



**Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios
Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el
artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos de la LXIV Legislatura de la Cámara de Senadores, les fue turnada para su estudio y dictamen correspondiente, **la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Los integrantes de las Comisiones referidas, con fundamento en los artículos 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 85, 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 113, 117, 135, 150, 178, 182, 188 y demás aplicables del Reglamento del Senado de la República, someten a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores, el siguiente Dictamen conforme a la siguiente:

METODOLOGÍA

- I. En el apartado denominado "**Fundamento**" se enuncian las disposiciones normativas que determinan la función, facultades y atribuciones de esta Comisión Dictaminadora.
- II. En el apartado denominado "**Antecedentes Legislativos**" se da cuenta del trámite dado a las iniciativas materia del presente dictamen, cuyo turno recayó en esta Comisión.
- III. El apartado denominado "**Contenido de la Minuta**" se compone de dos capítulos: en el referente a "**Estudio y valoración jurídica de la propuesta de reforma**", y en el capítulo denominado "**Cuadro Comparativo**", se presenta de manera esquemática el articulado propuesto.
- IV. En el apartado denominado "**Consideraciones**", se determina el sentido del presente dictamen y los integrantes de este órgano colegiado expresan razonamientos y argumentos referentes a la viabilidad, oportunidad y necesidad de cada porción normativa.
- V. En el apartado denominado "**Régimen Transitorio**" se describen puntualmente las disposiciones de naturaleza transitoria que estas dictaminadoras consideran susceptibles de ser incorporadas al proyecto de decreto.
- VI. En el apartado denominado "**Impacto Regulatorio**" se enuncian los ordenamientos legales que, dado el caso, deben ser armonizados para dar



**Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios
Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el
artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

reflejar y dar cumplimiento a la propuesta contenida en el presente dictamen; o bien, se señala que no existe necesidad de armonización, por lo que la propuesta no genera impacto regulatorio.

I. Fundamento.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 85, 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 113, 117, 135, 150, 178, 182, 188 y demás aplicables del Reglamento del Senado de la República, estas Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos son competentes para emitir el presente dictamen, por lo que en ejercicio de sus atribuciones se avocaron al análisis, discusión y valoración de la propuesta referida en el apartado siguiente.

II. Antecedentes Legislativos.

En la sesión ordinaria celebrada el 15 de noviembre de 2018, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, recibió oficio No. D.G.P.L 64-II-6-0152 de la Cámara de Diputados con el que remite Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En la misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores turnó dicha iniciativa, para su análisis y dictamen, a las Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos.

III. Contenido de la Minuta.

A. Estudio y valoración jurídica de la propuesta de reforma.-

Comisiones Intersecretariales

El proyecto de decreto que contiene la Minuta, propone por objeto modificar el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Como puede apreciarse en el cuadro comparativo, se realizan específicamente las siguientes modificaciones:

- El párrafo primero mantiene la actual facultad del Presidente de la República para constituir comisiones intersecretariales, pero a dicha atribución agrega las de crear comisiones consultivas y comisiones presidenciales.



**Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios
Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el
artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

- En el párrafo segundo, sólo incluye parte del texto actual del párrafo primero del artículo que se propone reformar, en donde se enuncia que las comisiones intersecretariales serán creadas por el Presidente para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado. Además, aclara que dichas comisiones estarán integradas por los secretarios de Estado. Y preserva el texto de dicho párrafo que permite a las entidades paraestatales integrarse a las comisiones intersecretariales, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.
- Es decir, como se aprecia, las modificaciones impulsadas al párrafo primero y segundo dejan intocado el sentido de la norma actual en lo relativo a las comisiones intersecretariales, mismas que conservan su estricta naturaleza como esquemas de coordinación entre dependencias y organismos de la Administración Pública Federal, sin que sus efectos signifiquen afectaciones de los ámbitos competenciales de los otros poderes de la Unión, de los órganos autónomos, de los otros órdenes de gobierno, ni de a la esfera jurídica de los gobernados.
- En ese sentido, los cambios que el proyecto imprime al esquema normativo que regula las comisiones intersecretariales sigue apegado a las disposiciones contenidas en el artículo 90 de la Constitución Federal, mismo que indica expresamente:

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

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.”



**Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios
Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el
artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

- Las comisiones intersecretariales seguirán siendo parte del sector central de la Administración Pública Federal, de conformidad con lo que establece la ley orgánica que la rige. Las entidades del sector paraestatal podrán integrarse a éstas, como una de las modalidades que puede tomar la relación entre las entidades y el Ejecutivo o las dependencias, todo, nuevamente, sujeto a la estricta observancia de la ley orgánica referida.

Comisiones Consultivas

- Por su lado, las comisiones consultivas, como están planteadas en la Minuta de mérito, tampoco pueden reportar efectos que signifiquen afectaciones de los ámbitos competenciales de los otros poderes de la Unión, de los órganos autónomos o de los otros órdenes de gobierno. El párrafo tercero que se adiciona es explícito respecto del método de creación y de su objeto:

“Serán comisiones consultivas aquellas conformadas por profesionales, especialistas o representantes de la sociedad civil, de reconocida capacidad o experiencia, designados por el presidente de la República con la finalidad de resolver una consulta determinada o emitir una opinión sobre algún tema especificado en el objeto de su decreto de creación. Estas comisiones podrán ser ubicadas dentro de la estructura de una dependencia del Ejecutivo. Sus conclusiones no serán vinculantes.”

Del texto transcrito se desprenden los siguientes elementos normativos:

- a) Su creación, término de operación y extinción será determinada por el Presidente de la República, mediante decreto;
- b) Su integración será resuelta también por el Ejecutivo mediante designación directa;
- c) Sus integrantes serán personas que acrediten una cualidad determinada, sea por su conocimiento destacado en la materia o por la representación de un sector específico de la ciudadanía, debiendo además contar con el reconocimiento en el espacio público o en los múltiples espacios de la opinión especializada, como son la academia, la investigación, la industria, el comercio, o los ámbitos de acción social de la ciencia, la tecnología, el arte, etcétera.
- d) El objeto será el de resolver una consulta, evidentemente planteada por el propio titular del Ejecutivo, en tanto que estará plasmada en el decreto de creación de la propia Comisión.



**Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios
Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el
artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

- e) Para que la comisión cuente con la infraestructura, instrumental técnico y demás recursos requeridos, podrá formar parte de la estructura organizacional de una dependencia determinada.
- f) Por último, los efectos de la resolución a que arribarán respecto de la consulta realizada por el Ejecutivo no podrán consistir en la obligación del propio Ejecutivo para acatarla. Ello supone que la consulta tendrá que ver con materias propias del ejercicio de las atribuciones que se encuentran en el ámbito competencial del propio Ejecutivo. Lo que, a su vez, determina que las consultas tendrán como objetivo general el dar soporte técnico especializado a la toma de decisiones del Ejecutivo.

Como se aprecia, la regulación normativa que se propone para el instrumento administrativo gubernamental que serán las Comisiones Consultivas sí trasciende a la esfera jurídica del gobernado, pero únicamente en lo que hace a la posibilidad un grupo específico de ciudadanos que podría ser invitado por el Ejecutivo a conformar una comisión. Es decir, no se trata de un esquema de democracia participativa, que module el derecho ciudadano a la definición de políticas públicas por vía de la emisión del voto. Tampoco puede tenerse la conformación como obligación del ciudadano que resulte invitado, ni puede entenderse su función en la comisión como una responsabilidad de gobierno.

De hecho, las consultas de aspectos técnicos y especializados ya se realizan por múltiples vías en la administración pública. La contratación de consultorías, peritajes y proyectos, así como la consulta, el acercamiento, la discusión y el trabajo conjunto entre autoridades y organizaciones de la sociedad civil son cada vez más una constante en el desarrollo de la función pública, tanto del Ejecutivo Federal, como del Legislativo. Incluso el Poder Judicial permite este tipo de acercamientos con la aceptación de las opiniones de la sociedad civil denominadas "Amigos de la Corte" (*amicus curiae*).

Son también comunes los consejos o comités consultivos en diversas áreas de la función pública nacional, desde los consejos consultivos de algunos organismos constitucionales autónomos, hasta los comités que permiten la planeación y programación de políticas públicas en consulta directa con los sectores sociales interesados en materias como campo, agua, seguridad laboral, salud, etcétera.

Si bien, los órganos consultivos mencionados son resultado de disposiciones legales e, incluso, constitucionales. El Ejecutivo Federal tiene la potestad de emitir decretos que, en la esfera reglamentaria, resulten necesarios para la exacta observancia de las leyes o el correcto desarrollo de la administración. Por ello, es



Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

un elemento de compatibilidad el que la facultad para crear estas comisiones esté dispuesta en ley y sus pormenores deban ser establecidos por un decreto.

De esta forma, el establecimiento en ley de las comisiones consultivas como instrumento de administración pública del Ejecutivo, siguen siendo parte de las potestades que el artículo 90 constitucional confiere al Congreso, así como de las potestades que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal confiere al Presidente de la República.

Comisiones Presidenciales

El párrafo cuarto que la minuta propone adicionar al artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expresamente establece:

“Las comisiones presidenciales podrán ser conformadas por integrantes descritos en cualquiera de los párrafos anteriores así como ex servidores públicos y servidores públicos de otros poderes u órdenes de gobierno. Estas comisiones se constituyen como grupos de trabajo especial para cumplir con las funciones de investigación, seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes que deberán servir como base para la toma de decisiones o el objeto que determine su Decreto de creación, en los términos previstos por el presente artículo.”

El primer elemento que destaca la disposición es el perfil de los posibles integrantes de la comisión: servidores públicos federales con el grado de secretario u otros habilitados para ello; directores de entidades paraestatales federales; destacados profesionales, especialistas o representantes de la sociedad civil; adicionalmente, personas con la cualidad de ser o haber sido servidores públicos de un poder diverso al Ejecutivo o de un orden competencial diverso al federal.

Destaca primeramente la integración de las comisiones presidenciales, dado que algunos de los integrantes pueden ser servidores públicos con ámbitos de competencia diversos al del Poder Ejecutivo Federal. Sin embargo, lo anterior no significa que la propuesta agreda los linderos constitucionales del equilibrio entre poderes, ni del reparto de competencias entre órdenes de gobierno, de la misma forma como no las comisiones consultivas no alteran la esfera jurídica de los gobernados, según se razonó antes.

Es de explorado derecho que los principios constitucionales de división de poderes y federalismo no generan una tajante y absoluta separación en el ejercicio de las funciones, atribuciones y competencias para cada poder u orden de gobierno. En realidad, la Constitución Federal establece un marco de colaboración entre poderes



**Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios
Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el
artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

y de coordinación entre órdenes de gobierno. Si bien, dentro de dicho marco, en ocasiones un poder sede espacio en el ejercicio de una atribución que de origen de corresponde, ello únicamente es posible cuando el régimen específico de colaboración o coordinación está dispuesto desde la propia Constitución. De no ser así, la legislación que disponga una atribución de un poder federal susceptible de ser ejercida en colaboración o coordinación debe encontrar una correspondencia en el marco jurídico que regule las atribuciones de otros poderes u órdenes de gobierno.

Por ello, la integración de las comisiones que prevé el párrafo cuarto propuesto en la iniciativa constituye sólo la capacidad jurídica que el Legislador Federal confiere al titular del Ejecutivo Federal para ejercer dicha potestad. Es decir, es la facultad que otorga la ley federal para que el Presidente pueda integrar, mediante decreto, a los servidores públicos federales, a los locales y a los ciudadanos en un órgano que realizará funciones al seno de la Administración Pública Federal. Pero esa capacidad, para ser ejercida, deberá encontrar correspondencia en los otros ámbitos de competencia.

Así, por ejemplo, la invitación que eventualmente realizara el Ejecutivo Federal del gobierno de un estado para integrar a uno o más servidores públicos estatales a una comisión presidencial, deberá corresponderse con la capacidad jurídica del propio gobierno del estado para disponer que servidores públicos estatales acudan a dicha invitación. Ello, además de que puedan existir mecanismos formales de coordinación y colaboración que asuman los procesos para la invitación y la aceptación. Dicha regulación estatal escapa a la competencia legislativa de este Congreso Federal, al que únicamente corresponde dotar de esa capacidad colaborativa a la Federación.

La segunda parte del citado párrafo cuarto dispone que las comisiones presidenciales tendrán la naturaleza de grupos de trabajo especial y apunta como objeto "cumplir con las funciones de investigación, seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes que deberán servir como base para la toma decisiones o el objeto que determine su Decreto de creación".

La naturaleza jurídica de todo ente público precisa de su determinación en la legislación federal. Precisamente, lo que propone la iniciativa que se revisa. Para que esté acorde con la Constitución Federal, el ente debe formar parte de la Administración Pública Federal, centra o paraestatal, como lo dispone el artículo 90 del ordenamiento superior y sus funciones deben corresponder a la competencia del Ejecutivo Federal.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

En el caso, se surten en forma expresa todos los extremos antes referidos: la capacidad del Ejecutivo para formar comisiones presidenciales queda dispuesta en forma expresa en el artículo 21 de la ley que organiza la función administrativa del propio Ejecutivo. Las comisiones serán entes de la propia Administración Federal, como expresamente lo dispone la fracción IV del párrafo sexto de la propuesta de reforma en análisis. Las funciones que desarrollarán las comisiones están dispuestas en el propio párrafo cuarto del artículo 21, antes citado, pero de forma genérica, sin especificar una o varias materias específicas en que las comisiones podrán ejercer atribuciones, como tampoco los ámbitos competenciales en los que habrán de ejercerlas. Pero ello tampoco lleva a considerar un potencial conflicto competencial, sino que ello habrá de revisarse caso por caso según las atribuciones específicas que defina el decreto de creación correspondiente.

El último párrafo establece un contenido mínimo para el decreto de creación de los tres tipos de comisiones que ampara el artículo propuesto en la iniciativa. Los elementos son los comunes: denominación; integración; objeto y funciones; ubicación dentro de la estructura administrativa; período de su existencia, y dotación de recursos, de ser necesarios y su cargo siempre, para evitar impacto presupuestal, a la entidad pública de la cual dependan.

El mismo párrafo aclara que el cargo de miembro de cualquiera de las comisiones será honorífico y de confianza, por lo que la persona podrá seguir realizando las actividades económicas o públicas que previamente realice, lo que es también regular y consistente con lo dispuesto por el artículo 127 de la Constitución Federal.

Por todo lo anterior, las Comisiones Dictaminadoras consideran que no existe conflicto de constitucionalidad en la propuesta de mérito y que, así mismo, los tres tipos de comisiones, como instrumentos administrativos, se insertan en forma coherente con el esquema jurídico que se propone modificar, el que sustenta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

B. Cuadro Comparativo.

Con la finalidad de apreciar las modificaciones específicas que se proponen en el proyecto de decreto, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (texto vigente)	Proyecto de Decreto
Artículo 21. El presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de	Artículo 21. El presidente de la República, para el mejor despacho de los asuntos a su cargo , podrá



Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado.

Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

constituir comisiones intersecretariales, **consultivas y presidenciales a través de decretos.**

Las comisiones intersecretariales serán aquellas creadas por el presidente de la República para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado. Estarán integradas por los secretarios de Estado o aquellos funcionarios de la administración pública federal. Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a las comisiones intersecretariales, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Serán comisiones consultivas aquellas conformadas por profesionales, especialistas o representantes de la sociedad civil, de reconocida capacidad o experiencia, designados por el presidente de la República con la finalidad de resolver una consulta determinada o emitir una opinión sobre algún tema especificado en el objeto de su decreto de creación. Estas comisiones podrán ser ubicadas dentro de la estructura de una dependencia del Ejecutivo. Sus conclusiones no serán vinculantes.

Las comisiones presidenciales podrán ser conformadas por integrantes descritos en cualquiera de los párrafos anteriores así como ex servidores públicos y servidores públicos de otros poderes u órdenes de gobierno. Estas comisiones se constituyen como grupos de trabajo



Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República.

especial para cumplir con las funciones de investigación, seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes que deberán servir como base para la toma de decisiones o el objeto que determine su Decreto de creación, en los términos previstos por el presente artículo.

Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el presidente de la República.

El Decreto de creación de las comisiones descritas en este artículo deberá contener al menos las siguientes disposiciones:

- I. Su denominación;
- II. El nombre de sus integrantes y sus respectivos cargos, así como la definición de quien la presidirá;
- III. Su objeto y las funciones que se les asignan;
- IV. Su ubicación dentro de la estructura de la Administración Pública Federal, precisando si dependen directamente del presidente de la República o de alguna Secretaría de Estado;
- V. El período de su existencia, mismo que podrá ser prolongado por acuerdo del presidente de la República; y,



Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

VI. Cuando sea necesario, la dotación de recursos para su funcionamiento, los cuales provendrán de la entidad pública de la cual dependen.

El cargo de miembro de cualquiera de las comisiones será honorífico y de confianza, por lo que no inhabilitará la posibilidad de desempeñar ninguna otra función pública o actividad privada.

IV. Consideraciones

Primera.- Las Comisiones dictaminadoras consideran viable y oportuna la reforma contenida en la Minuta.

Los tres tipos de comisiones que podrían formarse al seno de la Administración Pública Federal, bajo la regulación propuesta, cumplen funciones que mejoran el ejercicio de la función pública, a partir de optimizar la coordinación entre dependencias y entidades federales, la colaboración entre éstas y los órganos de otros poderes y de las entidades federativas y los municipios, así como la participación de personas con un conocimiento o capacitación especial respecto de una materia específica en la que el gobierno toma decisiones.

Todo ello, consideramos, agilizará los procesos de ejercicio de la función pública en beneficio de la ciudadanía; incrementará la eficiencia y efectividad de los planes, programas, políticas, medidas especiales y otras decisiones gubernativas, y permitirá la resolución de cuestiones de especial relevancia para la sociedad derivada de las circunstancias especiales en las que se produzcan o de su alto impacto en la paz, la tranquilidad o el interés de la sociedad.

Segunda.- Se ha estimado de manera objetiva, que las comisiones intersecretariales han mostrado ya su efectividad en la organización entre diversos entes públicos en el ejercicio coordinado de atribuciones de administración.

Por su parte, las comisiones consultivas representan una oportunidad de canalización ordenada y eficiente de la alta especialidad que han alcanzado diversos actores sociales en materias específicas, sobre todo en aquellas en las que mayor incidencia tienen las políticas públicas federales. En esa labor, son



**Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios
Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el
artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

múltiples los mecanismos que implementa el poder político para rescatar el conocimiento de especialidad que circunda en el ámbito ciudadano. Foros de consulta, mesas de trabajo, audiencias públicas, asesorías, entre otros, resultan mecanismos idóneos para afinar la toma de decisiones en políticas públicas que impactan positivamente al ámbito social. Las comisiones consultivas son uno más, pero entrañan un potencial relevante.

Las comisiones consultivas permitirán, a su vez, canalizar el creciente interés ciudadano por participar en el respaldo técnico, científico y social de las decisiones de gobierno. Un ciudadano puede ofrecer su propia experiencia, su alta especialización en una materia, para solventar la parte técnica de un proyecto o de una política; pero también, en ocasiones, ofrecer la representación de un sector social o agrupación ciudadana, para ofrecer solvencia social, respaldo moral o legitimidad ciudadana en la toma de decisiones delicadas. La experiencia que este Congreso ha tenido respecto de ese tipo de grupos de trabajo es amplia y provechosa. Institucionalizarla en el ejercicio de la función ejecutiva ofrece amplias perspectivas de beneficio para el interés general.

Pero la parte más novedosa de la reforma en estudio es la figura de las comisiones presidenciales. No son extrañas, advertimos, a la vida pública de nuestro país. Como bien lo adelanta la proponente, esa figura se ha visto materializada en el México postrevolucionario con múltiples formas, en la mayoría de los casos bajo el respaldo jurídico de un decreto del Ejecutivo.

Tercera.- Estas Comisiones dictaminadoras, hicieron uso del método histórico para advertir sobre el origen y evolución en la conformación de algunas comisiones, al igual como se expone de origen en la iniciativa de reforma de la que se derivó el proyecto de decreto contenido en la Minuta, los diversos antecedentes respecto a la creación de comisiones.

Así podemos destacar, la Comisión del Río Balsas, creada por decreto del Presidente Adolfo López Mateos y cuyo titular, orgullosamente, fue el General Lázaro Cárdenas del Río, cuyo objetivo específico era el desarrollo regional a partir de la ejecución de potestades transversales a diversas dependencias y en territorio de diversas entidades federativas. También es destacable la definición tomada para la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en donde, bien apunta la proponente, la coordinación entre la Oficina de Negociación del Tratado de Libre Comercio, así como la Comisión Intersecretarial y el Consejo Asesor, generaron una suerte de Comisión Presidencial, cuyo ejercicio de potestades generó una de las políticas públicas con mayor impacto que ha vivido nuestro país. Por cierto, si vemos en forma aislada al Consejo Asesor, este asemeja una comisión consultiva, pues estuvo integrado por representantes de los sectores laboral,



**Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios
Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el
artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

agropecuario, empresarial y de las principales universidades e instituciones de educación superior.

Las figuras del Comisionado para la Paz en Chiapas y la Comisión Organizadora de la Conmemoración del Bicentenario del inicio del movimiento de Independencia Nacional y del Centenario del inicio de la Revolución Mexicana, son ejemplos pertinentes de lo que pudieron ser comisiones presidenciales. Dotarlas de formalidad jurídica potencia su eficacia.

Cuarta.- Se considera necesario y oportuno retomar la experiencia internacional con relación a las comisiones presidenciales que han tenido para el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, así como los resultados obtenidos por este tipo de instrumento implementado en algunos países latinoamericanos.

Por ejemplo: en Colombia se hace uso de esa potestad para dar atención a cuestiones de alto impacto social, como la experiencia positiva que ha generado la Comisión Consultiva de Alto Nivel para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, misma que, a pesar de denominarse consultiva, realiza entre sus funciones las de ser instancia de diálogo y debate entre las Comunidades que representan y el Gobierno Nacional y contribuir a la búsqueda de consensos y acuerdos entre estas Comunidades y el Estado y a la solución de problemas de tierras que las afectan, para impulsar programas de titulación y dotación de tierras.

Por su parte, el gobierno argentino ha hecho uso de estas comisiones. Recientemente, en octubre de 2016, fue creada por decreto la Comisión Consultiva del Área Metropolitana de Buenos Aires, misma que ejerce funciones para proponer medidas dirigidas a favorecer la coordinación entre las jurisdicciones que se asientan en el Área Metropolitana de Buenos Aires, “formular propuestas de políticas públicas de innovación institucional”, así como promover el proceso de diálogo y construcción de consensos consultando a las autoridades de las distintas jurisdicciones. Se conforma con nueve funcionarios públicos, 3 por cada orden de gobierno, y tiene un consejo consultivo integrado por representantes de la sociedad civil y de las universidades nacionales, provinciales y municipales.

Quinta.- Por todo lo anterior, se concluye que la figura de comisiones presidenciales está ya ensayada tanto en México como en otros países y sus resultados han sido positivos. Lo que sí representa una novedad, es la posible integración de estas comisiones a partir de la aprobación, si es el caso, de la reforma contenida en la iniciativa que se revisa. Integración que podrán conjuntar servidores públicos de diversos órdenes de gobierno, con especialistas y representantes de las organizaciones civiles.



**Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios
Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el
artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

V. Régimen Transitorio.

Las Comisiones dictaminadoras, estiman adecuado y refrendan la redacción y el contenido de las disposiciones transitorias, que se proponen en el proyecto de decreto:

“Primero.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.”

Lo anterior, en función de que no se precisa de la armonización de ningún otro ordenamiento jurídico, como tampoco la publicación de normatividad reglamentaria, pues la que pudiera requerirse se emitirá caso por caso en los decretos de creación de cualquiera de los tipos de comisión contenidas en la reforma.

VI. Impacto Regulatorio.

La presente propuesta de modificación contenida en el proyecto de Decreto, no contempla impacto regulatorio, en tanto que es exclusivamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el ordenamiento que sistematiza las atribuciones, responsabilidades y organización de las dependencias y órganos de la administración federal. No se precisa, en ese sentido, de la armonización de otros ordenamientos.

Por todo lo antes expuesto y fundado, las Senadoras y los Senadores integrantes de estas Comisiones de Gobernación y de Estudios Legislativos, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de:

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY
ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

Artículo Único.- Se reforman los párrafos primero y segundo y se adicionan los párrafos tercero, cuarto y sexto, pasando el actual segundo a ser quinto, del artículo 21 de la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, para quedar como sigue:



**Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios
Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el
artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

Artículo 21. El Presidente de la República, para el mejor despacho de los asuntos a su cargo, podrá constituir comisiones intersecretariales, consultivas y presidenciales a través de decretos.

Las comisiones intersecretariales serán aquellas creadas por el Presidente de la República para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado. Estarán integradas por los Secretarios de Estado o aquellos funcionarios de la Administración Pública Federal. Las entidades de la Administración Pública Paraestatal podrán integrarse a las comisiones intersecretariales, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Serán comisiones consultivas aquellas conformadas por profesionales, especialistas o representantes de la sociedad civil, de reconocida capacidad o experiencia, designados por el Presidente de la República con la finalidad de resolver una consulta determinada o emitir una opinión sobre algún tema especificado en el objeto de su Decreto de creación. Estas comisiones podrán ser ubicadas dentro de la estructura de una dependencia del Ejecutivo. Sus conclusiones no serán vinculantes.

Las comisiones presidenciales podrán ser conformadas por integrantes descritos en cualquiera de los párrafos anteriores así como ex servidores públicos y servidores públicos de otros poderes u órdenes de gobierno. Estas comisiones se constituyen como grupos de trabajo especial para cumplir con las funciones de investigación, seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes que deberán servir como base para la toma de decisiones o el objeto que determine su Decreto de creación, en los términos previstos por el presente artículo.

Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República.

El Decreto de creación de las comisiones descritas en este artículo deberá contener al menos las siguientes disposiciones:

- I. Su denominación;
- II. El nombre de sus integrantes y sus respectivos cargos, así como la definición de quien la presidirá;
- III. Su objeto y las funciones que se les asignan;



Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

IV. Su ubicación dentro de la estructura de la Administración Pública Federal, precisando si dependen directamente del Presidente de la República o de alguna Secretaría de Estado;

V. El período de su existencia, mismo que podrá ser prolongado por acuerdo del Presidente de la República, y

VI. Cuando sea necesario, la dotación de recursos para su funcionamiento, los cuales provendrán de la entidad pública de la cual dependen.

El cargo de miembro de cualquiera de las comisiones será honorífico y de confianza, por lo que no inhabilitará la posibilidad de desempeñar ninguna otra función pública o actividad privada.

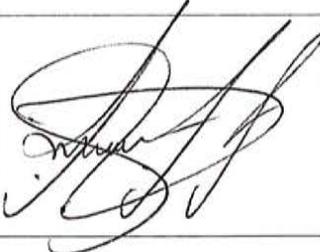
Transitorios

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

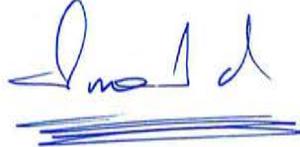
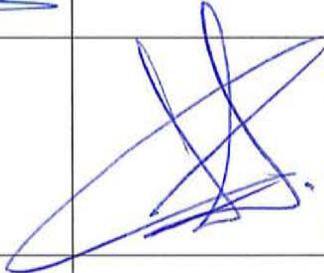


**Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios
Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el
artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

SENADOR (A)	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
  <p>Sen. Cristobal Arias Solis Presidente</p>			
  <p>Sen. Beatriz Paredes Rangel Secretaria</p>			
  <p>Sen. Nadia Navarro Acevedo Secretaria</p>			
  <p>Sen. Rocío Adriana Abreu Artiñano Integrante</p>			
  <p>Sen. José Narro Céspedes Integrante</p>			
  <p>Sen. Gilberto Herrera Ruiz Integrante</p>			

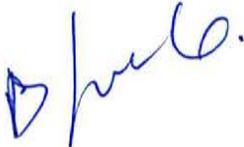


Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

SENADOR (A)	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
  <p>Sen. Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila Integrante</p>			
  <p>Sen. Oscar Eduardo Ramírez Aguilar Integrante</p>			
  <p>Sen. Imelda Castro Castro Integrante</p>			
  <p>Sen. Damián Zepeda Vidales Integrante</p>			
  <p>Sen. María Guadalupe Murguía Gutiérrez Integrante</p>			
  <p>Sen. Sylvana Beltrones Sánchez Integrante</p>			



Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios
Legislativos sobre la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el
artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

SENADOR (A)	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
  Sen. Antonio García Conejo Integrante			
  Sen. Alejandra del Carmen León Gastélum Integrante			

Sala de Comisiones del Senado de la República, a los veinte días del mes de
noviembre de 2018.