de la Presidencia en el PND se consideró que la innovación "busca que el diseño y la instrumentación de las políticas públicas del Ejecutivo federal tengan una perspectiva integral que refleje la coherencia y coordinación interinstitucional, que evite la duplicidad de funciones, haga un uso más eficaz de los recursos e incremente la efectividad de los resultados".

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

B. Coordinaciones Generales de Comunicación Social y de Opinión Pública e Imagen

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

a) Coordinación General de Comunicación Social

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

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

conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial, los eventos en que participe el Ejecutivo Federal.

b) Coordinación General de Opinión Pública e Imagen

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

C. Consejero Presidencial de Seguridad Nacional

a) Justificación

Es una de las figuras relevantes de la Presidencia de la República para el sexenio 2000-2006, creada igualmente por acuerdo presidencial,²² en el que se argumenta su erección como la instancia administrativa que formule y cumpla la política en materia de seguridad nacional, pues ésta constituye “una premisa indispensable para garantizar la preservación de la soberanía nacional, el ejercicio de las facultades de la autoridad, el imperio de la ley, así como las condiciones para el goce pleno de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos”.

²² Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 8 de enero de 2001.

Se reconoce que resulta indispensable la actualización de los instrumentos con que cuenta el Estado para defender el proyecto de nación plasmado en la Constitución Federal, al identificar diversos fenómenos que pueden afectar la seguridad nacional: el narcotráfico, las organizaciones criminales, el terrorismo y los fenómenos naturales, sociales, económicos, internacionales y de carácter fronterizo. Las situaciones comprometedoras de la seguridad nacional serían aquellas que, por su gravedad, amenacen seriamente a la población, a las instituciones o al territorio. En lo tocante al narcotráfico, las organizaciones criminales y el terrorismo, se reconoce que “actúan con medios tecnológicos cada vez más rápidos y avanzados, afectando no sólo la vida de las personas y su patrimonio, sino la viabilidad del proyecto nacional y atentando contra la estabilidad política, económica y social”.

En el acuerdo presidencial se asume que las políticas y acciones en materia de seguridad nacional deben mantenerse dentro de los límites constitucionales y legales, lo cual se traduce en una actuación organizada, un control eficaz y una rendición de cuentas clara, por parte de los órganos de la administración pública que tengan funciones relacionadas con la seguridad nacional (a guisa de ejemplo, las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina y Seguridad Pública). De esta manera se justifica la creación de una unidad administrativa de asesoría y apoyo técnico “que contribuya a dar coherencia, unidad y amplitud de visión a las decisiones en materia de seguridad nacional que corresponda tomar al Presidente de la República, sin afectar el ejercicio de las atribuciones legales de las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal”.

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

b) Titularidad

En el artículo 2o. del Acuerdo se establece que el Consejero será designado y removido libremente por el Presidente de la República.

Se reitera, como en el resto de las designaciones al interior de la Presidencia de la República, la omisión de requisitos que deben reunirse para ser designado Consejero.

c) Principales atribuciones

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

- Asesorar al Presidente de la República sobre el diseño de la política de seguridad nacional, así como sobre el diagnóstico de los asuntos en la materia.
- Recomendar al Presidente la atención de asuntos específicos, así como proponer la creación de grupos de trabajo especializados.
- Preparar un proyecto de agenda para el diagnóstico y el análisis de riesgos y amenazas a la seguridad nacional y someterlo a la consideración del Presidente de la República.
- Sugerir al Presidente de la República las acciones para incrementar las capacidades de las instancias que generen inteligencia de seguridad nacional al interior de la administración pública federal, así como proponer los lineamientos que orienten la coordinación entre dichas instancias.
- Proponer al Presidente de la República instrumentos para evaluar las acciones y estrategias que se adopten en materia de seguridad nacional.
- Coordinar la conformación de un banco de datos, a partir de la información que aporten las instituciones de la administración pública federal que generen la inteligencia de seguridad nacional y el propio Consejero. Sobre este particular, el segundo párrafo del artículo 5o. del Acuerdo creador del Consejero de Seguridad Nacional se establece que en dicho banco de datos obrará, debidamente clasificada y sistematizada, toda la información obtenida, a la que tendrán acceso los titulares de las dependencias que tengan responsabilidades en materia de seguridad nacional. En el artículo 6o. del Acuerdo se señala que el banco de datos será estrictamente confidencial en términos de las disposiciones legales aplicables y que los servidores públi-

cos que tengan acceso a la información y documentación que integre dicho banco deberán custodiarla y cuidarla de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- Proponer al Presidente de la República proyectos de iniciativas de reformas o adiciones al marco jurídico en esta materia. El Consejero designado por el presidente Vicente Fox ha expresado que se elaboraría una iniciativa de ley que regule dicha información relacionada con la seguridad nacional.
- Asesorar al Presidente de la República sobre la celebración de acuerdos y convenios internacionales relativos a la seguridad nacional, así como recibir la información sobre las acciones realizadas en el marco de dichos acuerdos y convenios. Esto viene a ser una invasión de las expresas atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Presentar periódicamente al Presidente de la República un reporte sobre seguridad nacional. En el Acuerdo falta definir la periodicidad de dicho reporte.

D. Consejos de la Presidencia de la República

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

El primer consejo es instituido como un órgano de consulta e instancia de coordinación para las políticas, estrategias y acciones en materia de discapacidad, que será presidido por el titular de la Oficina de Representación para la Promoción e Integración de las Personas con Discapacidad.²³

El Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es un órgano de asesoría y de apoyo técnico al Presidente, entre otras disposiciones. El Presidente de la República encabezaría este Consejo y en sus ausencias será suplido por el Titular de la Oficina de Repre-

²³ Acuerdo que crea el Consejo Nacional Consultivo para la integración de las Personas con Discapacidad, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de febrero de 2001.

sentación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, quien también forma parte de este Consejo.²⁴

E. Agrupaciones de gabinete y un órgano de la Presidencia de la República de formalidad lenta

a) Los gabinetes

En noviembre de 2000, todavía como Presidente electo, Vicente Fox Quesada presentó a los miembros de lo que tradicionalmente se ha dado en llamar el gabinete presidencial y lo hizo en tres agrupamientos que a la fecha se han mantenido: a) crecimiento con calidad, b) desarrollo humano y c) orden y respeto.²⁵ Mas esta organización administrativa carece de una disposición de carácter general que la formalice y la haga obligatoria al interior de la administración y comprensible para la sociedad, aunque ya se formalizaron en el PND.

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

²⁴ Acuerdo por el que se crea el Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas como un órgano de asesoría y de apoyo técnico al Presidente de la República, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de marzo de 2001.

²⁵ Durante la discusión en la Cámara de Senadores de la minuta del decreto de reformas a la LOAPF y a otros ordenamientos legales para la asunción de Vicente Fox Quesada, se generó un punto de acuerdo por el que se hacía un extrañamiento al Presidente electo "por haber dado a conocer la integración de su Gabinete, en donde se incluyen diferentes cargos públicos que no están autorizados actualmente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin haber respetado la aprobación por parte del Senado de la República, de la minuta enviada por la Cámara de Diputados, en donde de aprobarse, se autorizará la creación de dichos puestos. La nueva etapa democrática que une al país, exige un trato respetuoso ante los tres Poderes de la Unión, para poder avanzar juntos en los cambios que requiere México" (versión estenográfica de la sesión vespertina del Senado de la República de 28 de noviembre de 2000). Dicho punto de acuerdo fue objeto de una apasionada discusión después de ser aprobada la reforma legal, que al ser votado obtuvo 70 votos a favor y 42 en contra.

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

b) La Coordinación General del Plan Puebla-Panamá

Desde la presentación de sus colaboradores inmediatos, el presidente electo señaló la existencia de un Coordinador General del Plan Puebla-Panamá. Este "Plan Puebla-Panamá" es una estrategia presidencial a la sociedad en general y a los gobiernos locales para juntos mejorar la calidad de vida en la región sur-sureste del país y de la región de Centroamérica. El inicio de los trabajos de la Coordinación General de dicho Plan fue el 12 de marzo de 2001 por el Presidente en su residencia oficial. Aun cuando es inexistente un instrumento jurídico de origen presidencial que le proporcione fundamento a dicho Coordinador General, se ha justificado su actuación en una instrucción presidencial, sin fecha determinada de emisión o publicación, fundamentada a su vez en los artículos 20 y 25 de la Ley de Planeación para que dicha Coordinación General realice una consulta pública en la que los diversos grupos sociales expresen sus opiniones para la elaboración del contenido del "Plan".

La invocación de la Ley de Planeación como asidero jurídico de las actividades para la elaboración del citado "Plan" resulta precaria. Dicho ordenamiento legal reserva la categoría de plan al Plan Nacional de Desarrollo (párrafo tercero del artículo 21 de la Ley de Planeación), y que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al sustituir a la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1992, es la dependencia encargada de elaborar el Plan Nacional y de coordinar las actividades de la Planeación Nacional de Desarrollo (fracciones I y II del artículo 14 de la Ley de Planeación). Así que la convocatoria para recoger las propuestas destinadas a formular el Plan

Puebla-Panamá (26 y 27 de abril de 2001) se superpone con la de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, el que debe darse a conocer en los primeros seis meses desde el día de la toma de posesión.

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

La incertidumbre sigue sin superarse cuando aparece el Acuerdo por el que se crea la Coordinación General Plan Puebla-Panamá (*sic*), emitido el 31 de mayo de 2001.²⁶ En el artículo primero de este nuevo instrumento se señala el objeto de la dependencia, que consistirá en:

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

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

²⁶ *Diario Oficial de la Federación* de 5 de junio de 2001. De acuerdo con el primer transitorio se establece que entraría en vigor al día siguiente de su publicación oficial.

Resalta cómo esta unidad de la Presidencia apareció con un dudoso fundamento, fue encaminada por la vía del PND para el nuevo sexenio y descarrila al sostenerse un término que la Ley de Planeación radica únicamente para el PND. De igual forma se abulta el aparato de la Presidencia con un número amplio de unidades de asesoría, apoyo técnico y coordinación.

2. Secretaría de Gobernación

Uno de los puntos centrales de la reforma de la administración pública federal para la gestión que iniciaría el 1 de diciembre de 2000 era definir los espacios de competencia de la Secretaría de Gobernación, tanto para redefinir su papel en la vida política nacional, crear la Secretaría de Seguridad Pública, como encomendar algunas de sus atribuciones a otras dependencias del Ejecutivo de la Unión.

En la iniciativa de la diputación panista se destacó que la Secretaría de Gobernación debería ser un instrumento de la "nueva gobernabilidad democrática", basado en la construcción de consensos, mediante el "diálogo y la negociación como vías privilegiadas para alcanzar convergencias y acuerdos, la contribución al reestablecimiento del Estado de derecho (*sic*); la promoción de una interacción intensa entre los poderes federales; el impulso al trabajo permanente con autoridades de entidades federativas y municipios; el fomento a la participación ciudadana en la toma de decisiones; el transparentar (*sic*) las instituciones...; el mantener una relación abierta y transparente del Ejecutivo con los medios de comunicación y el promover el respeto al derecho a la información".²⁷

A partir de estas consideraciones, se decidió reformular el artículo 27 de la LOAPF para trasladar la competencia que correspondería a la nueva Secretaría de Seguridad Pública y otras atribuciones a otras Secretarías de Estado. La competencia de la nueva Secretaría será tratada más adelante en apartado específico, mientras la movilidad de facultades y deberes de Gobernación será parte del presente.

²⁷ *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados, *cit. supra* nota 2, p. 26.

A. Atribuciones de Gobernación

En el nuevo artículo 27 de la LOAPF se conservaron las facultades de esta dependencia en lo tocante: *a)* a ser enlace del Ejecutivo Federal con los otros Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos locales y municipales;²⁸ *b)* la administración y publicación del *Diario Oficial de la Federación*; *c)* formular y conducir la política de población; *d)* vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de culto público, iglesias, agrupaciones y asociaciones religiosas, publicaciones impresas, transmisiones de radio y televisión, películas cinematográficas, juego, apuestas, loterías y rifas, y *e)* básicamente, conducir la política interior que compete al Ejecutivo.

En la nueva disposición legal destacan las siguientes atribuciones, dirigidas a tratar de generar una posición política a esta dependencia:

- La Secretaría de Gobernación conducirá, en el ámbito de su competencia, las relaciones políticas del Poder Ejecutivo federal con los partidos y agrupaciones políticos nacionales, con las organizaciones sociales, con las asociaciones religiosas y demás instituciones sociales (fracción XVI). Esta disposición afianza la posición del titular de esta dependencia como el principal interlocutor político presidencial.
- La Secretaría que nos ocupa deberá fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa participación ciudadana y favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de gobernabilidad democrática (fracción XVII). Consecuente con la

²⁸ Sobre el particular, el Secretario de Gobernación dio a conocer a los Secretarios del Despacho, el Procurador General de la República, directores y administradores de los organismos descentralizados federales y empresas de participación estatal mayoritaria, un "Oficio mediante el cual se comunican los lineamientos que regirán la coordinación con el H. Congreso de la Unión en lo relativo a la agenda legislativa, presentación de iniciativas del Ejecutivo Federal, atención a solicitudes de comparecencias, entrevistas y reuniones de trabajo con servidores públicos de la administración pública federal y demás peticiones que formulen los órganos legislativos federales", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 24 de mayo de 2001.

fracción anterior, la presente procura iniciar una política de interlocución, sin descuidar el mantenimiento del orden jurídico.

- A raíz de la reforma constitucional en la materia y de la expedición de la Ley de Protección Civil, se introduce un conjunto de atribuciones de la Secretaría de Gobernación para conducir y poner en ejecución, de forma coordinada con las autoridades de los gobiernos de los estados, Distrito Federal y municipios, y con las dependencias y entidades de la administración pública federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo (fracción XXIV).²⁹
- Es recuperada una función nacida en el Consejo Nacional de Población, órgano desconcentrado de esta Secretaría, y desenvuelta posteriormente en la Comisión Nacional de la Mujer, y que quedó como la atribución de la Secretaría de Gobernación de formular, normar, coordinar y vigilar las políticas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo, así como propiciar la coordinación interinstitucional para la realización de programas específicos (fracción XXV). De manera especial, el artículo noveno transitorio del propio decreto de reformas a la LOAPF y otros ordenamientos legales que nos ocupa, señaló una vigencia precaria de esta fracción hasta en tanto surgiese un órgano *ad hoc* para la participación de la mujer en el país.³⁰

²⁹ La adición de la fracción XXIX-1 al artículo 73 de la Constitución Federal (*Diario Oficial de la Federación* de 28 de junio de 1999) significó la erección de una facultad concurrente en materia de protección civil, que se tradujo en la expedición de la Ley General de Protección Civil (*Diario Oficial de la Federación* de 12 de mayo de 2000). Sobre las facultades concurrentes, cf. DÍAZ Y DÍAZ, Martín, "México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias" en Barra Mexicana-Colegio de Abogados, *Homenaje a Fernando Alejandro Vázquez Pando*, México, Ed. Themis, 1996, pp. 129 a 173.

³⁰ Dicho transitorio dispuso que: "La facultad prevista en la fracción XXV del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal subsistirá hasta en tanto se cree una entidad pública encargada de promover el desarrollo del potencial de las mujeres, su participación en la vida política, social y cultural del país y el ejercicio pleno de

- En la materia de comunicación social señalada a la Secretaría de Gobernación se tuvo el cuidado de precisar que le es encomendada la operación de la agencia noticiosa del ejecutivo federal. Se conservaron sus facultades de formular, regular y conducir la política de comunicación social del gobierno federal y las relaciones con los medios masivos de información, así como orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del sector público federal (fracciones XXVII y XXVIII). Aunque se consideró desde la iniciativa que la coordinación y administración de las estaciones de radio del Ejecutivo Federal debería trasladarse al ámbito competencial de la Secretaría de Educación Pública, como se verá más adelante.
- Uno de los aspectos oscuros de la política mexicana ha sido el desempeño de la Secretaría de Gobernación respecto al establecimiento y operación de sistemas de información política. Aun cuando se juzgaron socialmente esas tareas en la recopilación de datos de individuos y organizaciones de todo tipo como atentatorias a su privacidad e intimidad, fue asumida resignadamente dicha función, que desempeñaron, en distintos momentos de la historia contemporánea de México, entes tales como la Dirección Federal de Seguridad, la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional y el Centro Nacional de Investigación y Seguridad Nacional, dependencias de la Secretaría de Gobernación. La reforma trata de darle asidero legal a una función básica del Estado actual, pero que debe ser circunscrita por el ordenamiento jurídico y con pleno respeto de los derechos individuales y sociales de la población. Por ello la fracción XXIX

todos sus derechos." En el mismo periodo ordinario de sesiones del Congreso en que se llevó a cabo la reforma de la administración pública federal, fue aprobada la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (*Diario Oficial de la Federación* de 12 de enero de 2001, entrando en vigor al día siguiente de su publicación). Dicho Instituto es un organismo descentralizado de la administración pública federal, cuyo objeto general es promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país (artículo 4 de la Ley). En consecuencia, la fracción XXV en cuestión ha quedado derogada implícitamente.

del artículo 27 señala que la Secretaría de Gobernación establecerá y operará un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano. Es obvio que debe existir una ley que regule esta función.³¹

- La fracción XXX del artículo 27 de la LOAPF, bajo la idea de establecer una nueva gobernabilidad democrática, prevé que Gobernación deberá contribuir en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno.
- Lo dispuesto en la fracción XXXI es una modernización necesaria e impuesta por los avances tecnológicos ineludibles en materia de compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como establecer el banco de datos correspondiente, con objeto de proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de datos.

B. Traslado de atribuciones de Gobernación a otras dependencias

Del contenido de los asuntos del despacho de Gobernación anterior a la reforma de 2000, se decidió remitir atribuciones que resultaban más apropiadas para otras Secretarías del Ejecutivo federal. Veamos cuáles fueron esos movimientos:

³¹ En el dictamen de la Cámara de Diputados sobre esta fracción y otras de igual relevancia se expuso que: "...respecto a las fracciones XIV, XVI, XVII, XXX y XXXI, [del artículo 27] del proyecto de decreto de la iniciativa consideramos pertinente subrayar que en ellas se encuentra plasmado el propósito tendiente a hacer de la Secretaría de Gobernación una institución cuyas funciones se desarrollen en el marco de la legalidad, y queden comprendidas y enunciadas de manera explícita y transparente en la Ley, como son la de política interior, la de conducir las relaciones entre el Ejecutivo con los demás poderes de la Unión, la de instaurar un sistema de información y de investigación así como la de fortalecer las instituciones de gobierno. La Comisión quiere subrayar la importancia que tiene, para lograr un verdadero avance en la gobernabilidad democrática, el respeto a los principios constitucionales de legalidad y de democracia, por lo que consideran plausible la inclusión de las fracciones mencionadas y propugnan para que las disposiciones reglamentarias que en su caso se lleguen a expedir, se hagan conforme a los mismos principios constitucionales" (cursivas mías) en *Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados*, 21 de noviembre de 2000, p. 10.

- La reivindicación de los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República, ahora corresponde al despacho de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (fracción XXIV bis del artículo 37 de la LOAPF). Como se expresó en el dictamen de la Cámara de Diputados sobre esta reforma, resultaba congruente, en virtud de que es a dicha Secretaría a la que corresponde, en forma genérica, la administración de los bienes nacionales, “por ende, debe ser ésta la que inicie, a través de las autoridades competentes, la reivindicación de la propiedad de la nación, sean éstos muebles o inmuebles.” En la Cámara de origen se considero agregar que la reivindicación sería realizada a través de la Procuraduría General de la República, en virtud de su carácter como representante del Ejecutivo Federal en los juicios que forma parte.³²
- Ahora corresponderá a la Secretaría de Educación Pública la promoción de la producción cinematográfica, de radio y televisión y de la industria editorial, además de enfatizarse que dicha actividad la realizará con apego a lo dispuesto por el artículo 3o. constitucional cuando se trate de cuestiones educativas. Dicha dependencia también dirigirá y coordinará la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al ejecutivo federal, con exclusión de las que dependan de otras Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (fracción XXX bis del artículo 38 de la LOAPF). Para dar coherencia a este cambio legal, se reformó al mismo tiempo la Ley Federal de Radio y Televisión.³³

La idea dominante para realizar esta movilización de atribuciones, así como las que dan origen a la Secretaría de Seguridad Pública consiste en concentrar la función de la Secretaría de Gobernación en funciones de interlocución política, para superar su connotación anterior: de control político.

³² *Ibid.*, p. 14.

³³ Se derogó la fracción III del artículo 10 de la Ley Federal de Radio y Televisión y se reformó adicionando la fracción VIII del artículo 11 de dicho ordenamiento legal para fijar la atribución de la Secretaría de Educación Pública de coordinar el funcionamiento de las estaciones de radio y televisión pertenecientes al gobierno federal, con apego al artículo 3o. constitucional cuando se trate de cuestiones educativas.

3. Secretaría de Seguridad Pública

En la iniciativa panista destacaba la necesidad de separar de la Secretaría de Gobernación todo el conjunto de atribuciones de lo que podría denominarse como la materia de “seguridad pública” y erigir una secretaría dedicada al despacho de esa materia. Es lógica la iniciativa desde la perspectiva de cambiar el cariz de la Secretaría de Gobernación como un órgano cuya función esencial ha sido el control político de la sociedad.

Veamos el ámbito de competencia de la nueva dependencia previsto en el artículo 30 bis de la LOAPF, en un intento por tratar de formular una clasificación de sus atribuciones, independientemente de otras que provengan de otras leyes y reglamentos (fracción XXVI).

A. Atribuciones de definición de políticas públicas y de concertación de acciones

En este conjunto de atribuciones encontramos aquellas que le dan a la Secretaría de Seguridad Pública un papel de rector y principal ejecutor de la política federal en materia de seguridad pública, como serían:

- Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos (fracción I).
- Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal (fracción II).
- Dentro de una idea de un federalismo cooperativo y considerando que la materia de seguridad pública pertenece a las llamadas facultades concurrentes, celebrará convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación (fracción XX).

- Auxiliar, cuando así lo requieran, al Poder Judicial de la Federación, lo que viene a ser un reflejo particularizado de lo que dispone la fracción XII del artículo 89 constitucional, y a la Procuraduría General de la República, en cumplimiento del principio de coordinación que debe imperar en el ámbito administrativo, para el debido ejercicio de sus funciones (fracción XXII).

B. Atribuciones de organización

En este ámbito encontramos atribuciones relativas a la estructura administrativa interna y externa de la Secretaría, así como lo concerniente a nombramientos de servidores públicos. El ámbito externo comprende al Consejo Nacional de Seguridad Pública:

- Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública (fracción III) y representar al Poder Ejecutivo federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública (fracción IV). Concomitante a la reforma de la LOAPF, se reformaron disposiciones de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el sentido de sustituir a la Secretaría de Gobernación y su titular por la nueva dependencia.
- Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública la designación del secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, removerlo libremente (fracción V).
- Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario (fracción X). En el decreto de reforma legal de 30 de noviembre de 2000, aparece la reforma del artículo 2 de la Ley de la Policía Federal Preventiva, a fin de precisar la adscripción de dicho cuerpo a la nueva Secretaría de Estado. Sin embargo, no se reforman los artículos 5, 6, 9 y 10 de ese ordenamiento legal, que hacen referencia a la Secretaría de Gobernación en su anterior calidad de superioridad de la Policía Federal Preventiva.
- Proponer al Presidente de la República el nombramiento del comisionado de la Policía Federal Preventiva (fracción XI).
- Organizar, dirigir y administrar el servicio civil de carrera de la policía a su cargo (fracción XVII).

C. Atribuciones de participación social en la seguridad pública

Este conjunto de facultades y deberes de la nueva Secretaría abarcan un aspecto de realización difícil: el acercamiento del aparato del Estado encargado de la seguridad pública con la sociedad, sobre todo si consideramos la amplia desconfianza y desazón hacia ese aparato:

- Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional (fracción VI).
- Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común (fracción VII).
- Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones (fracción VIII).
- Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones (fracción IX).

D. Atribuciones operativas y de protección

Aquí encontramos la función eminentemente sustantiva de la Secretaría:

- Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos (fracción XII).
- Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos (fracción XIII).
- Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo (fracción XIV).
- Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e

incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito (fracción XV).

- Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución (fracción XVI). Esta función se vincula con la reforma constitucional en materia de garantías para las víctimas del delito (apartado B del artículo 20 de la Ley Suprema).
- Colaborar, en el marco del sistema nacional de seguridad pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente (fracción XXI).

E. Atribuciones de control administrativo

La Secretaría de Seguridad Pública asume una función de control al interior de la administración como hacia los particulares dedicados al desempeño de actividades de seguridad privada:

- Regular y autorizar la aportación de armas para empleados federales, para lo cual se coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional (fracción XVIII). Consecuente con esta disposición se adecuó la fracción XVI del artículo 29 de la LOAPF, dedicado a la competencia de la Secretaría de la Defensa Nacional, para hacer la debida concordancia.
- Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento (fracción XIX). En el misma materia de este tipo de atribuciones, la reforma a la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública precisa la facultad de la Secretaría que nos ocupa de autorizar a los particulares que presten servicios de seguridad, protección, vigilancia o custodia de personas, lugares o establecimientos, de bienes o valores, incluido su trasla-

do, independientemente de lo que disponga la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, cuando los servicios comprendan dos o más entidades federativas; o de la autoridad administrativa que establezcan las leyes locales, cuando los servicios se presten sólo en el territorio de una entidad (artículo 52 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública).

F. Atribuciones de ejecución de sanciones

Una tarea que la Secretaría de Gobernación desempeñó largo tiempo fue la readaptación social de los delincuentes y, en especial, la aplicación de la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados:

- Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados (fracción XXIII).
- Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional (fracción XXIV).
- Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos (fracción XXV).

4. Secretaría de Desarrollo Social

Sin haber convencido a la Comisión dictaminadora de la Cámara Baja sobre el cambio de denominación de la Secretaría de Desarrollo Social por Desarrollo Humano, sólo se realizaron cambios menores a las fracciones VIII, X, XIII y XVII del artículo 32 de la LOAPF, a efecto de actualizar las denominaciones introducidas en la reforma de la LOAPF que nos ocupa. La fracción VIII es derogada, cuyo contenido era coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas, pues esta atribución pasa a la Secretaría de Economía.

Realmente se puede decir que una atribución novedosa para la Secretaría de Desarrollo Social es la de rendir su opinión previa a la

Secretaría de Reforma Agraria, cuando ésta proyecte los programas generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente (fracción X del artículo 41 de la LOAPF).

5. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

A la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca le fue separada la materia pesquera para remitirla a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, por lo que se dio un cambio de su denominación oficial y se eliminaron las atribuciones en dicha materia del artículo 32 bis de la LOAPF.³⁴ También se procedió a actualizar las denominaciones de las dependencias, según la reforma de noviembre de 2000.³⁵

6. Secretaría de Economía

Estamos ante el caso de recuperación de la primera de las tantas denominaciones que tuvo esta dependencia (1946-1964), que fue conocida como Secretaría de Industria y Comercio; de Comercio, y de Comercio y Fomento Industrial. En la reforma a la LOAPF se le otorgó como nueva competencia lo siguiente:

- Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, previa calificación, con la intervención de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y

³⁴ Se eliminó la referencia a la materia pesquera en las fracciones II y XXXIX, y fueron derogadas las fracciones XXXII, XXXIII, XXXIV, XXXVI, XXXVII y XXXVIII del artículo 32 bis de la LOAPF.

³⁵ Fueron los casos de las fracciones XIII, XX, XXV y XXIX del artículo 32 bis de la LOAPF.

privado. Como se vio, es el traslado de una atribución de la Secretaría de Desarrollo Social (fracción X bis del artículo 34 de la LOAPF).

- Coordinar y dirigir, con la colaboración de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el Sistema Nacional para el Abasto, con el fin de asegurar la adecuada distribución y comercialización de productos y el abastecimiento de los consumos básicos de la población (fracción XI del artículo 34 de la LOAPF).

También se dieron adecuaciones nominativas (fracciones IX y XV del artículo 34 de la LOAPF).

7. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Además de la ahora larga denominación de lo que fue la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, lo auténticamente novedoso es la adición de la fracción XXI al artículo 35 de la LOAPF, que viene a ser la facultad de esta dependencia para fomentar la actividad pesquera, proveniente de lo que fue la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y mediante la entidad pública que será competente para:

- Realizar directamente y autorizar conforme a la ley, lo referente a acuicultura; así como establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas.
- Promover, fomentar y asesorar técnicamente la producción, industrialización y comercialización de los productos pesqueros en todos sus aspectos, en coordinación con las dependencias competentes.
- Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de infraestructura pesquera y de acuicultura que requiere el desarrollo del sector pesquero, con la participación de las autoridades estatales, municipales o de particulares.
- Proponer a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación la expedición de las normas oficiales mexicanas que correspondan al sector pesquero.

- Regular la formación y organización de la flota pesquera, así como las artes de pesca, proponiendo al efecto, a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las normas oficiales mexicanas que correspondan.
- Promover la creación de las zonas portuarias, así como su conservación y mantenimiento.
- Promover, en coordinación con la Secretaría de Economía, el consumo humano de productos pesqueros, asegurar el abasto y la distribución de dichos productos y de materia prima a la industria nacional.

Igualmente se dieron reformas a las fracciones del citado artículo 35 a fin de considerar las denominaciones nuevas (fracciones XII, XIX y XX). Durante el debate, el diputado del Partido del Trabajo, José Narro Céspedes, propuso al pleno de su Cámara que se mantuviese en la denominación de la dependencia el término "Desarrollo Rural", lo que fue aceptado.

La entidad pública a la que hace referencia la fracción XXI del artículo 35 de la LOAPF vino a ser la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca, instituida por decreto presidencial como órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y dotada de una crecida cantidad de atribuciones en los ramos pesquero y acuícola y de un considerable número de unidades administrativas, que en realidad se conformarán a partir de la Subsecretaría de Pesca y sus direcciones generales adscritas, por lo que no habrá aumento sustancial del aparato burocrático.³⁶

8. Modificaciones nominativas

Se reformaron algunas fracciones correspondientes a los preceptos competenciales de las Secretarías de Educación Pública; Trabajo y Previsión Social y de Turismo, para tomar en cuenta las denominaciones reformadas (artículos 38, fracción I, inciso d; 40, fracción III, y 42, fracciones II y IX, de la LOAPF, respectivamente).

9. Transitorios

En cuanto a las disposiciones transitorias tenemos que la reforma entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (artículo primero). El segundo transitorio preveía los traspasos financieros (modificaciones de la estructura financiera y programática, calendarios financieros y de metas) y de activos patrimoniales (bienes inmuebles, mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y, en general, el equipo de la dependencia empleado para los asuntos a su cargo) entre dependencias. Es criticable que en el decreto de reformas a la LOAPF se emplease una terminología tecnocrática al referirse al "traspaso de recursos humanos", aunque se plantea indubitablemente el respeto de los derechos laborales del personal que pase de una dependencia a otra. De acuerdo con el cuarto transitorio, se estableció que en un año el Presidente de la República, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Contraloría y Desarrollo Administrativo, con la participación de las Secretarías correspondientes, deberán concluir aquellas adecuaciones presupuestarias y traspasos de personas, recursos materiales y financieros, así como de activos patrimoniales.

En la reforma que nos ocupa se establecen disposiciones de repetición constante en las modificaciones a la LOAPF, en cuanto al trámite de asuntos de las dependencias afectadas:

- Los asuntos que deban pasar de una Secretaría a otra, permanecerán en el último trámite que hubieren alcanzado hasta que las unidades administrativas que los despachen se incorporen a la dependencia que señale el mismo, a excepción de aquellos urgentes o sujetos a término los cuales se atenderán por las dependencias que las venían despachando (artículo tercero transitorio).
- Las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general en cualquier disposición, respecto de las Secretarías cuyas funciones se reforman por virtud de este Decreto, se entenderán referidas a las dependencias que, respectivamente, asuman tales funciones (artículo quinto transitorio).
- La expedición del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública y de las adecuaciones correspondientes a los reglamentos interiores de las Secretarías, en un plazo no mayor

³⁶ *Diario Oficial de la Federación* de 5 de junio de 2001.

de seis meses, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto. Se han expedido en dicho plazo el reglamento interior de la nueva dependencia y las reformas a los reglamentos de la Secretarías de Gobernación y de Economía, únicamente (artículo sexto transitorio). Fuera del plazo fue expedido el reglamento interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.³⁷

- La derogación de las disposiciones que se opongán a la reforma (artículo décimo transitorio).

Especialmente, por lo que hace a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, se previó en el artículo séptimo del decreto de reformas la creación de la entidad pública de fomento pesquero en un plazo no mayor de seis meses, a partir de la entrada en vigor de la reforma, lo que no ocurrió en dicho plazo, aunque su creación posterior no acarrea sanción alguna, y en el artículo octavo transitorio se señaló que cuando la Ley de Pesca se mencionase a la desaparecida Secretaría de Pesca debería entenderse la referencia a la nueva dependencia.

10. Deficiencias de la técnica legislativa seguida en la reforma y omisión de una política definida de organización administrativa

A. La técnica legislativa

En el decreto del 30 de noviembre de 2000 resulta notoria la falta de una tendencia depuradora en la LOAPF y, al contrario, es mantenida una política legislativa dominante en el derecho administrativo mexicano, de conservar denominaciones de dependencias que han cambiado, desaparecido o cuyas atribuciones fueron transferidas a otra o de plano han sido derogadas.

Fue desaprovechada la oportunidad de mejorar el contenido de la LOAPF para cambiar las denominaciones de dependencias que han cambiado de nombre en gestiones presidenciales pasadas (v. gr.: los artículos 25 y 50 hacen referencia a la Secretaría de la Contraloría

³⁷ *Diario Oficial de la Federación* de 4 de junio de 2001. En la misma fecha apareció el Reglamento Interior de la Secretaría de Energía.

General de la Federación, ahora de Contraloría y Desarrollo Administrativo) e inclusive en otras disposiciones se mantienen denominaciones que la reforma de noviembre de 2000 cambió. Tal es el caso de la fracción X del artículo 31 de la LOAPF, que maneja la denominación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

También se omitió depurar atribuciones que ya han dejado de ser negocios administrativos federales para ser de carácter local, con motivo de reformas constitucionales, como las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto de las finanzas públicas del extinto Departamento del Distrito Federal, que encontramos en las fracciones II, III, V y XV del artículo 31 de la LOAPF, o la referencia a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuya nueva denominación originada en la reforma política de agosto de 1996 es de Asamblea Legislativa.

Es notable la variabilidad del legislador para reformar los preceptos de la LOAPF dedicados a la competencia de las Secretarías. En lugar de uniformar la secuencia de las fracciones en todos los casos de reforma radical, sólo en los casos de Gobernación, Economía y Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación se dio esa uniformidad, mientras que en Medio Ambiente y Recursos Naturales se optó por dejar testimonio de la desaparición de la materia pesquera con un conjunto de fracciones derogadas.

Finalmente, un conjunto no menor de ordenamientos legales se mantuvieron incólumes en cuanto a referencias de Secretarías de Estado desaparecidas o cuyas atribuciones han transitado a otra u otras dependencias, sin que se haya tenido el cuidado por actualizarlas, y emplear transitorios derogatorios de disposiciones que se opongán a los nuevos ordenamientos o, como el quinto transitorio del decreto publicado el 30 de noviembre de 2000 al señalar:

Las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general en cualquier disposición, respecto de las Secretarías cuyas funciones se reforman por virtud de este Decreto, se entenderán referidas a las dependencias que, respectivamente, asuman tales funciones.

Ejemplos de incuria legislativa anterior a la reforma de 2000 abundan: la Ley de Planeación; la Ley General de Bienes Nacionales, y la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, donde

aparecen referencias a las Secretarías de Programación y Presupuesto o de Desarrollo Urbano y Ecología. En cuanto a los ordenamientos que permanecen sin cambios nominales con la reforma tendríamos, por lo menos: la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente; la Ley de Comercio Exterior; y la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados.

En el futuro sería conveniente, además de hacer una previa depuración nominativa, que en los transitorios sea impuesto expresamente el cambio de denominación en las leyes que hiciesen referencia a una dependencia.

B. La reforma administrativa

La forma de adaptar la administración pública al cambio presidencial respondió a la fuerte presencia del Ejecutivo que inauguraba su gestión y que la reforma de 2000 formalmente abandonó. Sin embargo, el largo periodo de transición de una administración a otra (julio-noviembre de dicho año) careció de una discusión pública de las reformas y emprender una evaluación del estado que guarda la administración pública mexicana.

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

La emisión del programa de modernización del gobierno propuesto en el PND 2001-2006 deberá llevar a la reflexión de estas cuestiones.

Habrà una observación detenida de la operatividad de las unidades de la Presidencia, sus peculiares relaciones con las dependencias

y entidades de la administración federal y si es alcanzada la eficiencia administrativa, hoy calificada de calidad, que siempre se la ha reclamado por una sociedad cada vez más participativa y reclamante de un cabal Estado de derecho.

IV. CONCLUSIONES

De este estudio desprendo las siguientes conclusiones:

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

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

Tercera. La reforma de la LOAPF y a otras leyes administrativas se inició por diputados del PAN, antes de la toma de posesión, con lo que se rompió una de esas costumbres políticas, además de que la reforma sufrió importantes cambios en el procedimiento legislativo, en especial en la Cámara de Diputados.

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

Quinta. La Presidencia de la República, a partir del nuevo contenido del artículo 8 de la LOAPF, aumentó considerablemente su composición orgánica, en comparación con gestiones presidenciales anteriores, al integrarse la Oficina Ejecutiva (con 13 unidades), la Coordinación General de Comunicación Social, la Coordinación General de Opinión Pública e Imagen, el Consejero Presidencial de Seguridad Nacional, el Consejo Nacional Consultivo para la integración de las Personas con discapacidad y el Consejo para el Desarrollo

llo de los Pueblos Indígenas. La creación de estos entes administrativos se dio mediante acuerdos presidenciales, lo que debería ser sustituido por un reglamento interior de la Presidencia de la República, como las dependencias de la administración central federal, con independencia del número de unidades de asesoría, apoyo y coordinación.

Sexta. La Secretaría de Gobernación abandona su posición de órgano de control político y rector en materia de seguridad pública para asumirse como interlocutor político del Ejecutivo hacia los otros Poderes federales, los estados, el Distrito Federal, los municipios, los órganos constitucionales autónomos, las asociaciones religiosas, los medios de comunicación y la sociedad. Será indispensable que esta dependencia y el Consejero Presidencial de Seguridad Nacional redefinan las tareas de captura de datos para lo que se ha conocido como seguridad nacional.

Séptima. Aparece en la enumeración de Secretarías de Estado la de Seguridad Pública que viene a constituirse en un desprendimiento importante de funciones que la Secretaría de Gobernación poseyó largo tiempo. La nueva dependencia tiene a su cargo una importante cuerpo de atribuciones en lo que hace a definición de políticas públicas, concertación de acciones, organización del Sistema Nacional de Seguridad Pública, participación social en la seguridad pública, atribuciones operativas y de protección de personas e instituciones, funciones de control administrativo y de ejecución de sanciones.

Octava. La reforma de la LOAPF de 2000 se significó por el cambio denominativo de Secretarías de Estado (ahora de Economía; Medio Ambiente y Recursos Naturales, y Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) y por la movilidad de atribuciones a efecto de tratar de hacer compatibles funciones de las dependencias del Ejecutivo federal.

Novena. Sustantivamente se dio un importante movimiento de atribuciones de una dependencia a otra. En el caso de la antigua Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca se trasladó la materia pesquera a la Secretaría de Agricultura y en lo que hace a los apoyos a la pequeñas empresas urbanas, esta materia pasó de la Secretaría de Desarrollo Social a la de Economía.

Décima. El legislador federal cometió errores de técnica legislativa, al no depurar el cuerpo de la LOAPF y de otros ordenamientos de la legislación administrativa federal, que ya es urgente dejar clara-

dos en nombre de la certeza y seguridad jurídica, pues hacen referencias a dependencias desaparecidas, con nueva denominación o incompetentes, pues la atribución pudo haber pasado a otra. La calidad también debe verse en el terreno de las leyes.

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